

LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

Oswaldo CHACÓN ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Naturaleza y relevancia de los Artículos transitorios en la Constitución*. III. *El posible abuso de artículos transitorios*. IV. *El uso de artículos transitorios en la reforma político electoral de 2014*. V. *Efectos del abuso de los artículos transitorios*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En este texto se aborda el uso y abuso que el Poder Constituyente ha hecho de los artículos transitorios en últimas reformas constitucionales. Se trata de uno de los temas de mayor actualidad y relevancia en el Derecho Constitucional mexicano, en virtud de que aspectos fundamentales de recientes reformas (llamadas estructurales), como la energética o la de telecomunicaciones, han sido erróneamente establecidos en artículos de esta naturaleza. La falta de una adecuada técnica legislativa bien pudo obedecer a cierto desconocimiento de la misma por parte de la Legislatura que procesó el *Pacto por México* que motivó las reformas. Tampoco podemos descartar que los errores obedezcan mas bien a razones políticas derivadas del interés por parte de los partidos mayoritarios que las aprobaron, de asegurar que las reglas acordadas no sean fácilmente acotadas o reorientadas en el desarrollo de las regulaciones respectivas por una mayoría simple donde ellos no sean tomados en cuenta (recordemos que el Congreso se integra por una mayoría simple del partido en el gobierno con aliados como el PVEM o Nueva

* Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Alianza que es suficiente para aprobar las leyes que se derivan de las reformas constitucionales, sin necesidad de los votos de los principales partidos opositores que participaron en su aprobación, como PRD o PAN). Pero independientemente de las razones, la utilización de dichos artículos para detallar en exceso lo dispuesto en el texto constitucional y desarrollar aspectos fundamentales de las reformas nos obliga a responder distintos cuestionamientos: ¿Esto es constitucional? ¿Pueden dichos artículos contener aspectos sustantivos e incluso regulatorios del texto constitucional o deberían reducir su función a aspectos accesorios de temporalidad o de vigencia de las normas? ¿Pueden estos artículos ser inconstitucionales y, por lo tanto, ser recurribles ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Estos y otros cuestionamientos nos plantea la relevancia que han adquirido este tipo de artículos en las llamadas reformas estructurales y sobre las cuales buscamos abonar al debate y a la reflexión. En específico, ahondaremos el caso de la reforma político electoral publicada el 10 de febrero de 2014, en la que presumiblemente se utilizaron artículos transitorios para detallar en exceso lo dispuesto en el texto constitucional, regular diversos aspectos suplantando las tareas del legislador e, incluso, contradecir lo desarrollado en el propio artículo 41 constitucional materia de la reforma.

II. NATURALEZA Y RELEVANCIA DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS EN LA CONSTITUCIÓN

Mucho se ha hablado los últimos años respecto a la función o lo que debería ser la función de los artículos transitorios constitucionales, sobre todo a raíz del rol protagónico que han jugado en reformas recientes como la energética, en telecomunicaciones o la político electoral. Aspectos trascendentales de dichas reformas han sido desarrolladas en sus artículos transitorios, lo que ha llevado a preguntarnos sobre la constitucionalidad de esos actos, o sobre las consecuencias jurídicas de los mismos.

La discusión sobre los artículos transitorios de la Constitución no es reciente. Desde hace tiempo algunos autores han venido hablando de un Derecho transitorio, como Elisur Arteaga, para quien éste se trata de «conjunto de normas que regulan los conflictos intertemporales derivados de la eficacia derogatoria de las propias leyes»¹. Dentro de este segmento, destaca el derecho constitucional transitorio pues en muchas ocasiones implica el

¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional y Reformas Constitucionales* <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

paso de una situación cualquiera a un nuevo régimen, por lo que su contenido resulta fundamental para mantener el orden.

En las reflexiones en torno a este articulado es importante considerar que si hablamos en particular de artículos transitorios en la Constitución y no de los artículos de la misma en general, es porque a pesar de que las normas jurídicas poseen una estructura lógica común, es posible elaborar diferentes clasificaciones, dependiendo de su función en el derecho, por lo que se puede decir que existen distintos tipos de normas. Así, por ejemplo, para Hart es propio del derecho no solamente prescribir conductas (normas primarias), sino también regularse a sí mismo, por lo que contiene normas secundarias que se refieren al proceso de creación y aplicación de las normas primarias². Dentro de esta segunda clase de normas, Hart define a la regla de reconocimiento, que permite determinar las normas que pertenecen al sistema, la regla de cambio, fundamental en virtud de la dinámica del derecho y la regla de adjudicación que establece los órganos y procedimientos de aplicación. Esta distinción permite separar los tipos de reglas, según su función en el sistema, lo cual, sin embargo, no implica que su estructura lógica sea distinta.

A partir de esta clasificación, parecería correcto sostener que en virtud de su naturaleza los artículos transitorios son normas que se refieren a otras normas, se podría decir que corresponden al tercer tipo de normas secundarias relativas a la adjudicación, ya que a pesar de que producen un cambio en el orden jurídico, son disposiciones jurídicas cuyo objeto es determinar el modo de aplicación de otras normas. Sin embargo, considerando la estructura de las normas, el sujeto normativo no son las normas mismas, aun cuando se determine su vigencia, sino las autoridades que las han de aplicar. Las normas son el objeto respecto del cual se realiza la acción, son un elemento del supuesto, pero no el sujeto a quien se dirige la norma.

Las distinciones anteriores tienen como aspecto relevante evidenciar que las funciones de las normas jurídicas son distintas, pues aunque regulen conductas, ya sean actos, acciones o estados de cosas, se pueden diferenciar en virtud del sujeto a quienes se dirigen, así como por su objeto y eficacia. Así, se podría decir que existe un tipo de reglas que tienen como función regular las conductas de los individuos, y otras que se dirigen a las autoridades. Este segundo grupo puede subdividirse en aquellas cuya función es la realización de actos normativos, ya sea de introducción o de eliminación de las normas, atribuir competencias y determinar el modo de aplicación de otras normas. De modo que por su función es posible distinguir las normas

² Hart, H. L., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992, pp. 99 y ss.

derogatorias, de las que establecen la vigencia o reglas de aplicación temporal de otras normas.

Lo anterior no implica que estemos frente a normas de distinta categoría, o que ello implique un tratamiento desigual. Los artículos transitorios son considerados normas jurídicas; en sentido estricto, dado que regulan conductas relativas a la aplicación de otras normas se dirigen a las autoridades y su objeto consiste en determinar la vigencia o modo de aplicación de las normas expedidas. Aunque la derogación por acto expreso es posible, las normas derogatorias normalmente se encuentran previstas en los transitorios de alguna disposición.

De su denominación se infiere que la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirven para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico. Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares. Por decirlo de alguna manera, son accesorios, pero no solamente eso, sino que a diferencia del resto de las normas jurídicas cuya vigencia en principio es indefinida, a menos que se estipule lo contrario en alguna disposición transitoria, la relevancia de la vigencia de estos artículos depende de su función, por lo que podría ser considerada como temporal. Por ejemplo, en el caso de las normas derogatorias previstas en un artículo transitorio una vez cumplida su función, la norma a que se refiere queda derogada definitivamente, por lo que si la norma derogatoria perdiera su vigencia, no se produciría ningún efecto respecto de la que ya había sido derogada, es como si una vez realizados sus efectos su vigencia fuese irrelevante.

Los artículos transitorios no solamente forman parte del sistema jurídico, sino que también comparten esta estructura normativa, por lo que desde el punto de vista de su estructura son normas jurídicas en sentido estricto, regulan los actos relacionados con la aplicación de otras normas y la establecen como obligatoria, prohibida o permitida. La diferencia entre los artículos transitorios y otro tipo de normas radica en dos aspectos importantes, por una parte en el sujeto normativo (a quien se dirige la norma), ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares, y por la otra, por su objeto, puesto que solamente pueden referirse a la vigencia o modo de aplicación de las normas que se expiden o derogan. En virtud del cambio que se produce en el sistema jurídico, regulan el tránsito de un orden jurídico a otro, pero la norma es denominada transitoria en razón de su función, no de su estructura.

Además de las normas que prevén la vigencia de una nueva norma existe otro tipo de artículo transitorio denominado normas derogatorias, cuyo objeto es poner fin a la vigencia de una o varias normas y en ocasiones autorizar su aplicación temporal previendo las reglas correspondientes, por lo que durante un lapso de tiempo coexistirán en el orden jurídico diferentes normas que regulan la misma materia sin incurrir en conflicto, pues se aplicarán diferenciadamente, según las circunstancias prescritas. La ultra-actividad de una norma derogada es viable porque la norma derogada no ha dejado de pertenecer al sistema. Generalmente la ultra-actividad o supervivencia temporal de las normas derogadas es permitida para su aplicación a casos pendientes de resolución para evitar la vulneración de derechos adquiridos³.

Otro aspecto especial de los artículos transitorios es que carecen de autonomía, es decir, solamente pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas. No existe un derecho transitorio autónomo que exista por sí y aplicable a todo tipo de constituciones. Por lo consiguiente, los artículos transitorios contienen normas incompletas, ya que para su total comprensión es necesario estudiarlos en relación con otra norma⁴.

En resumen, los Artículos transitorios se caracterizan por: 1) Existir por que están vinculadas a otras disposiciones normativas 2) carecen de autonomía 3) no regulan la conducta de los obligados por las normas principales si no de las autoridades aplacadoras de la norma general que refieren 4) su función es temporal. En consecuencia, de conformidad con su naturaleza se pueden identificar tres clases de artículos transitorios⁵:

- 1) Los que determinan la vigencia de una norma:
Estableciendo la entrada en vigor o vigencia temporal de las disposiciones a que se refiere a partir del momento de la promulgación o publicación de la norma. La eficacia de estos artículos transitorios es inmediata, por lo que su vigencia podría ser temporal, pues su función se agota al entrar en vigor la norma a que hacen referencia.
- 2) Los que establecen la derogación de una o varias disposiciones jurídicas, así ponen fin a su vigencia con lo cual su función se agota, ya que las normas derogadas no pueden recuperar su vigencia.

³ Huerta Ochoa, Carla, "Artículos transitorios y derogación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXX núm. 102, UNAM, septiembre-diciembre, 2001, pp. 811-840.

⁴ Larenz, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ed. Ariel Barcelona, 1980

⁵ Cf. Saenz Arroyo, Jose y otros, *Técnica Legislativa*, Ed Porrúa, México, 1988

- 3) Los que establecen un mandato al legislador, independientemente de que esté sujeto a plazo o de que se prevea una sanción en caso de infracción, la vigencia de estos artículos depende del cumplimiento de la condición prevista.

En relación con las normas que determinan la vigencia de otras normas, el primer y segundo tipo mencionados, ya que también las normas derogatorias se refieren a la vigencia, el sujeto normativo de las mismas es la autoridad que las debe aplicar. El tercer tipo, en cambio, se dirige al legislador o autoridad competente para emitir las disposiciones necesarias para la debida instrumentación de la norma, se trata normalmente de los reglamentos de una ley.

III. EL POSIBLE ABUSO DE ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Como se ha afirmado, los fines de los artículos transitorios constitucionales se reducen a determinar la vigencia de una norma; derogar una o varias disposiciones jurídicas poniendo fin a su vigencia o; establecer un mandato al legislador, independientemente de que esté sujeto a plazo o de que se prevea una sanción en caso de infracción. Cuando el contenido de los artículos transitorios es contrario o va mas allá de estos fines, podemos afirmar que se esta haciendo un mal uso o abuso de éstos.

Confundir la función de los transitorios con la del texto constitucional puede conducir al abuso, que además no ha sido excepcional en nuestro país, prácticas como por ejemplo, la de recurrir a una mención en un artículo transitorio para reglamentarlo. En ocasiones ha bastado una palabra para que el Poder Ejecutivo se arrogara la potestad para reglamentar algo que no se encontraba previsto en ninguna ley, expidiendo así reglamentos viciados de ilegalidad, en lugar de proponer al Poder Legislativo las reformas pertinentes.

Lamentablemente este error de técnica legislativa que abusa de artículos transitorios al pretender regular el texto constitucional y que adquieren carácter de permanentes, ha sido una practica común en las recientes reformas estructurales, en las cuales éstos se han utilizado para definir cuestiones trascendentales como es el caso de los lineamientos sobre tipos de contratación, las atribuciones asignadas a diversas dependencias y la conversión de Pemex y la CFE en “empresas productivas del Estado”. Evidentemente este régimen transitorio resulta absurdo a todas luces, puesto que aspira a convertirse en permanentes, al tratar de regular determinadas disposicio-

nes constitucionales, en lugar de enfocarse a definir exclusivamente su temporalidad, su ámbito de aplicación, los sujetos normativos, las autoridades responsables de aplicarla, el lugar y tiempo a que se hace referencia en la prescripción.

Por otra parte, estas reformas como en materia educativa, de competencia, de telecomunicaciones, político-electoral y de transparencia, son detalladas en exceso, extensas de manera innecesaria lo que genera malas leyes. Se ha llegado al extremo de contemplar en dichos artículos todo tipo de aspectos, no importando su rango y categoría. El Poder Constituyente suele incluir en dichos apartados todas las disposiciones que simplemente olvidó mencionar dentro de los artículos “definitivos”. Pero los artículos transitorios constitucionales no sirven para todo. No podemos perder de vista que al tratarse de disposiciones constitucionales, deben coadyuvar a establecer la manera en que se crearan las normas: no deciden, ni deben decidir qué debe ser establecido por las normas. A la idea de Sartori, estas disposiciones no debe contener matices personales ni ideologías, ya que de otra forma se estaría limitando la libertad de los individuos⁶. La Constitución no debe, por tanto incluir disposiciones transitorias en su parte orgánica, para eso existe un lugar específico dentro del apartado de los “Artículos Transitorios” y éstos deben de contener únicamente normas para regular la temporalidad de la norma, y no ideologizar.

Además, en ocasiones estos artículos son redactados con términos contrapuestos, lo que abre paso a la ambigüedad y la discrecionalidad en la aplicación. Ésta es una práctica que también se ha vuelto común en el derecho mexicano, lo cual es muy criticable, ya que puede producir confusión y violaciones de derechos.

IV. EL USO DE ARTÍCULOS TRANSITORIOS EN LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DE 2014

El 10 de febrero de 2014 fue publicado 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-electoral⁷. Se trató de una reforma extensa y de gran cala-

⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 247.

⁷ Se reformaron los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos

do, en la misma ruta de las últimas reformas en la materia caracterizadas por su notoria sobre regulación. Solo el artículo 41 constitucional contiene más de 4 mil palabras y delinea de forma detallada muchas reglas electorales —por ejemplo, la distribución de tiempo en radio y TV para partidos políticos. Esta reforma no fue la elección, e incluyó nuevas prohibiciones y sanciones —por ejemplo, causales para anular elecciones, amplias regulaciones en materia de fiscalización electoral, procedimientos sancionadores, reglas de equidad, coaliciones entre otras. Detrás de esta tendencia en México —a veces obsesiva— para sobreregular la materia electoral, subyace una ingenua creencia de que la norma puede cambiar la realidad, aun cuando la experiencia muestra que las amenazas de castigo rara vez desincentivan el mal comportamiento⁸.

inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ En la década pasada el IFE impuso multas record a algunos partidos —1,000 millones de pesos al PRI por el caso *Pemexgate* y 560 millones al PAN y el Partido Verde por el caso *Amigos de Fox*, ambas en 2003— sin embargo, esas sanciones no parecen haber cambiado las tácticas de financiamiento de los partidos. Lo cierto es que sobreregular y establecer castigos para motivar el buen comportamiento es parte de una ilusión normativa porque lo importante para prevenir el mal comportamiento no es el número de sanciones sino la probabilidad de ser detectado, procesado y sentenciado.

La sobrerregulación se extendió a los artículos transitorios, en los cuales se determinó que las entidades del país tenían hasta el 30 de junio de 2014 para adaptar sus legislaciones locales —tanto su constitución como sus normas secundarias— y definir las pocas reglas que todavía pueden de forma autónoma, entre ellas la regulación de las candidaturas independientes, el voto en el extranjero, los procedimientos sancionadores, las modalidades de las coaliciones y los debates entre los candidatos locales.

En los transitorios de la reforma se fue mas allá del propósito derogatorio y accesorio de los mismos. En el Segundo transitorio del decreto del 10 de febrero pasado, el Congreso de la Unión se impuso a sí mismo el plazo límite del próximo 30 de abril para expedir tres leyes generales: la de procedimientos electorales, que lo será también de instituciones en la materia; de partidos políticos, y para delitos electorales. Y en el mismo artículo, el Poder Constituyente trata de orientar al legislador en su tarea de realización de estas leyes. Esto generó que el transitorio II sea un artículo excesivamente largo y detallado, en los cuales el Constituyente no se reduce a exponer los ejes que deberá considerar el legislador en la realización de las leyes generales, sino que claramente adelanta ciertas regulaciones.

En efecto, basta ver el enorme desglose del transitorio segundo para advertir que se denota un evidente interés del legislador por regular en los mismos las disposiciones constitucionales de la reforma, lo cual no deja de ser un contrasentido, además que con ello, el Poder constituyente suplanta las funciones del legislador y, finalmente, el excesivo nivel de detalle además de constituir un error de técnica, genera condiciones para incurrir en contradicciones.

Las leyes a que hace referencia este transitorio son de tipo “general” porque delimitan las facultades de las autoridades federales, estatales y municipales en materia electoral; el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como su nombre lo indica, solo establecía normas federales y los estados las suyas propias. Las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.⁹ La labor del constituyente

⁹ Pero resulta que el Poder Revisor no renunció “a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano” -en este caso la Federa-

debe reducirse a establecer en la norma suprema los ejes o factores que el legislador ordinario debe tomar en cuenta en la realización de las leyes. En este caso, el poder constituyente obliga a legislador a que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, contemple: a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales; b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos; e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, así como un g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

Sin embargo, el constituyente decide ir mas allá y en el caso de las coaliciones y las nuevas reglas de fiscalización adelanta regulaciones, suplantando con ello la tarea del legislador ordinario, señalando:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;
2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

ción, los estados y el DF- sino que explícitamente asignó atribuciones al INE, para el ámbito federal y local, y a los institutos electorales locales, en sus respectivos ámbitos territoriales; en consecuencia, la ley general debería ceñirse a reglamentar la distribución de competencias ya establecida en los artículos 41 y 116 de la Constitución.

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

En esta misma lógica de exceso regulatorio, se determina en el transitorio que el sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

Al detallar el Poder Constituyente en exceso los ejes previstos para la elaboración de la ley, termina reduciendo considerablemente la tarea del legislador, el cual en esta situación no tiene mas remedio que dedicarse a organizar las regulaciones ya determinadas, cubrir posibles “lagunas”, o, en su caso, resolver posibles contradicciones¹⁰. Esta especie de “vicios” en la técnica legislativa empleada se deriva del hecho que la autoridad expide el cuerpo normativo y los artículos transitorios siguiendo el mismo procedimiento, por lo que en ocasiones el legislador, considerando que forman una unidad, incluyen en los artículos transitorios la regulación de conductas. Sin embargo, en virtud de la función de los artículos transitorios, esto no puede ser así, pues aun cuando su modificación o derogación efectivamente tiene

¹⁰ El afán regulatorio y el exceso de detalles también se observa cuando en el transitorio se obliga al Poder Revisor que en la ley general que regule los procedimientos electorales se contemple:

a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;

b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables;

c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;

f) Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, y

i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

que verificarse por el mismo procedimiento y emanar de la misma autoridad, las prescripciones dirigidas a los particulares (en este caso los partidos políticos) deben encontrarse solamente en el cuerpo normativo, ya que de lo contrario la autoridad pudiera estar generando nuevas o diferentes obligaciones con el riesgo de promover su falta de claridad afectando el principio de certeza o seguridad jurídica, o bien, se corre el riesgo de restringir en los artículos transitorios los derechos previstos en el texto normativo. En efecto, establecer obligaciones a los particulares (partidos políticos) en los artículos transitorios pueden convertirse en una práctica contraria a la seguridad jurídica, sobre todo porque su función de producir el tránsito de una legislación a otra, es temporal. Además, a consecuencia de su propia denominación no son tomados en cuenta sino inmediatamente después de su publicación, después caen en el olvido.

Otro riesgo generado por el exceso regulatorio en los artículos transitorios, es que se puede incurrir en contradicciones respecto a lo establecido en el texto constitucional. Esto es lo que se observa, por ejemplo, en el Transitorio Octavo, pues su contenido claramente contradice lo establecido en el artículo 41 del texto constitucional, pues determina: que “una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales”. Lo anterior a pesar que en el Apartado B del artículo 41 del texto constitucional reformado establece que esas funciones corresponden al Instituto Nacional Electoral¹¹. Por ello, aun y cuando el mismo transitorio contemple la posibilidad que el Instituto Nacional Electoral pueda reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General, no se resuelve la abierta contradicción

¹¹ Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:...a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

en que incurre esta disposición por la delegación de funciones a órganos distintos.

V. EFECTOS DEL ABUSO DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS

El análisis de los alcances de los artículos transitorios en las reformas constitucionales no es menor si reconocemos que no solo en la materia político electoral, sino también en otras como en telecomunicaciones o en el energético, fue precisamente en el régimen transitorio en el que se recogieron algunos de los cambios sustantivos más importantes. Si en dicho articulado se presentan contradicciones o excesos estamos obligados a discutir si se puede recurrir su inconstitucionalidad.

En principio hay que reconocer que la posibilidad de hacer una distinción entre diversos tipos de normas no implica la negación del carácter prescriptivo de los artículos transitorios, no solamente en virtud de su pertenencia al sistema jurídico, sino porque a pesar de ser reglas de aplicación que se refieren a otras normas, establecen obligaciones para los órganos aplicadores. De modo que al prever un deber ser en el supuesto que regulan, tienen que ser consideradas como normas y su contravención puede acarrear diversas consecuencias jurídicas.

En efecto, parece lógico que si los artículos transitorios son accesorios, y su contenido es limitado, no se puede decir que formen parte del texto normativo ni que sean impugnables, ya que no establecen derechos ni obligaciones a los particulares. Pero como se mencionó previamente, esto se debe a que su función no es regular las conductas de los particulares, sino simplemente prever reglas relativas a la vigencia de la norma que se expide, por lo que en caso de establecer contenidos contrarios al cuerpo normativo al que pertenecen serían impugnables.

Por otra parte, como los artículos transitorios establecen obligaciones para la autoridad, en caso de que las autoridades aplicadoras contravinieran lo dispuesto en dichas normas, sus actos también serían recurribles. Son normas con carácter obligatorio, por lo que en caso de una infracción a lo prescrito o de una indebida aplicación o interpretación de éstas, su aplicación es impugnable por el afectado y la autoridad aplicadora puede resultar responsable administrativa o judicialmente, ya que la aplicación de una norma derogada o que no ha entrado en vigor, vicia el acto y lo hace anulable.

Ahora bien, el hecho de que dichas disposiciones se encuentren en la Constitución, nos obliga a recordar que ésta es un parámetro de validez de

las normas secundarias que incluye —en paridad de rango y, por lo mismo, con la misma relevancia normativa— al cuerpo constitucional (por ejemplo, al contenido del artículo 41), a los tratados internacionales en derechos humanos (por ejemplo a la Convención Americana de los Derechos Humanos), pero también los intrincados artículos transitorios de la propia Constitución. Esto último es muy importante: los transitorios son disposiciones constitucionales cuyas normas son parámetro de validez de todas las normas contenidas en leyes infraconstitucionales, y de este reconocimiento a su rango depende también su posible impugnabilidad.

La inconstitucionalidad de artículos transitorios puede obedecer a distintas causas. La más común y evidente es cuando contiene disposiciones que contradicen lo que la propia constitución establece. Ese contraste puede verificarse de diferentes maneras. Por ejemplo, cuando la Constitución reserva una facultad para una autoridad determinada (por ejemplo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones) y la ley la traslada a otra instancia (por ejemplo, a la Secretaría de Gobernación). Tal es el caso que nos ocupa, donde el octavo transitorio claramente contradice lo dispuesto en el Apartado B del artículo 41 constitucional. Algo similar sucede cuando la Constitución otorga una potestad precisa a un órgano autónomo y la ley pretende restringirla. En este último caso, la ley no está regulando sino conculcando una facultad constitucional.

Otra causa posible que no proviene del exceso sino del silencio: cuando el legislador es omiso en su obligación reglamentaria. Por ejemplo, cuando al no legislar en materia de derecho de réplica, los legisladores impiden que la Constitución surta efectos.

Como vemos, un artículo transitorio puede ser inconstitucional por diversas causas, sin embargo, no lo puede ser meramente por contemplar un error de técnica legislativa. En efecto, en nuestro país los errores de técnica legislativa no se encuentran constitucionalizados, por lo que no son sujetos de control constitucional. La jurisdicción constitucional solamente puede valorar el abuso de artículos transitorios en correlación con otros preceptos constitucionales: el control sólo será ejercible en la medida en que derechos fundamentales o preceptos constitucionales (como la seguridad jurídica) sean vulnerados ulteriormente por esos errores de técnica y, además, esta vulneración deberá ser patente y clara. Esto es, a diferencia de otros ordenamientos como Colombia o Austria donde se pueden controlar los defectos de técnica legislativa, en México se deben buscar hipótesis concretas donde la vulneración de la técnica produzca *la vulneración del derecho*.

De acuerdo a Mauro Rivera, en el derecho comparado, varios tribunales han emitido pronunciamientos en los que se han analizado defectos de técnica legislativa. En Italia en el año 2007, la *Corte Costituzionale* analizó la técnica legislativa de la Ley de Finanzas de 2006, argumentando que su escasez hacía ininteligible la norma¹². En España, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado también varias veces sobre técnica legislativa, encontrando nexos entre la técnica legislativa y el principio de seguridad jurídica tutelado por la Constitución española¹³. El criterio del TC ha sido que los errores en la técnica legislativa no se traducen, necesariamente, en vicios de inconstitucionalidad, sino que debe analizarse la gravedad de estos vicios, el perjuicio en la seguridad jurídica, etc. De tal suerte, para la constitucionalidad de la ley es irrelevante la ininteligibilidad de algunos de sus preceptos, la catalogación errónea de un precepto (catalogándolo como transitorio), omisiones, terminología imprecisa, etc. La propia STC 46/1990, fijó el único caso de un defecto de técnica legislativa que trasciende *per se*: los juegos exagerados de remisiones que generan situaciones objetivamente confusas.

Ahora bien, el hecho de que en México no exista una constitucionalización de directrices de técnica legislativa no ha evitado algunos pronunciamientos jurisdiccionales que hayan versado sobre técnica legislativa o la hayan empleado entre sus consideraciones. Dentro del ordenamiento jurídico mexicano, el Poder Judicial Federal se ha pronunciado en algunas ocasiones (normalmente en la forma de *obiter dicta*) sobre técnica legislativa. Una amplia mayoría de estos pronunciamientos, lógicamente, se han hecho por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito. Sin embargo, inclusive la Suprema Corte de Justicia ha analizado defectos de técnica legislativa. La misma característica de *obiter dicta* ha hecho que estos pronunciamientos sobre técnica legislativa no sean materia de tesis jurisprudenciales, sino que formen parte de las consideraciones o argumentos de tesis aisladas.

El criterio que se ha venido sosteniendo es que una falta de técnica legislativa puede acarrear la inconstitucionalidad de una ley dependiendo de la gravedad de la falta.¹⁴ Una primer toma de posición se dio en 1947 dentro del amparo 6728/47 donde la Segunda Sala de la SCJN sostuvo (por unanimidad) respecto a normas impugnadas por la vía del amparo

¹² Cfr. Rivera León, Mauro Arturo y Fabian Constantino Martínez, *Cuando la forma es fondo. Estudios de Técnica Legislativa y Legilingüística*, IJ UNAM- Editorial Flores, 2015.

¹³ STC 46/1990, FJ4: “la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa...”.

¹⁴ Carbonell, Miguel, “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 30, núm. 89, mayo-agosto, 1997, p. 446.

que la concurrencia de defecto de técnica en las leyes, no las hacen por sí mismas inconstitucionales, pero en cambio, sí se impone otorgar el amparo porque además de las graves imperfecciones técnicas de las leyes su inconstitucionalidad es evidente.¹⁵ Es decir, la propia corte consideraba que la falta de técnica legislativa no era *per se* causal de inconstitucionalidad, sino que debía ir aparejada a una violación sustantiva de preceptos constitucionales. Este criterio resultaría relevante en 1974 tras la conocida costumbre de ciertos ordenamientos estatales de establecer impuestos dentro de los artículos transitorios de una ley. Aquí, la corte integrará jurisprudencia por reiteración en los amparos en revisión 239/84, 8993/83, 3524/84, 9622/83 y 7876/83. Se afirmaba que este tipo de disposición *podría, en todo caso, constituir un defecto de técnica legislativa el incluir en los artículos transitorios un impuesto específico, pero ello no determina la inconstitucionalidad de la ley.*¹⁶

Este criterio, que se antoja bastante formalista, fue utilizado de nueva cuenta en la resolución de sendos amparos en revisión (1209/2005, 1272/2005 y 1967/2005), cuyo criterio fue consagrado en tesis aislada en abril de 2006. Se sostuvo que la técnica legislativa empleada en el establecimiento del tributo no podía *per se* significar la inconstitucionalidad de dicha disposición transitoria, sino que debía acompañarse por la ausencia de alguno de los elementos esenciales del tributo. Los Tribunales Colegiados, desde su creación en 1951, han emitido también diversos pronunciamientos sobre técnica legislativa, del mismo tenor que la propia SCJN: restrictivos, favorables a la legislación vigente y en la forma de consideraciones auxiliares.

Puede constatarse que no se han emitido pronunciamientos de carácter general teniendo como materia única la técnica legislativa. Sin embargo, derivado de distintas resoluciones puede trazarse un criterio mexicano; a saber, que la técnica legislativa no configura *per se* un objeto de control jurisdiccional a menos que estas deficiencias impliquen violaciones a otros preceptos constitucionales. La corte y los Tribunales Colegiados han sido bastante cuidadosos en no imponer requisitos ulteriores, ni sobre el titulado, la subdivisión de artículos o el contenido material permisible en los artículos transitorios. Sin embargo, a modo de *obiter dicta* sí han sostenido que parece idóneo subdividir artículos largos, evitar el casuismo, no establecer tributos

¹⁵ Tomo XCVIII, página 1053. Amparo 6137/48. “Productos Myrna”, S.A. 8 de noviembre de 1948. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente (Núm. IUS 320223).

¹⁶ Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 205-216 Primera Parte, Jurisprudencia Constitucional/Administrativa. (Núm. IUS 232149); Informe 1986, Primera Parte, Pleno, tesis 8, página 646. Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 153, página 155.

en normas no tributarias o en artículos transitorios, tener cuidado con la redacción y sintaxis normativa, etc. El desacato de estas recomendaciones, empero, no produce la inconstitucionalidad de la norma¹⁷.

Luego entonces, en el caso que nos ocupa, los excesos regulatorios en los artículos transitorios de la reforma político electoral, solo podrán ser recurribles en la medida en que éstos vulneren principios o derechos constitucionales. El objeto impugnado no pueden ser por tanto meramente los errores de técnica legislativa. Ir más allá de su naturaleza de los transitorios podría, en todo caso, constituir un defecto de técnica legislativa, pero ello no determina su inconstitucionalidad.

A pesar del criterio sostenido por la jurisdicción mexicana, creemos que deberían existir regulaciones obligatorias que limiten y controlen la técnica usada por los legisladores. Conductas por parte del legislador, como las que hemos descrito, no sólo vulneran aspectos menores de la técnica legislativa, sino la seguridad jurídica o la garantía de exacta aplicación de la ley. Pero mientras eso sucede, la única posibilidad de recurrir la supuesta inconstitucionalidad de un artículo transitorio constitucional a través de los instrumentos reconocidos en la propia norma como el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, o en algunos supuestos la controversia constitucional, continuara dependiendo de la acreditación de violaciones a otras disposiciones constitucionales en su contenido.

VI. CONCLUSIONES

Como se ha podido apreciar el derecho transitorio es una materia muy poco estudiada. En virtud de la creciente relevancia de los artículos transitorios, y considerando que no son pocos los problemas que una mala técnica legislativa puede causar, resulta indispensable no solamente estudiarlos, sino establecer límites al legislador, vigilar su contenido y verificar atentamente su elaboración y aplicación posterior. Estas tareas corresponden principalmente a la doctrina y a la jurisprudencia.

¹⁷ Se reconocen las deficiencias de técnica legislativa pero se defiende la constitucionalidad de la norma sin realizar un análisis más profundo acerca de la gravedad de la vulneración. Las resoluciones en materia tributaria y penal pueden atestiguar un buen ejemplo de ello. Bajo el criterio de la corte, es constitucional imponer un tributo en una disposición transitoria, inclusive sin necesidad de que ésta norma sea de naturaleza tributaria (aun cuando se reconozca el defecto en dicha técnica legislativa). Esta última pregunta parecería —y debería— ser respondida en un sentido negativo. Empero, aisladamente se ha considerado como constitucional introducir preceptos verdaderamente sustantivos en artículos transitorios.

El uso contrario de los artículos transitorios o el abuso de ellos, puede abrir la posibilidad de errores en la implementación, contradicciones, problemas de interpretación e, incluso, la posibilidad de generar litigios. Lo anterior debería ser un incentivo para que los legisladores hagan bien su tarea. El éxito de las reformas constitucionales no reside en su aprobación sino en su implementación y para que esto último sea posible hacen falta leyes claras, coherentes, estables y, sobre todo, constitucionales.

Cabe señalar que en ocasiones las coyunturas políticas dificultan la aprobación de reformas constitucionales acordes con el uso adecuado de artículos transitorios. Es el caso de la última legislatura federal mexicana, la cual pudo sacar adelante reformas de gran calado ofreciendo garantías a las minorías que en la aprobación de las leyes generales o secundarias no se alteraría el espíritu de dichas reformas. La exigencia de mayoría calificada viene a ofrecer garantías a las minorías que una mayoría parlamentaria coyuntural no podrá alterar, aprovechando su momentánea ventaja, las reglas de procedimiento y las bases sobre las que se asienta la comunidad política. La Constitución se muestra así como un acuerdo básico, por encima de mayorías coyunturales, y que sólo puede reformarse si se reproduce ese acuerdo, que incluya a mayorías y minorías. Esta necesidad se hace más patente en la reforma constitucional de países federales, en los que la rigidez del procedimiento de reforma, busca salvaguardar los derechos de los estados o unidades federadas. Pero aun suponiendo que es válido el interés de los grupos parlamentarios opositores por adelantar regulaciones en el texto constitucional para evitar que el espíritu de las reformas sea orientado a senderos diferentes de los acordados, lo ideal sería que éstos confiaran el andamiaje institucional de control de la constitucionalidad.

En caso de no ser suficiente, en aras de ordenar la técnica legislativa constitucional bien podría atenderse propuestas como la de *La Constitución Política de los Estados Unidos. Texto reordenado y consolidado*, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En dicho documento, diversos investigadores han propuesto la eliminación de múltiples disposiciones reglamentarias en el texto constitucional que pasarían a una Ley de Desarrollo Constitucional. La propuesta implicaría sólo una reforma constitucional; la del artículo 69, para facultar al Congreso a expedir leyes para desarrollar el contenido de las normas constitucionales. En esa Ley de Desarrollo Constitucional quedarían aquellas disposiciones reglamentarias que, tras múltiples reformas, han quedado plasmadas en la Constitución. Minucias, detalles y hasta candados, como la distribución de los tiempos oficiales

durante precampañas y campañas electorales -que actualmente se estipulan con horas y minutos en la Constitución- irían a dar a esa ley.

De cualquier manera, sea cual sea la ruta elegida para corregir errores de técnica legislativa, debe hacerse sin perder de vista que el protagonismo jurídico en una democracia constitucional debe ser de los legisladores pero, para que ello sea posible y no llegue la hora de los jueces, los primeros deben hacer bien su tarea.