

II. Antecedentes constitucionales y legales de la justicia electoral . . . . .	31
1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales . . . . .	31
2. La reforma de 1986 y el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal . . . . .	33
3. La reforma de 1990 y la creación del Tribunal Federal Electoral . . . . .	34
4. La reforma de 1993 . . . . .	36
5. La reforma de 1996 . . . . .	38

## II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Si bien existen antecedentes de distintos ordenamientos electorales antes de la llamada reforma política de 1977, la realidad fáctica es que nunca ocuparon la atención pública ni fueron objeto de un análisis cuidadoso por parte de la doctrina, con algunas excepciones.<sup>12</sup>

### 1. *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*

Este ordenamiento derivó de la reforma política de 1977 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que articuló don Jesús Reyes Heróles en su calidad de secretario de Gobernación al inicio del gobierno del presidente José López Portillo.

Por primera ocasión se estableció en la ley un régimen de nulidades y de recursos que pretendía institucionalizar un sistema contencioso electoral. Los recursos establecidos por el artículo 225 eran los siguientes: contra los actos preparatorios del proceso electoral los ciudadanos, candidatos, partidos políticos, asociaciones políticas o sus representantes, podían hacer valer la aclaración e inconformidad; dentro del proceso electoral, los candidatos y partidos políticos o sus representantes podían interponer la protesta, revocación, revisión y queja.

12 J. Fernando Franco González Salas se ocupó descriptivamente de las normas electorales del presente siglo. Vid. "Evolución del contencioso federal mexicano 1916-1996", en *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-44.

Se mantenía el sistema tradicional de autocalificación con algunas modalidades interesantes e imaginativas, como la establecida en el artículo 60 de la Constitución que asignaba la función de calificación a un colegio electoral integrado por 100 presuntos diputados de entre los que habían de integrar 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.

La Constitución, en el mismo artículo 60, estableció un recurso de reclamación que confería a la Suprema Corte de Justicia facultades en materia electoral, al darle competencia para resolver tal recurso, como medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, y sobre la calificación de la elección de sus miembros. Dicho recurso podían interponerlo los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. Sin embargo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia, si consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, carecía de *imperium* y solamente tenía como efecto que la Cámara funcionando en pleno emitiera una nueva resolución que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

La reforma de 1977 fue importante tanto por marcar el inicio de una tendencia hacia la legalidad de los procesos electorales y la instauración de la justicia electoral en el país, como también por dar la pauta para que algunas opciones políticas encontraran condiciones para su incorporación jurídica a la organización y competencia electorales. El reconocimiento de los partidos dejó de ser una facultad administrativa para convertirse en una atribución de la Comisión Federal Electoral, adquiriendo a nivel institucional el carácter de entidades de interés público; asimismo, se ampliaron sus prerrogativas. Se incrementó de 260 a 400 el número de diputados federales, con un nuevo sistema de composición mixta para la integración de la Cámara respectiva, combinando

los principios de mayoría relativa (300 diputados) y de representación proporcional (100 diputados).

## *2. La reforma de 1986 y el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*

En 1986 se aumentó a 500 el número de integrantes de la Cámara de Diputados, de los cuales 300 continuaron eligiéndose bajo el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional, o sea, que se siguió aplicando el sistema mixto con dominante mayoritario, combinando los aspectos positivos de ambos sistemas. Por un lado, mantenía la sencillez y claridad del sistema de mayoría, haciéndolo más accesible para el electorado; por otro lado, gracias al sistema de representación proporcional, logró la participación equilibrada de las minorías, preservando su identidad y su derecho a integrar la representación nacional y evitar los excesos de un sistema mayoritario puro. Asimismo, limitaba al partido mayoritario a un máximo de 350 diputados, que representaban el 70% de la integración de la Cámara, aunque hubiere obtenido un porcentaje de votos superior. Se estableció la renovación del Senado por mitades.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte se abandonó en 1986 por su falta de operatividad práctica,<sup>13</sup> y se propuso la instauración de un Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, ante el cual se pudieran presentar las impugnaciones de las resoluciones de los organismos electorales. Los colegios electorales de las Cámaras mantuvieron la facultad de la calificación de la elección de sus miembros.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal 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 integrara el

13 En diez años se interpusieron diez recursos que la Suprema Corte nunca resolvió en cuanto al fondo.

colegio electoral, argumentándose que con aquella fórmula no se advertía un criterio objetivo que permitiera defender esta manera de integrar el colegio, y que en cambio se dejaba en estado de indefensión a los directamente interesados.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal estaba integrado por magistrados (siete numerarios y dos supernumerarios) que eran designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, y para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. El Tribunal se instalaba e iniciaba sus actividades a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trataba. Surgió con ello la nueva figura de la justicia electoral que no conocía el derecho electoral mexicano.<sup>14</sup>

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal era un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena jurisdicción para resolver los recursos de apelación y queja, estando 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 Federal quedaban sujetas a una segunda instancia de carácter político, en tanto los colegios electorales de las Cámaras mantenían la facultad de autocalificación definitiva, por una parte, y por la otra, podían alzar las determinaciones en primera instancia del Tribunal.

### 3. *La reforma de 1990 y la creación del Tribunal Federal Electoral*

En 1989 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41 y 60, y en 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), dando origen al Tribunal Federal Elec-

<sup>14</sup> González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1991, p. 111.

toral. En la Constitución se establecía que el Tribunal era autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.<sup>15</sup>

El Tribunal Federal Electoral se integraba por una Sala Central, con sede en el Distrito Federal, y cuatro Salas Regionales, cuyas sedes eran, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

La Sala Central era permanente, las cuatro Salas Regionales se instalaban a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección, para concluir funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección.

La Sala Central se integraba con cinco magistrados, mientras que las Salas Regionales lo estaban con tres magistrados.

El Tribunal Federal Electoral tenía a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, en los términos del artículo 41 de la Constitución Política. Al resolver dichos recursos, debía garantizar que sus actos o resoluciones se sujetaran al principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral podían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los colegios electorales.

Los magistrados del Tribunal Federal Electoral debían satisfacer los requisitos que señalara el COFIPE, los cuales no podían ser menores a los precisados por la Constitución Federal para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, dentro de los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograba en una primera votación, se procedía a insacular a los candidatos propuestos, para sacar el número de magistrados necesario.

Los magistrados eran nombrados para ejercer sus funciones durante ocho años, y se autorizaba la reelección; el presiden-

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, párrafo décimo tercero, hasta antes de la reforma constitucional publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

te de la República proponía a la Cámara de Diputados su ratificación o, en su caso, una nueva designación. La aportación más relevante de esta reforma es que con ella se inicia un proceso de judicialización de los asuntos electorales que se completaría más adelante.

#### 4. La reforma de 1993

En 1993 se generó una reforma al artículo 41 de la Constitución Federal y al COFIPE, para crear la sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, con características *sui generis*, en tanto se trataba de una sala que se formaría para cada proceso electoral federal. Dicha Sala se integraría con cuatro miembros de la judicatura federal, designados por un peculiar sistema, más el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien también la presidía. Se trataba de darle jurisdicción plena al Tribunal Federal Electoral 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.

Los cuatro integrantes eran designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzaba la mayoría calificada, se presentaban nuevas propuestas, y si en esta segunda vuelta no se lograba la aprobación, la Cámara procedía a elegir los magistrados de entre todos los propuestos, por la mayoría simple de los diputados presentes.<sup>16</sup> Este sistema resultaba inadecuado en tanto se sometía la propuesta de la Suprema Corte a los designios de la Cámara política, poniendo en riesgo la majestad de la Corte.

La Sala podía funcionar válidamente con cuatro miembros, pero contando con la presencia del presidente. Las resoluciones se tomaban por mayoría y el presidente tenía voto de calidad en caso de empate.

16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

Otra característica de esta Sala era su duración, pues debía quedar integrada como límite en la última semana de octubre del año anterior a la elección y sus trabajos los concluía el 30 de septiembre del año de la elección. Consecuentemente la duración de los magistrados que la integraban, salvo el presidente, era igual a ese periodo.<sup>17</sup> Su sede era la llamada Sala Central.

Con la reforma de 1993 al COFIPE, la distribución de competencias entre la Sala Central, las Salas Regionales y la Sala de Segunda Instancia quedó de la manera siguiente:

La Sala Central era competente para:

- Resolver durante los procesos electorales ordinarios, los recursos de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpusieran en la circunscripción de su sede, así como los que se interpusieran en contra de los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos del libro séptimo del COFIPE.
- Resolver los recursos de apelación que se interpusieran en los términos del libro séptimo del COFIPE, durante el tiempo que transcurriera entre dos procesos electorales ordinarios.
- Resolver los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpusieran, en los términos del libro séptimo del COFIPE, en los procesos de elecciones extraordinarias.
- Definir los criterios de jurisprudencia conforme a lo establecido en los artículos 3 y 337 del COFIPE.

Las Salas Regionales eran competentes para sustanciar y resolver, durante los procesos electorales, los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se

17 COFIPE, artículo 268.



interpusieran en la circunscripción plurinominal de su sede, en los términos del libro séptimo del COFIPE.

La Sala de Segunda Instancia, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Federal, era competente solamente para conocer y resolver los recursos de reconsideración que se interpusieran, de acuerdo con las disposiciones aplicables del libro séptimo del COFIPE.

### 5. *La reforma de 1996*

Parecía que México había alcanzado la máxima expresión en materia de justicia 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 de competencia para conocer también 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.<sup>18</sup>

No obstante, las nuevas facultades conferidas por el artículo 105 de la Constitución Federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la han colocado ante la circunstancia de que, sin perder su neutralidad y su carácter apartidista, sus decisiones puedan tener notables efectos políticos. En efecto, en este sentido se ha atribuido al Pleno de la Suprema Corte el conocimiento directo y exclusivo de las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de 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; el Ejecutivo Federal y alguna de las cámaras legislativas del Congreso o, en su caso,

18 COFIPE, artículo 266.

la Comisión Permanente; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y uno de sus municipios igualmente sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, así como entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

La intervención de la Suprema Corte en asuntos mencionados por la opinión pública y discutidos en diversos foros, ha modificado la postura secular de la Corte y su tradición de lejanía material y discreción respecto de los asuntos de la plaza pública.<sup>19</sup> Sin embargo, es importante destacar que no procede la controversia constitucional en materia electoral, aunque sí es procedente la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales.

Nuevas y muy importantes reformas constitucionales derivaron de consensos 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 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 nos 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 han confiado a diferentes tribunales: el Tribunal Fiscal de la Federación, dotado de plena autonomía para dic-

19 Las determinaciones sobre la controversia constitucional entre la Procuraduría General de la República y el estado de Tabasco o la controversia constitucional intentada por el municipio de Río Bravo, Tamaulipas, muestran que la Corte actúa en la arena de lo político y sus decisiones tienen repercusiones jurídicas, sociales, económicas y naturalmente políticas.

tar 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; el Tribunal Superior Agrario, que se encarga de impartir la justicia agraria; los tribunales militares, cuya jurisdicción recae sobre personas que pertenecen a las fuerzas armadas; el Tribunal Federal Electoral, que resolvía las impugnaciones derivadas de la materia electoral federal,<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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 puedan desarrollar también la función jurisdiccional y, en casos excepcionales, también lo hagan los órganos del Poder Legislativo.

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.<sup>22</sup> Sin embargo, los órganos judiciales son por su naturaleza jurisdiccionales, a diferencia de otros cuya tarea es preponderantemente admi-

20 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 unidad de dicho Poder.

21 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994, t. I, p. 432. Artículos 73, fracción XXIX, H, y 104, fracción I, B, 123, apartado A, fracciones XX y XXXI, 123, apartado B, fracción XII, 13,41, 60 y 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

22 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.

nistrativa o legislativa, así puedan realizar, como lo hacen por excepción, funciones jurisdiccionales. Tal es, por citar un consabido ejemplo, la facultad del Senado de la República de erigirse en jurado de sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de servidores públicos en los términos de los artículos 76, fracción VII, y 110 constitucionales.

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 de tribunales colegiados y unitarios de circuito, 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".<sup>23</sup>

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 ma-

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

gistrados 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 sus particularidades.

Por ello, 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 en materia civil y penal y juzgados de distrito de procesos civiles y penales. En los lugares en que sea necesario y factible establecer juzgados por especialidad, se mejorará la administración de justicia, al propiciar que los jueces dispongan de mejores elementos para resolver y, con ello, elevar su capacidad, la productividad judicial, y disminuir el tiempo de resolución a favor de los intereses de los justiciables y del sistema judicial en su conjunto.

Siendo preponderante para el Poder Judicial de la Federación la función jurisdiccional, 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 duplicidades y disfuncionalidades y no se violenten los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes.<sup>24</sup>

La misma preocupación expresó don Antonio Carrillo Flores en célebres conferencias que dictó en diversas ocasiones. En una de ellas, con el tema “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, sostuvo que el supremo tribunal

24 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, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1995, p. 222.

del país debía revisar decisiones inconstitucionales sobre las que no tiene control y además concedérsele potestad discrecional para revisar cualquier resolución de tribunales federales, incluyendo cualquier materia y hasta las decisiones de los tribunales 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”.<sup>25</sup>

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”. La fórmula del artículo 94 ha sido criticada por algunos autores. El tratadista 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 1917 y de numerosas reformas, existe un número crecido de autoridades a las que se les ha conferido la función de juzgar.<sup>26</sup>

¿Qué ocurriría con el Tribunal Federal Electoral, para dar un ejemplo? La reforma incorporó a la enumeración de órganos que integran el Poder Judicial de la Federación al Tribunal

25 Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 77-78.

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

Electoral, que dejó de contener la denominación *federal* para ser Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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 reforma constitucional fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y el del Trabajo, y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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 políticos 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 electorales, federales o locales, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 constitucional la prohibición para la Corte de conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, en materia electoral.

La reforma constitucional establece que el Tribunal funcione con una Sala Superior y con Salas Regionales que sustituyen a la Sala Central, a las Regionales y a la Sala de Segunda Instancia, a que se refería el COFIPE.<sup>27</sup> La Sala Superior

27 COFIPE, artículos 266, 267 y 268.

es de actuación permanente y está integrada por siete magistrados que durarán diez años en el cargo y tienen la misma remuneración que los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

No obstante la solución que da la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al periodo de funcionamiento de las Salas Regionales, la tendencia consiste en otorgar un carácter permanente a la función jurisdiccional electoral. La permanencia permitirá el cumplimiento más adecuado de los principios que norman la carrera judicial, en particular la profesionalización, y a que se eviten los riesgos de la politización de las designaciones y la improvisación de funcionarios. Los magistrados electorales deberían ser designados para un periodo determinado y no para atender comicios específicos.<sup>28</sup>

La designación de los magistrados de las Salas Superior y Regionales se hace mediante elección de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para la designación será necesario que al menos dos fuerzas políticas representadas por sus grupos parlamentarios en el Senado decidan sobre la integración del Tribunal, ya que al momento ningún grupo parlamentario tiene las dos terceras partes que se requieren para la elección. La Constitución señala que la ley fijará las reglas y el procedimiento correspondiente. No obstante, la Suprema Corte decidió, para la primera integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convocar a aquellas personas que consideraran cubrir los requisitos y desearan fungir como magistrados electorales.

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. Pero con una salvedad: si el encargo de los ministros es de quince años,<sup>29</sup> el

28 Para una discusión amplia sobre tendencias recientes del derecho electoral comparado, *Vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada", *op. cit.*, *passim*.

29 A partir de la reforma judicial de 1994.



de los magistrados electorales será de diez improrrogables. Los magistrados electorales de las Salas Regionales deberán satisfacer requisitos que no podrán ser menores a los señalados para ser magistrado de circuito.<sup>30</sup> 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 de los recursos que se interpongan contra actos y resoluciones que violen derechos político-electorales de los ciudadanos, derechos que se refieran a votar o ser votado, así como a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

No obstante, las facultades que constituyen una verdadera revolución 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, así como el cómputo final y la declaración de validez de elección y la de presidente electo del candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos.

Otra facultad que se considera 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 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 del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.<sup>31</sup>

30 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 106 (en adelante LOPJF).

31 Tena Campero, Germán, “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, en *Memorias del V aniversario del XXII*

Las facultades del Tribunal son, como puede observarse, amplísimas, y le confieren el carácter de autoridad jurisdiccional máxima en la materia electoral, además de que la propia Constitución le da el carácter de órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.<sup>32</sup> Todos los actos o resoluciones electorales, sin importar si son de la esfera federal o estatal, podrán ser revisados 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 y ampliada a la materia electoral por la reforma de 1996.

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 de la Judicatura Federal.

El antecedente de la vinculación del órgano de administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, esto es, el Consejo de la Judicatura Federal, con la materia electoral, se encuentra en el sistema español. En ese país la Junta Electoral Central, órgano encargado de atender las reclamaciones y recursos administrativos, es órgano permanente de la administración electoral y se integra, entre otros, por ocho magistrados del Tribunal Supremo, que son designados por insaculación que hace el Consejo General del Poder Judicial.

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

*Circuito del Poder Judicial de la Federación*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.

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

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. Antes de la expedición de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, surgieron algunas dudas: si la Comisión tendrá facultades exclusivas o si podrán ser revisadas, en tratándose de cuestiones meramente administrativas, por el pleno del Consejo de la Judicatura Federal. La Ley Orgánica resolvió el asunto reglamentando la disposición constitucional, al fijar las reglas de integración y atribuciones de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, que comentaré más adelante.

Una de las facultades que la Constitución confiere al Tribunal Electoral, y que habrá seguramente de revisarse, 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 del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía, consigna la Constitución, procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.<sup>33</sup>

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 social y política y no generar conflictos sociales y menos de orden político electoral, materia tan sensible al ánimo social y 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 po-

33 *Idem*, artículo 99, fracción IV.

pularmente? 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”.<sup>34</sup>

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 dudas. No obstante, ¿por qué no permitir que la Corte Suprema de nuestro país, sólida institución, respetada reiteradamente 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 máximo tribunal a las alturas de la política como fuerza liberadora de la sociedad. No hay razón alguna para pensar que la política no pueda ocupar un espacio en las alturas de la jurisdicción última del país.

34 Tena Campero, Germán, *loc. cit.*