Este País 69 Diciembre 1996

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

El control de regularidad constitucional de las leyes electorales

José Ramón Cossío D.

Desde hace años es común que los abogados se representen a los órdenes jurídicos de manera piramidal, colocando en el vértice las normas más generales del ordenamiento, y en la base aquellas que tengan un mayor grado de individualización. Esta representación es también útil para comprender la dinámica propia de todos los órdenes jurídicos, en tanto pone de manifiesto que las normas más generales y, por ello, jerárquicamente superiores, se individualizan sucesivamente en otras inferiores. Gracias a estas sucesivas individualizaciones, resulta factible que la conducta de un sujeto o grupo de sujetos pueda llegar a ser significada por normas generales y abstractas, y, por ende, que sobre esa conducta se surtan los efectos jurídicos que correspondan. Para comprender esta cadena de sucesivas individualizaciones normativas, piénsese por un momento en los pasos que es necesario dar para imponer, por ejemplo, una multa por la comisión de una infracción de tránsito. En tal caso, y cuando menos, habremos de separar el acto de imposición de la infracción por el agente de tránsito según lo que disponga el correspondiente reglamento; el nombramiento hecho en favor de la persona que funja como agente de tránsito; la emisión del reglamento de tránsito por las autoridades administrativas competentes: el nombramiento de las personas que a su vez pueden nombrar a quien deba de actuar como agente de tránsito o como autoridad administrativa competente para expedir reglamentos, etcétera. La cadena normativa apuntada puede ser descrita con tantos elementos como se quiera o se necesite para la comprensión o resolución del problema de que se trate. En todo caso, lo verdaderamente relevante del asunto es comprender el hecho mismo de las sucesivas individualizaciones de normas más generales hacia normas cada vez más concretas. Esta característica funcional en la producción de normas en los órdenes jurídicos modernos conlleva sin embargo un problema en tanto que, por una parte, las individualizaciones apuntadas se realizan por una gran cantidad de órganos estatales y de particulares y, por la otra, las normas superiores no siempre tienen un sentido unívoco preciso. La consecuencia del primero de los aspectos apuntados es una importante descentralización en la creación del derecho, mientras que la del segundo es la indeterminación, cuando no contradicción, entre las normas jurídicas.

Para resolver o, al menos paliar, la situación acabada de señalar, en los distintos órdenes jurídicos pueden reconocerse una diversidad de medios de control de regularidad. Es importante señalar que el elemento característico de tales medios es el control de la regularidad de las normas inferiores respecto de las superiores. En otros términos, si al hablar de la producción del derecho aludimos a la progresiva individualización de las normas de mayor generalidad a fin de producir otras más concretas, tratándose de los controles de regularidad se busca establecer si las normas individuales o concretas fueron o no producidas de conformidad con lo previsto en las más generales. Así, puede acontecer

que las normas legales o los tratados internacionales sean contrastados contra las normas constitucionales, o que las normas reglamentarias lo sean frente a las constitucionales o legales, o que las sentencias judiciales lo sean frente a los acuerdos, reglamentos, leyes o Constitución, por citar algunas posibilidades.

En el orden jurídico mexicano, la casi totalidad de las normas jurídicas producidas por los órganos de la Federación, los estados, los municipios o el Distrito Federal pueden ser sometidas a uno u otro tipo de control de regularidad. A partir de esta posibilidad genérica aparece, sin embargo, una diversidad extraodinariamente compleja de órganos competentes para llevar a cabo el control, procedimientos que puedan seguirse, personas que puedan actuar, o efectos y alcances que pueden tener las resoluciones dictadas. Así, los recursos de cualquier tipo y muchas de las facultades de los órganos judiciales o administrativos, no son sino el entramado de tales controles de regularidad.

Por la jerarquía y las funciones de las normas constitucionales respecto de todo el orden jurídico mexicano, uno de los más relevantes medios __ de control de regularidad es el constitucional, es decir, los

procedimientos que permiten determinar si las normas jurídicas son o no contrarias a la Constitución y, en su caso, declarar su nulidad. El objeto del control de regularidad constitucional puede ser en principio cualquier norma inferior a las constitucionales, sea de carácter general (ley, tratado internacional o reglamento, por ejemplo), o individual (sentencia, resolución o acto administrativo, por ejemplo), y las vías de control, también en principio, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Partiendo de estos planteamientos, podemos ahora señalar de qué manera se encuentra previsto en el ordenamiento mexicano el control de las leyes en materia electoral.

El medio más antiguo de control de regularidad constitucional en nuestro país es el juicio de amparo, cuya primera sentencia data de 1849. Sin embargo, desde los orígenes de este proceso surgieron dudas sobre la posibilidad de conocer la constitucionalidad de los actos o de las leyes en materia electoral. Las posiciones extremas del debate se plantearon en la década de los setenta del siglo pasado, y tuvieron como portavoces a los célebres José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta. Para el primero, "Si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, debiendo entonces la Suprema Corte desconocer como legítima la autoridad de un Estado cuando está funcionando, sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas; o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ella no se ha procedido en los términos establecidos por las Constituciones particulares de los estados en materia electoral." Para Vallarta, por el contrario, el propio juicio de amparo no debía concebirse como "(...)un arma política para herir a sus enemigos, jueces que han querido derogar una Ley Electoral", de ahí que quien crea "(...) ilegítimo a un Presidente, a un Congreso, a un Gobernador, a una Legislatura, no puede ir ante los tribunales entablando una demanda contra ellos, aunque esa demanda sea de amparo, sino que debe ocurrir ante el Colegio Electoral, que revisa y computa los votos, que aprecia las causas de nulidad de la elección y que resuelve definitiva y finalmente sobre la validez del acto político." Siendo de enorme importancia la disputa Iglesias-Vallarta por poner de manifiesto dos concepciones distintas de los alcances del control de la constitucionalidad y de las funciones que le corresponde desempeñar a la Suprema Corte de Justicia, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 la improcedencia del juicio de amparo en materia

electoral se ha sustentado en argumentos distintos. Desde 1918, la Suprema Corte ha señalado, de una u otra manera, que "La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales." En el año de 1974, y de modo mucho más acabado, la propia Corte sostuvo: "De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no a las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquier infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual." Como sucedió con tantas otras cuestiones, los supuestos de improcedencia establecidos por la Suprema Corte de Justicia fueron recogidos por el legislador ordinario, de manera tal que hoy en día en la Ley de Amparo se prevé la improcedencia del juicio "contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".

El segundo de los medios de control de constitucionalidad que contempla nuestro orden jurídico son las denominadas controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 de la Ley Suprema. En este caso, se trata de procedimientos de la competencia exclusiva de la Suprema Corte encaminados a resolver, primero, conflictos entre distintos órdenes o ámbitos normativos (Federación, estados, Distrito Federal, o municipios), con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; segundo, conflictos entre órganos o poderes de esos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas y, tercero, conflictos entre órganos de un mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de las normas generales o individuales.

Siendo en principio difícil imaginar la existencia de conflictos entre los órdenes u órganos acabados de mencionar en materia de normas electorales generales, la propia fracción I del artículo 105 constitucional establece la improcedencia de las controversias constitucionales en esa materia. Sobre aquello que se comprende con la expresión materia electoral, cabe recordar que al resolver en 1995 la acción de inconstitucionalidad promovida por un conjunto de diputados pertenecientes a los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la Suprema Corte afirmó que son "(...) aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como los titulares de los órganos del poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal". Así las cosas, siempre que la materia de la controversia constitucional pueda tener el carácter de electoral, la Suprema Corte tendrá que declararse improcedente y, por ende, no podrá pronunciarse sobre la cuestión.

El tercero y último de los controles de regularidad son las llamadas acciones de inconstitucionalidad, previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional. Estos procedimientos fueron introducidos a la Constitución en diciembre de 1994, a efecto de permitir que el 33% de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, de los diputados integrantes de las legislaturas de los estados o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pudieran impugnar las normas generales emitidas por los órganos a los cuales estuvieran adscritos, o al procurador general de la República inconformarse en contra de cualquiera de esas mismas normas. En el texto original de la fracción II se estableció la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las normas generales (en realidad leyes o tratados) en materia electoral. Sin embargo, como resultado de la llamada reforma política del presente año se introdujeron dos importantes

modificaciones en las acciones que venimos comentando. La primera consistió en suprimir la causal de improcedencia respecto de las leyes electorales; en segundo lugar, se permitió que los partidos políticos nacionales impugnen las leyes electorales federales o locales, y que los partidos con registro estatal impugnen la constitucionalidad de las leyes que en la misma materia hubieran expedido las legislaturas de aquellos estados en que se les hubiera conferido el registro.

Atendiendo a las características procesales de las acciones de inconstitucionalidad, tenemos que los porcentajes de integrantes de los órganos legislativos señalados, el procurador general de la República y las dirigencias de los partidos políticos, podrán impugnar las leyes electorales. El término de impugnación deberá ser dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la ley, lo que relacionado con la determinación constitucional que obliga a publicarlas 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, supone que la presentación de la demanda habrá de darse necesariamente 60 días antes del inicio del mencionado proceso electoral. En las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, como en el resto de las acciones, resulta factible declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada siempre que la resolución de los ministros se apruebe por una mayoría de al menos ocho votos. En estos casos, la norma perderá todos sus efectos hacia el futuro, de manera que su separación del orden jurídico no podrá afectar los hechos acaecidos con anterioridad.

Analizando ahora en conjunto las posibilidades de control de la regularidad de las normas generales de carácter electoral, resulta que el único medio de control puede darse a través de las acciones de inconstitucionalidad, tal como, por lo demás expresamente, lo consigna la fracción II del artículo 105 constitucional. A lo largo del siglo XX, como lo señalamos antes, los ciudadanos no podían hacer valer las violaciones de sus derechos políticos, pues aun cuando estos sí se estimaban reconocidos, no había medio procesal para lograr su defensa. A partir de la reforma electoral de este año, tal situación sólo se modifica parcialmente, puesto que si bien es cierto que los ciudadanos podrán plantear ante el Tribunal Electoral (federal) las violaciones a sus derechos políticos derivados de actos o resoluciones provenientes de la autoridad, no podrán hacer lo propio cuando tales violaciones resulten leyes electorales.

Si consideramos que, por un lado, una de las características de nuestro sistema representativo es hacer de los partidos políticos los intermediarios entre el pueblo elector y los titulares de los órganos públicos de elección y, por el otro, que se han dado a las dirigencias de los propios partidos facultades para impugnar las normas generales en materia electoral, tenemos que las impugnaciones a este tipo de normas (con excepción del procurador general de la República) sólo pueden darse por quienes deben establecer las propias normas electorales. La pasada reforma electoral, entonces, no modificó en nada las tesis prevalecientes sobre el juicio de amparo en materia electoral. Por el contrario, la lucha habida a lo largo de este siglo por la plena exigibilidad de los derechos políticos de los ciudadanos sólo fue reconocida parcialmente, pues mientras en el futuro se podrán impugnar las violaciones a los derechos de este tipo que resulten de actos o resoluciones concretas, las violaciones que resulten de las normas electorales generales habrán de ser exigibles sólo por los partidos políticos, es decir, por quienes establecieron tales normas y rigen su existencia y su actuación por las leyes que habrán de impugnar.