

MARIO MELGAR ADALID

Tiene título de licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios de Maestría en Administración Pública por la Universidad de Texas, Austin. Es doctorando en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Ha impartido cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana, así como en la División de Estudios de Posgrado de la propia Facultad de Derecho de la UNAM. Participante y coordinador de seminarios, coloquios, mesas redondas y conferencias en diversas partes de la república y en el extranjero.

Es investigador (con licencia) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde también fue becario.

Fue director general de Incorporación y Revalidación de Estudios de la SEP; director general de Administración, y director general de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Salud; secretario de Desarrollo Social en el Gobierno del Estado de Guerrero; se desempeñó como abogado general, secretario administrativo y coordinador de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente es consejero de la Judicatura del Poder Judicial Federal, designado por el Senado de la República, y patrono general de la Universidad Americana de Acapulco (cargo honorífico).

Autor de diversas obras, entre las cuales destacan: *Economía, lecciones elementales* (libro de texto en escuelas y facultades de derecho); *La carrera política y militar de Juan Álvarez*; *Estudio comparativo del Acta Constitutiva de la Federación*

Mexicana y de la Constitución de 1824; Educación superior, propuesta de modernización.

Coordinador y participante en la publicación de numerosos libros y autor de diversos artículos sobre temas jurídicos.

LA INCORPORACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Mario MELGAR ADALID

La historia del país había dejado al margen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con ello al Poder Judicial de la Federación de las cuestiones políticas. Algunos episodios son excepción a la regla de que la Corte debería, para ser honorable, suprema y de la Nación, ser neutral en lo político. Los más conocidos fueron:

a) La peligrosa tesis de don José María Iglesias sobre la incompetencia de origen que lo orilló a abandonar el país y a sufrir las consecuencias de perder la lucha por la presidencia.

b) La pérdida de la inamovilidad de los ministros de la Corte a merced de la reforma cardenista de 1934 que fijó, con una visión central y sexenal, en seis años el periodo del encargo de los ministros.

c) Las investigaciones sobre graves violaciones de garantías individuales sobre la agresión a opositores políticos en el estado de Guanajuato en 1946.

d) Y la más reciente investigación con el mismo motivo, derivada de la masacre de campesinos guerrerenses en Aguas Blancas, Guerrero en 1995.

No obstante, las nuevas facultades conferidas al máximo tribunal del país con el fin de que conozca las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre el Ejecutivo federal y algunas de las cámaras legislativas del Congreso o la Comisión Permanente; entre un estado y otro; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos estados; entre dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; entre un estado y uno de sus municipios, igualmente sobre la constitucionalidad de sus actos o

disposiciones generales; entre un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; han colocado a la Corte ante la circunstancia de que sus disposiciones tengan notables efectos políticos, sin que por ello tenga que perder su neutralidad y abandonar su carácter apolítico.

La intervención de la Suprema Corte en asuntos mencionados por la opinión pública, y discutidos en diversos foros, han modificado la postura secular de la Corte y su tradición de lejanía material y discreción respecto de los asuntos de la plaza pública.¹

Las razones para justificar la discreción y mesura de la Corte las explicó José Francisco Ruiz Massieu en un estudio preliminar a un trabajo clásico y no superado aún sobre el tema: *La Suprema Corte y la política*.² Algunas de esas razones todavía parecían válidas al momento de que fueron escritas. Una de carácter histórico es el papel que don Ignacio L. Vallarta le confirió a la Corte al resguardarla de las cuestiones políticas y señaladamente de las electorales. Otro factor es el papel que había desempeñado el presidencialismo mexicano en la vida del país, al expedir reglamentos “ilegales” por invadir la esfera de la Ley que pretenden regular, promover jurisdicciones especializadas en su seno, iniciar sin mediar presión judicial modificaciones a las leyes cuando advertía signos de inconstitucionalidad y resolver tradicionalmente, con su ejercicio político, los conflictos entre poderes públicos. La Suprema Corte tenía un papel reservado ante tanto protagonismo presidencial; sin embargo, la manera como el presidente ha ceñido sus atribuciones en la administración que corre, hace necesario que los espacios desocupados los llenen quienes tienen las facultades constitucionales para actuar. Ello explica el papel del nuevo Senado

1 Las determinaciones sobre la controversia constitucional entre la Procuraduría General de la República y el Estado de Tabasco, la acción de inconstitucionalidad intentada por el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas (Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 19/95, promovida por el Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado, *Diario Oficial de la Federación* de 11 de noviembre de 1996), muestran que la Corte política o no, está en la arena de lo político y sus decisiones tienen repercusiones jurídicas, sociales, económicas y naturalmente políticas.

2 La UNAM publicó en 1994 una reimpresión del libro de Miguel González Avelar, con prólogo de don Antonio Carrillo Flores. En virtud de que la edición de 1979 se agotó prácticamente al aparecer, fue necesario reeditarla y ahora con la reforma judicial es imprescindible su actualización. Véase González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.

mexicano, el compromiso de las entidades federativas ante lo que se ha llamado eufemísticamente “nuevo federalismo” y por supuesto el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El presidente de la República había sido además el eje único de la disciplina y la solidaridad partidista y el árbitro último de las divergencias entre los partidos y los actores políticos. Lo anterior dejaba a la Corte con una tarea estrictamente jurisdiccional y alejada de la materia electoral —la más política de las cuestiones, la madre de toda la política— en tanto se refiere al elector, a las elecciones y en su conjunto a los derechos electorales. Los derechos electorales de estrecha relación con la política, si bien pertenecen a un género diverso al de los derechos políticos vinculados con las atribuciones que concede la ley al individuo y a los partidos políticos para intervenir en la organización y gobierno de un Estado. Si a esto agregamos que el Partido Revolucionario Institucional actuó prácticamente como partido único durante varias décadas, veremos que la Corte estaba alejada e impedida de *facto* para intervenir en cuestiones de significación política como las facultades que le confería el artículo 105 constitucional, antes de la reforma de 1994.

En el siglo pasado cuando México emerge al mundo como nación independiente, no existieron medios de impugnación que se pudieran hacer valer ante las autoridades jurisdiccionales del país, sino que por el contrario existieron mecanismos de autocalificación de los propios órganos sujetos a elección. Así estuvo en vigor el principio de calificación electoral propia de diputados federales y senadores a través de un Colegio Electoral y de Colegios Electorales emanados del Poder Legislativo para la calificación de los ejecutivos estatales o del Poder Ejecutivo Federal que tenían la decisión final.

El sistema de autoevaluación tuvo una excepción en la Constitución Centralista de 1836 o Leyes constitucionales de la República Mexicana.³ Consistía en que la calificación de los diputados estaría en manos del Senado y la de los senadores a cargo del Supremo Poder Conservador.

El sistema tradicional de autocalificación tuvo algunas modalidades interesantes e imaginativas como la que introdujo la reforma constitucional de 1977 en que asignó la función de calificación a un Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados de entre los que habían de inte-

3 Suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, conocidas también como Constitución de las Siete Leyes.

grar la Cámara, 60 de ellos surgidos de las elecciones directas en los distritos electorales y 40 presuntos diputados electos por el sistema de representación proporcional. En esa reforma se introdujo un recurso de las reclamación en contra de resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara. Sin embargo, la resolución de la Suprema Corte carecía de *imperium* y solamente tenía como efecto que la cámara funcionando en pleno emitiera una nueva resolución definitiva e inatacable. El recurso procedía contra las resoluciones del Colegio Electoral en las Cámaras de Diputados y Senadores en relación a sus miembros. Si las resoluciones de la Suprema Corte carecían de ejecutividad y de efectos vinculatorios, resultaba en desdoro de la majestad y tradición de la Corte que se pretendiera utilizar su “peso moral” para orientar las decisiones definitivas de los colegios electorales. Más grave que inmiscuir la en asuntos políticos resultaba que, bajo el pretexto de conservar la discreción de la Corte, no se le dieran los instrumentos de imperio para el cumplimiento de sus resoluciones.

Este recurso de reclamación se abandonó en 1986 por su falta de operatividad práctica y se propuso la instauración de un tribunal, ante el cual se pudieran presentar las impugnaciones de las resoluciones de los organismos electorales, pero manteniendo los colegios electorales la facultad de calificación electoral de sus miembros.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1987 derivó de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente de la República en noviembre de 1986. En dicha reforma se canceló el imaginativo mecanismo de calificación de 1977 y se regresó al sistema tradicional de que el total de presuntos diputados, o de senadores, formara parte del Colegio Electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral estaba integrado por magistrados (siete numerarios y dos supernumerarios) que fueron designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos. Surgió con ello la nueva figura de la justicia electoral que no conocía el derecho electoral mexicano.⁴ La justicia electoral surge con facultades para el tribunal que se encargaba de impartirla. El tribunal estaba facultado para confirmar, modificar o revocar los actos impugnados o bien ordenar, si fuera el caso que no se extendieran las constancias de mayoría a diputados federales o senadores. No obstante, las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Electoral quedaban sujetas a una segunda instancia de carác-

4 González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1991, p. 111.

ter político, en tanto los Colegios Electorales de las Cámaras mantenían la facultad de autocalificación definitiva, por una parte, y, por la otra, podían alterar las determinaciones en primera instancia del Tribunal.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral cuya organización y funcionamiento regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁵ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Tribunal Federal Electoral es autónomo y máxima autoridad electoral federal desde el punto de vista jurisdiccional.⁶

En 1993 se generó una nueva reforma electoral para crear una segunda Sala del Tribunal Federal Electoral con características *sui generis* en tanto se trata de una Sala que se formaría para cada proceso electoral de carácter federal y se integraba con cuatro miembros de la judicatura federal designados por un peculiar sistema. Se trataba de darle jurisdicción plena al Tribunal Federal y cancelar el principio bajo el cual funcionó el órgano cuyos fallos en materia de calificación podían ser revisados por los colegios electorales del Congreso de la Unión. En el fondo, lo que estaba presente era una interpretación muy rígida del principio de división de poderes bajo el cual un órgano de un poder, la Suprema Corte, no podía tener jurisdicción plena sobre otro poder.

Los cuatro integrantes eran designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su aprobación la otorgaba la Cámara de Diputados mediante los votos de dos terceras partes de sus miembros presentes de la Cámara. Si no se alcanzara la mayoría calificada se presentarían nuevas propuestas y si en esta segunda vuelta no se lograba la aprobación, la Cámara procedería a elegir a los magistrados de entre los propuestos por la mayoría simple de los diputados presentes.⁷ Este sistema resultaba inadecuado en tanto sometía la propuesta de la Suprema Corte a los designados de la Cámara política poniendo en riesgo la majestad de la Corte.

Además de los cuatro miembros provenientes de la judicatura federal, integraría la Sala el presidente del Tribunal Federal Electoral. La Sala podía funcionar válidamente con cuatro miembros pero con la presencia del

5 En adelante: COFIPE.

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, párrafo decimotercero, hasta antes de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

7 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41.

presidente. Las resoluciones se tomaban por mayoría con el voto de calidad del presidente.

Otra característica de esta Sala era su duración, pues debería quedar integrada, como plazo límite, en la última semana de octubre del año anterior a la elección, se instalaría para iniciar sus funciones en la tercera semana de julio y las concluiría el 30 de septiembre de ese año, y consecuentemente la duración de la designación de los magistrados que la integraban, salvo el presidente, era igual a ese periodo.⁸ Su sede era la misma de la llamada Sala Central.

La Sala de Segunda Instancia era competente para conocer y resolver exclusivamente los recursos de reconsideración que se interpusieran contra algunas de las decisiones de las Salas de primera Instancia (regionales), que a su vez provenían de los recursos intentados contra las resoluciones de las autoridades federales, más no conocería de las determinaciones de las autoridades locales, las que deberían someterse a la jurisdicción de los tribunales estatales en materia electoral.⁹ Por esta razón surgieron en el país tribunales electorales en los estados de la República.

Parecería que México había alcanzado la máxima expresión en materia electoral al abandonar el sistema de autocalificación y dotar a un tribunal especializado de las facultades para conocer en forma definitiva e inatacable de los recursos enderezados contra elecciones de diputados federales y senadores. El tribunal conocía además de los conflictos laborales entre el propio tribunal y sus trabajadores, ampliándose su esfera para conocer además de los conflictos entre el Instituto Federal Electoral, órgano depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la organización de las elecciones y sus trabajadores.¹⁰

Sin embargo, nuevas y muy importantes reformas constitucionales derivaron de arreglos políticos entre los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación, entidad del Ejecutivo Federal encargada de conducir la política interior que compete al Ejecutivo, fomentar el desarrollo político y de intervenir en las cuestiones electorales.

La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo en la Cámara de Diputados y de Revolución Democrática en

8 COFIPE, artículo 268.

9 *Idem*, artículo 268.2.

10 *Idem*, artículo 68.

la Cámara de Senadores, así como por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La más relevante y que indica el punto nuclear de este trabajo es la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Esta incorporación me lleva a una breve discusión sobre el principio de la unidad jurisdiccional.

En efecto, la función jurisdiccional federal que no es amplia, sino restringida, y la que se refiere a materias especializadas, se ha confiado a diferentes tribunales: el Tribunal Fiscal de la Federación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos que diriman controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tocante a los asuntos laborales relativos a distintas materias de carácter federal; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resuelve los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; los tribunales militares, cuya jurisdicción recae sobre personas que pertenecen a las fuerzas armadas; los tribunales agrarios encargados de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; el Tribunal Federal Electoral resolvía las impugnaciones derivadas de la materia electoral federal,¹¹ y, el Gran Jurado, integrado por la Cámara de Senadores, que conoce de las acusaciones de la Cámara de Diputados en materia de juicio político.¹²

No obstante, el desarrollo histórico, político y constitucional del concepto de la división de poderes, que originariamente se consideraba un dogma rígido y de aplicación absoluta, ha permitido que los órganos administrativos pueden desarrollar también la función jurisdiccional y, en casos excepcionales, también lo hagan los órganos del Poder Legislativo. En algunas ocasiones se consideró que era mejor que la justicia social fuera encomendada al ámbito del Poder Ejecutivo, con su calidad de ejecutor y guardián de los derechos sociales. Hoy se da un replanteamiento para fortalecer la unidad de la jurisdicción que no está reñida con el man-

11 La reforma política de 1996 ha planteado la necesidad de la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, lo que reafirma el principio de unicidad de dicho Poder.

12 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, t. I, p. 432. Artículos 74, fracción XXIX H; 104, fracción I B; 123, apartado A, fracciones XX y XXXI; 123, apartado B, fracción XII; 13 y 27, fracción XIX; 41, 60 y 110, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, respectivamente.

tenimiento de las conquistas de los trabajadores, pues el Poder Judicial de la Federación, a través de los tribunales colegiados de Circuito y de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia, han derribado la supuesta teoría de que el Poder Judicial es insensible a la justicia social.

El carácter jurisdiccional depende de la función misma, no necesariamente del órgano que la realiza, a pesar de las tesis sobre la exclusividad de la jurisdicción.¹³ Sin embargo, los órganos judiciales son por su naturaleza jurisdiccionales, a diferencia de otros cuya tarea es preponderantemente administrativa o legislativa; así pueden realizar, como lo hacen por excepción, funciones jurisdiccionales. Tal es, por citar un ejemplo, la facultad del Senado de la República, a la que hacíamos referencia, de erigirse en jurado de sentencia, para conocer en juicio político las facultades u omisiones de servidores públicos.

La unidad del Poder Judicial deriva desde el punto de vista abstracto de la propia unidad e indivisibilidad de la soberanía. En otro sentido, tiene una acepción territorial como competencia exclusiva del Estado federal en el territorio nacional en los términos de la jurisdicción federal conforme a la Ley de Amparo y las leyes federales que les dan esa competencia.

Esta organización territorial federal se lleva a cabo sin perjuicio de la competencia coextensa que corresponde a los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia radicados en cada una de las entidades federativas y de competencia local. La otra vertiente del principio de unidad jurisdiccional se expresa en la existencia de una organización judicial que se muestra en una red de juzgados de distrito y circuitos de tribunales colegiados y unitarios que monopoliza la potestad jurisdiccional de carácter federal conforme al principio de exclusividad para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Este principio está estrechamente vinculado al de la independencia judicial, tal y como lo plantea Fernández Segado con apoyo en Gimeno Sendra: “en el Estado de derecho la función de juzgar debe estar encomendada a un único conjunto de jueces independientes e imparciales, en donde toda manipulación en su constitución e independencia esté expresamente desterrada”.¹⁴

13 Cfr. González Pérez, Jesús, “La Jurisdicción: unidad jurisdiccional y conflictos jurisdiccionales”, *El Poder Judicial*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983, vol. I, pp. 42-83.

14 Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 761.

Hay que hacer una distinción importante entre la unidad de la jurisdicción y la especialización. El principio de unidad no impide la existencia de la jurisdicción especializada. La complejidad de la organización social y consecuentemente del ordenamiento jurídico hace imposible que todos los magistrados o jueces tengan una preparación general que les permita indistintamente juzgar cualquier tipo de litigio. En los procesos contencioso-administrativos y en la materia fiscal se hizo evidente esta distinción y la materia electoral no es excepción por su alto grado de especialización y las particularidades de la propia materia.

Por lo anterior, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ha conferido al Consejo de la Judicatura Federal la competencia para definir los distritos que modificarán su actual estructura para dar paso a órganos especializados en las materias civil y penal, al dividirse en juzgados de Distrito de amparo y juzgados de Distrito de instancia federal. En los lugares en que sea necesario y factible establecer juzgados por especialidad mejorará la administración de justicia, al propiciar que los jueces dispongan de mejores elementos para resolver y con ello elevar su capacidad, su productividad judicial y disminuir el tiempo de resolución a favor de los intereses de los justiciables y del sistema judicial en su conjunto.

Aunque la función jurisdiccional es preponderante para el Poder Judicial de la Federación, ese ámbito de competencia no le corresponde en exclusividad. José Luis Soberanes ha sostenido la conveniencia de que así ocurra y la necesidad de resolver el grave problema de la enorme cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial; es urgente hacerlo, dice el investigador de la UNAM, para evitar duplicaciones y disfuncionalidades y no se violenten los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes.¹⁵

La misma preocupación expresó don Antonio Carrillo Flores, en célebres conferencias que dio en diversas ocasiones. En una de ellas, con el tema “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, sostuvo que el supremo tribunal del país debería revisar decisiones sobre inconstitucionalidad a las que no tiene forma de llegar, y además concedérsele potestad discrecional para revisar cualquier resolución de tribunales federales, incluyendo cualquier materia, y hasta las decisiones de los tri-

15 Soberanes Fernández, José Luis, “El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del derecho comparado”, en Melgar Adalid, Mario *et. al.*, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995, p. 222.

bunales locales no susceptibles de corregirse mediante algún recurso, cuando a juicio de la Corte se planteara un asunto relacionado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Don Antonio Carrillo Flores se pregunta lo que salta a la vista: “¿Que habría miles de peticiones? Ciertamente, pero otros tribunales del mundo, como la Suprema Corte de los Estados Unidos y la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña han perfeccionado técnicas muy sencillas para dar curso sólo a aquellas instancias que susciten este tipo de cuestiones”.¹⁶

En este sentido la reforma de agosto de 1996 trajo nuevamente a colación la estructura y sentido del artículo 94 constitucional. Los tribunales federales especializados por materias y que no forman parte del Poder Judicial de la Federación vuelven imprecisa la redacción del primer párrafo del artículo 94 constitucional, cuando establece que “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”. ¿Qué ocurría con el Tribunal Federal Electoral, para dar un ejemplo? La reforma con estos elementos incorporó a la enumeración de órganos que integran el Poder Judicial de la Federación al Tribunal Electoral que dejó de contener la denominación *federal*.

Esta denominación deriva de la regla de que todas las leyes electorales se sujeten a lo dispuesto en la Constitución y para proteger los derechos políticos electorales de los mexicanos. Se establece la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, y para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional de la elección presidencial.

La iniciativa de los grupos parlamentarios señala que pretendió hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada y así se propuso incorporar el Tribunal Electoral, órgano especializado, al Poder Judicial de la Federación. La incorporación pretende una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

De esta manera, la Suprema Corte conocerá de la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 constitucional la prohibición para la Corte de conocer acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución en materia electoral.

La fórmula del artículo 94 ha sido criticada por algunos autores. Elisur Arteaga Nava señala que en la Constitución de 1857 era explicable, pues únicamente existían en forma paralela al Poder Judicial federal el gran jurado y los tribunales militares, pero en virtud de las disposiciones de la Constitución de 17 y de numerosas reformas existen un número crecido de autoridades a las que se les ha conferido la función de juzgar.¹⁷

En una conferencia académica, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura formuló una pregunta retórica en los siguientes términos: “¿en qué medida y en qué grado participa el Tribunal Electoral en ejercicio de las funciones que la Constitución acota a cada uno de los diferentes organismos que encuadra dentro del capítulo destinado al Poder Judicial de la Federación”.¹⁸

Aguinaco Alemán responde a su pregunta en el sentido de que el Tribunal Electoral tiene una fisonomía y competencia propias que se apartan de la tradicional jerarquía del Poder Judicial de la Federación. La reforma constitucional establece un sistema de medios de impugnación para dar definitividad a las etapas de los procesos electorales y para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, bajo la regla de que los medios de impugnación carecen de efectos suspensivos.¹⁹

La reforma constitucional establece que el Tribunal funcionará con una Sala superior y con Salas regionales que sustituyen a la Sala central y a las regionales a que se refería el COFIPE.²⁰ La Sala superior es de actuación permanente y estará integrada por siete magistrados que durarán diez años en el cargo. La disposición constitucional contenida en el artículo 101 de la Constitución no prohíbe a los magistrados de las Salas regionales dedicarse a cargos diversos, por lo que es de suponerse que las

17 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 432.

18 Aguinaco Alemán, José Vicente, “Los Tribunales Electorales”, ponencia sustentada en la presentación del libro Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9 de octubre de 1996.

19 *Ibidem*.

20 COFIPE, artículo 265.

Salas regionales funcionarán de manera temporal conforme a la solución que se adoptó para las Salas regionales del Tribunal Federal Electoral.

La designación de los magistrados de las Salas superior y regionales se hará mediante la elección que hagan las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en caso de recesos de la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución señala que la ley fijará las reglas y el procedimiento correspondiente. No obstante, la Suprema Corte decidió convocar mediante un Acuerdo General a los interesados en ser propuestos para ocupar los cargos de Magistrados Electorales en la Sala superior o en las Salas regionales del Tribunal Electoral.²¹

La Corte examinó y evaluó a 292 aspirantes cuyos nombres aparecieron en una lista que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* y remitió una lista al Senado con los nombres de 21 personas para la Sala superior y 45 para las Salas regionales con el fin de que esa Cámara del Poder Legislativo eligiera a los magistrados electorales, como en efecto lo hizo al designar a los siete miembros de la Sala superior y a los quince de las Salas regionales.²²

Los requisitos para ser magistrado electoral de la Sala superior son los mismos que la ley requiere para fungir como ministro de la Suprema Corte de Justicia. Si el encargo de los ministros es de quince años,²³ el de los magistrados electorales será de diez improrrogables. Los magistrados electorales de las Salas regionales deberán satisfacer los requisitos que no podrán ser menores a los que se requieren para ser magistrado de circuito.²⁴ El término de su encargo es menor que el de los magistrados de la Sala superior al fijarlo la Constitución en ocho años improrrogables.

Las facultades del Tribunal recogen las que le confirió el COFIPE al Tribunal Federal Electoral, como es resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en las elecciones de diputados federales y senadores, y las adicionales que le otorgó la reforma. Entre éstas sobresalen, no sólo por su novedad sino por su significación, la de conocer los recursos que se interpongan contra actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos, derechos que se

21 Acuerdo número 3/1996 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Diario Oficial de la Federación* de 28 de agosto de 1996.

22 31 de octubre de 1996.

23 A partir de la reforma judicial de 1994.

24 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 106.

refieran a votar o ser votado, así como de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

No obstante, las facultades que constituyen una verdadera resolución de la democracia mexicana, son las que se refieren a resolver en forma definitiva e inatacable los recursos sobre la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el cómputo final y la declaración de validez de elección, así como la declaración de presidente electo del candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos.

Otra facultad considerada por uno de los expertos en materia electoral, del mismo rango que la anterior, es:

la de resolver, en última instancia, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios y resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.²⁵

Las facultades del Tribunal son, como podrá observarse, amplísimas y le confieren el carácter de autoridad jurisdiccional máxima en la materia electoral y la propia Constitución le da el carácter de órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.²⁶ Todos los actos o resoluciones electorales sin importar si son de la esfera federal o estatal podrán ser revisadas por el Tribunal Electoral, con la excepción de la facultad que recibe la Suprema Corte de Justicia de declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales, cuando se presente una acción de inconstitucionalidad creada por la reforma judicial de 1994.

El texto constitucional establece que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral corresponderán, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal. La Comisión estará integrada por cinco miembros: el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres consejeros del Consejo de la Judicatura Federal.

La solución que se dio respecto de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral es interesante en tanto no tiene precedente.

25 Tena, Campero, Germán, *La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación*, Querétaro, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, V Aniversario de la creación del XXII Circuito, 30 de septiembre de 1996.

26 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

Se trata de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal en la que sus miembros tienen mayoría si bien todos los funcionarios que acudan a atender las tareas administrativas y de gobierno del Tribunal Electoral son miembros del Poder Judicial de la Federación. Surgen algunas preguntas que las reformas a la Ley Orgánica presumiblemente habrán de dilucidar: Si la Comisión tendrá facultades exclusivas o ¿sí podrán ser revisadas, tratándose de cuestiones meramente administrativas por el Pleno del Consejo de la Judicatura?

Una de las facultades que la Constitución confiere al Tribunal Electoral y que habrá de revisarse seguramente en el futuro, es la relativa a las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo de un proceso respectivo o del resultado final de las elecciones. Esta vía, señala la Constitución, procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.²⁷

Es comprensible la prudencia del Constituyente Permanente al consignar la limitación para no alterar los plazos electorales, lo que comprometería la seguridad electoral general con las consecuentes implicaciones políticas. Las leyes pretenden ordenar la vida política y no generar conflictos sociales y menos de orden político electoral, materia tan sensible al ánimo popular. Qué gravedad traería consigo, que por estar pendiente de resolución un recurso no pudiera instalarse una legislatura local o un gobernador no pudiera tomar posesión del cargo para el que fue electo popularmente. Como lo planteó Tena Campero “a medida que se vaya avanzando en el régimen de derecho y se advierta la posibilidad de que los tribunales locales y obviamente el federal, dicten, a partir de estas reformas, sus resoluciones dentro de los tiempos electorales”.²⁸

Las relaciones entre el Tribunal Electoral y los órganos del Poder Judicial de la Federación al que se incorporó tienen varias vertientes que estableció la reforma constitucional:

1. Vertiente jurisdiccional: La facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para decidir en definitiva la prevalencia de las tesis en caso

27 *Idem*, artículo 99, fracción IV.

28 Tena Campero, Germán, *op. cit.*

de resoluciones contradictorias que se susciten entre las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. De nombramiento: En tanto la Suprema Corte de Justicia interviene en la selección y propuesta que hace al Senado de la República de los candidatos a magistrados electorales.

3. De presupuesto: La facultad del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para incluir en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación el presupuesto que proponga el Tribunal Electoral.²⁹

4. De administración, vigilancia y disciplina: El Consejo de la Judicatura Federal participará a través de una Comisión en estas tareas relativas al Tribunal Electoral.

Un asunto de difícil solución es el relativo a las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, que son, según la Constitución, definitivas e inatacables, con excepción de las relativas a la designación, remoción y adscripción de jueces y magistrados. En este sentido, si el Consejo remueve o adscribe a un juez o magistrado electoral ¿no irá en contra de la facultad de la Corte, del Senado o de la Comisión Permanente de designar a los magistrados? Si la Corte se ocupa de estas cuestiones ¿no desnaturalizará su función eminentemente jurisdiccional?

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación es una medida del Constituyente Permanente que muestra la relevancia de los acuerdos políticos asumidos por los representantes de los partidos políticos y culmina una etapa que no será la última, sino parte de un proceso que abarca ya varios lustros de esfuerzo. Para el Poder Judicial de la Federación y para sus órganos constituye un reconocimiento a la tradición de imparcialidad y majestad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, por una parte, y de la objetividad y excelencia del trabajo del Consejo de la Judicatura Federal, de la otra.

La reforma de agosto de 1996 reivindicó para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la materia electoral al abandonar la tesis del insigne Vallarta. Muchos juristas que aman una tradición secular habrán de expresar sus recámaras y dudas. No obstante ¿por qué no permitir que la Corte Suprema de nuestro país, sólida institución, respetada reiterada-

29 Con este presupuesto, el que presente el Consejo de la Judicatura Federal y el de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, se integra el Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. DR © 1997. Senado de la República. LVI Legislatura
Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

mente por la sociedad, ocupe uno de los espacios más relevantes de la vida social como es el político?

La reforma colma un vacío, relanza a nuestro tribunal más alto a las alturas de la política como fuerza liberadora de la sociedad. No hay razón alguna para pensar que la política no ocupará un espacio en las alturas de la jurisdicción última del país. Se le ha dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia plena para conocer de la contradicción de una norma de carácter general con la Constitución, lo que la hace depositaria completa de la constitucionalidad, sin excepciones vergonzantes. Nuestra Corte sigue su paso hacia el propósito de ser un verdadero tribunal constitucional, como lo exigen los nuevos tiempos, los difíciles tiempos que por ahora corren en el país.