

ESTE NÚMERO

Uno de los más interesantes fenómenos que pueden constatare en la evolución jurídica reciente en nuestro país es, sin duda, la judicialización de los conflictos electorales. En un breve lapso se pasó de la casi total ausencia de instrumentos jurídico-procesales para resolver las controversias que pudieran darse en el marco del proceso electoral, a la judicialización plena de las cuestiones tanto de legalidad como de constitucionalidad que atañen a las elecciones, al menos en el plano federal. La razón fundamental de este cambio se debe a la necesidad de dar a los procesos electorales un grado de imparcialidad y certidumbre que solamente pueden ofrecer el derecho y las instituciones judiciales.

Sin embargo, no deja de sorprender un poco la rapidez con que se ha dado esta transformación, así como el alto grado de legitimidad y credibilidad que han logrado las instituciones electorales federales, en un país donde las autoridades, en general, no pueden ufanarse de su prestigio social. Sobre todo —y esto sería un fenómeno digno de estudiarse más a fondo por los sociólogos del derecho— los partidos políticos han aceptado, o se han visto un tanto forzados, aunque con algunas “recaídas”, a encauzar en lo fundamental, por la vía judicial, sus inconformidades dentro del proceso electoral, cuando sabemos que sus estrategias de lucha política han sido tradicionalmente muy diferentes.

Esto ha requerido un proceso de aprendizaje de lo que significa tener que plantear estas inconformidades como controversias jurídicas, por ejemplo, en términos de respeto a los plazos y las formalidades del procedimiento, de búsqueda de pruebas, etcétera. Y aunque las estadísticas judiciales electo-

rales parecieran mostrar que el éxito de tales reclamaciones no es en realidad muy frecuente, esto no parece haber desalentado el recurso a esta vía, sino que su progresiva ampliación y constante perfeccionamiento han creado claros incentivos en favor de su continuada utilización. Por eso podría afirmarse que la justicia electoral, sobre todo la federal, ha funcionado de manera bastante satisfactoria, y a ello debemos en buena medida que en la actualidad los procesos electorales se hayan encauzado —esperamos que de manera definitiva— por la vía jurídica, en general, y por la judicial, en particular.

Aunque en esencia este proceso de judicialización de los conflictos electorales ha concluido, ello no significa que la justicia electoral no pueda perfeccionarse todavía más, como puede serlo, de manera permanente, cualquier otra institución. Pero para avanzar más en dicho perfeccionamiento, es muy importante que se conozca su evolución y su problemática particular. El doctor Mario Melgar Adalid —quien tiene en su haber una distinguida carrera académica y profesional como funcionario de la Universidad Nacional Autónoma de México, como profesor de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y quien se desempeña actualmente como consejero de la Judicatura Federal y, en tal calidad, también como miembro de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— nos ofrece aquí un magnífico panorama de la evolución y la situación actual de la justicia electoral federal, como contribución a ese conocimiento de que hablamos y a la exploración de las posibilidades de perfeccionamiento de dicha justicia, lo que es también muy relevante para las correspondientes instituciones locales.

El primer capítulo es de naturaleza introductoria; en tal sentido hace una breve relación de antecedentes históricos y plantea una definición conceptual de la materia. El segundo capítulo entra de manera más detallada en la evolución de la justicia electoral en nuestro país, a través de las sucesivas reformas constitucionales y legales a partir de 1977. El tercer capítulo se ocupa de las competencias, organización y funcionamiento del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación. El cuarto capítulo expone los medios de impugnación en materia electoral en las distintas leyes y códigos de la materia, hasta la actual Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de 1996; se hace aquí una referencia al también reciente conocimiento de la materia electoral por la Suprema Corte de Justicia. Concluye este valioso panorama con un apartado de conclusiones, en el que el autor hace varias propuestas de perfeccionamiento de la justicia electoral federal.

Además de estas atinadas propuestas, me parece que también es necesario perfeccionar la incorporación que se hizo en 1996 del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Sin duda dicha incorporación resulta positiva, pues significa un avance hacia la unidad formal y no sólo material de la jurisdicción federal, y porque abre la puerta a la incorporación de otros órganos judiciales federales que, según opinamos, y esta opinión es compartida por el doctor Melgar, deben también formar parte del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial federal presenta algunos problemas, pues hay aspectos cuyo diseño quizá no hubo oportunidad de reflexionar de manera suficiente, en razón del grado de autonomía que se quiso preservar para este órgano jurisdiccional. Menciono únicamente dos: la Comisión de Administración del Tribunal y la carrera judicial.

Por lo que se refiere al primer punto, aunque la Constitución señala, en su artículo 99, que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponden a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en realidad no se trata de una comisión propiamente dicha de este órgano, sino de una comisión *ad hoc* de la que, además del presidente del Tribunal y de un magistrado de su Sala Superior, forman parte tres miembros del Consejo. La razón de esta afirmación es que la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, como la denomina el artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no es una comisión que haya salido del seno del pleno del Consejo de la Judicatura Federal (véanse los artículos 77 y siguientes de la citada

Ley Orgánica). Aún más, esto se confirma por el hecho de que el pleno del Consejo no tiene la atribución de revisar ninguna decisión de la Comisión de Administración, posibilidad que, según nos señala el autor, se planteó con motivo de la reglamentación del precepto constitucional por la Ley Orgánica.

Dicho en otras palabras: el pleno del Consejo de la Judicatura Federal no lo es ya para todo el Poder Judicial de la Federación, porque el Tribunal Electoral, como órgano especializado de este Poder, está fuera de su ámbito de competencia. Por ello, en relación con la incorporación del Tribunal Electoral, y en previsión de futuras incorporaciones de otros órganos judiciales federales, debe rediseñarse la composición y facultades del Consejo, a fin de que exista un pleno del mismo que tenga responsabilidades respecto de todo el Poder Judicial de la Federación y que adopte las decisiones de política judicial que afecten a *todos* sus órganos. Adicionalmente, puede pensarse en la existencia de salas, secciones o comisiones que desempeñen las funciones ordinarias de administración, vigilancia y disciplina respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios y especializados, lo que no impide que a estos últimos se les confiera o se les preserve un grado particular de autonomía.

Por lo que se refiere a la carrera judicial, la situación actual es que existen *dos* carreras judiciales dentro del Poder Judicial de la Federación: la carrera judicial que podemos llamar “general” (artículo 110 de la Ley Orgánica), y una carrera judicial electoral como carrera “especial” (véase, por ejemplo, el artículo 47 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral). Sus relaciones recíprocas no se encuentran claras, aunque tal vinculación debe definirse, pues se supone que los magistrados electorales y otros funcionarios judiciales electorales saldrán, en su mayoría al menos, de entre los juzgadores y funcionarios del Poder Judicial federal. Del mismo modo, es concebible que quien haya iniciado la carrera judicial electoral busque la oportunidad de continuarla en los órganos ordinarios de ese Poder Judicial.

En rigor, estos dos aspectos que se examinan no atañen directamente al funcionamiento y la efectividad de la *justicia electoral* como tal, y quizá por ello no necesite abordarlos el autor de este cuaderno. Sin embargo, forman parte de una visión integral de la reforma y desarrollo futuros de las instituciones judiciales en nuestro país.

Como en números anteriores de la colección, completan este estudio varios anexos, a cargo tanto del autor como del suscrito. Se trata de documentos e información que pueden ser de interés para un mejor conocimiento y evaluación de la justicia electoral. Se ofrecen inclusive algunos datos de la estadística judicial de los procesos electorales federales de 1991, 1994 y 1997, tomados de las respectivas memorias. Se trata de datos básicos, de los que apenas podría sacarse alguna conclusión elaborada. Sin embargo, reflejan con cierta claridad lo arriba dicho: el perfeccionamiento de los medios de impugnación electoral; el uso creciente de estos medios por los ciudadanos y los partidos políticos, y, en consecuencia, la intensa actividad que ha desplegado el Tribunal Electoral.

En resumen, se trata aquí de un estudio valioso y oportuno, ahora que las elecciones federales del año 2000 están a la vista y que se anticipa que se tratará de un proceso electoral muy reñido. Quizá sea tiempo de reflexionar y de poner en práctica las propuestas de cambio que formula el estudio, así como otras que su lectura pueda sugerir. Si así fuera, habrá cumplido con creces sus propósitos.

Héctor FIX FIERRO

Ciudad Universitaria, febrero de 1999