

Dueling banjos entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral*

*Dueling banjos between
Supreme Court and Electoral High Court*

María Macarita Elizondo Gasperín**

RESUMEN

Aborda la problemática competencial que se suscitó a partir de 1996 entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto al control de constitucionalidad en materia electoral. Se considera que la reforma de 2007 al artículo 99 constitucional no fue suficiente para resolver tal conflicto, por lo cual se analizan dos alternativas de solución: el fortalecimiento del Tribunal Constitucional Electoral, así como la proyección federal de la figura de una Sala Constitucional-Electoral, recientemente creada por el H. Congreso del Estado de Nayarit como parte del Poder Judicial de esa entidad federativa.

PALABRAS CLAVE: control de constitucionalidad, reforma constitucional de 2007, Tribunal Constitucional Electoral.

ABSTRACT

Speak on the competential problematic that was raised since 1996 between the Supreme Court of Justice of the Nation and the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation regarding the control of constitutionality in electoral matter are reviewed here. It is considered that the reform of 2007

* Agradezco al licenciado Rubén R. García Clarck por su intervención en la compilación del material fuente de este estudio, así como sus atinadas observaciones al mismo.

** Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

to the 99 constitutional article was not sufficient to solve that conflict, so two alternatives of solution are analyzed: 1) the strengthening of the constitutional electoral court; and 2) the projection in the federal level of the figure of a constitutional electoral chamber, recently created by the Congress of Nayarit State as a part of the judicial power of this federal entity.

KEYWORDS: control of constitutionality, constitutional reform of 2007, Electoral Constitutional Court.

Introducción

Los ejos estamos de la polémica que sostuvieron a finales del siglo XIX los distinguidos juristas José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta sobre si el Poder Judicial es competente o no en materia electoral. La historia falló a favor de la posición de Vallarta en contra de judicialización de la política, lo que se tradujo en la politización de la justicia, por la solución política que se daba, en el seno de los colegios electorales, a los conflictos y reclamos derivados de las elecciones. Esto significó la ausencia de justicia electoral, ya que nunca se hizo efectivo el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Tal recurso fue incorporado al artículo 60 de la Constitución General del República, en 1977, con la siguiente restricción: “Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable” (DOF 1977, 3). Con la reforma de 1986 al mismo artículo constitucional, esta función se materializó en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero las últimas instancias seguían siendo los colegios electorales. La reforma constitucional y legal de 1989-1990 crea el Tribunal Federal Electoral, que en un inicio se mantuvo subordinado a los colegios electorales, cuyas resoluciones eran también definitivas e inatacables.

El criterio de Vallarta prevaleció durante más de un siglo, hasta que se creó en 1996 el Tribunal Electoral como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación” (DOF 1996, 5). La reforma constitucional del mismo año asignó a la SCJN la atribución para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que promuevan los partidos políticos en contra de normas electorales de carácter general federal o estatales (Cfr. DOF 1996, 7).

Como se puede notar, las reformas de 1987 a 1996 trajeron consigo la sustitución paulatina de los colegios electorales por los tribunales electo-

rales y le dieron la razón a Iglesias, que sostenía la procedencia del amparo frente a autoridades que tuvieran un origen electoral ilegítimo, es decir, incompetencia de origen. Aunque el amparo como tal sigue siendo improcedente en materia electoral, la reforma de 1996 faculta al TEPJF para resolver en forma definitiva e inatacable sobre las “impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos” (DOF 1996, 6).

De esta manera, nuestro país transitó de un sistema de justicia electoral de carácter predominantemente político, también conocido como tradicional o clásico, al establecimiento de un Tribunal especializado en materia electoral, con la asignación del control constitucional a un órgano diverso a la Corte Suprema, coincidiendo en ello con la mayoría de los países latinoamericanos. En este tránsito se perdió de vista el sistema austriaco, que predomina en Europa, el cual se caracteriza por un contencioso jurisdiccional constitucional. Este sistema asigna a un Tribunal constitucional, de carácter autónomo, el control de la constitucionalidad de las leyes en general, así como la atribución de conocer de las impugnaciones en materia de elecciones y procedimientos electorales (Cfr. CPA 1920, 65).

Sin embargo, los problemas surgidos de la aplicación de las reformas de 1996 y 2007, entre los que destaca una accidentada e insuficiente distribución de las tareas relacionadas con el control de constitucionalidad en materia electoral entre la Corte y el TEPJF, así como las variantes de control constitucional y de justicia electoral que han adoptado las entidades federativas de nuestro país, constituyen motivos de reflexión sobre la pertinencia de integrar la función jurisdiccional electoral a un órgano superior de control constitucional, siguiendo el modelo austriaco.

Problemas de aplicación de las reformas de 1996 y 2007

La división de funciones que estableció la reforma de 1996 entre la Corte y el Tribunal Electoral no estuvo exenta de divergencias, tanto que la sen-

tencia 2/2000 de la SCJN, acota las atribuciones del TEPJF en los siguientes términos:

La facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde (*apud Elizondo et al.* 2007, 127).

Esta sentencia, como lo advertimos en su momento, dio cabida a que se cometiesen un sinnúmero de violaciones al orden constitucional sin que existiera el medio de control constitucional efectivo que las estudiara, ya que el TEPJF, aun observando que mediante un acto de aplicación derivado de una ley electoral se está transgrediendo el orden constitucional, no tenía para entonces ya facultades para restaurar la violación cometida.

Asimismo resultó limitante el alcance de la acción de constitucionalidad establecida en el artículo 105 de nuestra Carta Magna, que restringe su procedencia a normas generales como las leyes y los tratados, no así a reglamentos autónomos y otras normas de impacto social. Ante esta situación fue que nos sumamos a la corriente que propugna reformar la segunda fracción del citado artículo constitucional para explicitar y reafirmar la función que venía ejerciendo el TEPJF antes de la resolución de contradicción de tesis 2/2000, a fin de que controlara la constitucionalidad de las leyes electorales a través del acto concreto de aplicación; así como reformar la misma fracción para ampliar los supuestos de procedencia de las acciones de constitucionalidad a otras normas de carácter general o disposiciones normativas con fuerza de ley (Cfr. Elizondo 2007, 280).

Recordemos que la sentencia 2/2000 derivó en las tesis de jurisprudencia 25/2002 y 26/2002, en las cuales la Corte determinó que la única vía para impugnar las leyes electorales es a través de la acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. Tal acción de inconstitucionalidad podría ser presentada sólo por las minorías parlamentarias, las direcciones nacionales de los partidos políticos o la Procuraduría General de la República.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 2007, por lo menos, se eliminó la restricción que impuso la sentencia y las mencionadas tesis de jurisprudencia al Tribunal Electoral, ya que se estableció de manera expresa la facultad del TEPJF para ejercer funciones de control de constitucionalidad en materia electoral, mediante resoluciones que determinen la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Carta Magna. En general, el control constitucional en materia electoral, federal, quedó dividido a ese alto nivel de máxima ley entre el Tribunal Electoral y la SCJN como lo establecen los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (DOF 2007, 6).

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse... por:

(...)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro (DOF 1996, 5).

El conflicto de competencias en materia de control constitucional-electoral que trajo consigo la reforma de 1996 fue sensiblemente aminorado con la reforma de 2007, lo cual se manifiesta en un cumplimiento habitual de funciones: la Corte ha venido procesando diversas acciones de inconstitucionalidad y el TEPJF un nutrido número de juicios de revisión constitucional, informando oportunamente a la SCJN. No obstante lo anterior, lo ideal sería subsumir en un solo órgano tanto el control abstracto como el concreto de la constitucionalidad en materia electoral y dejar atrás los problemas de competencia que pudieren generarse en la división.

A manera de ejemplo, recordemos un juicio de revisión constitucional que está relacionado con la designación de autoridades electorales por el Poder Legislativo; se trata del expediente SUP-JRC 401/2006, en que la Sala Superior del TEPJF resolvió, por incumplimiento de requisitos, la destitución de dos magistrados del Tribunal Electoral de Yucatán nombrados por el Congreso de aquella entidad. La Sala Superior justificó de la siguiente manera su competencia para conocer el caso:

No obsta que la autoridad responsable sea un órgano legislativo, porque la designación de magistrados para un Tribunal electoral

constituye un acto de preparación de las elecciones, razón por la cual, de conformidad con los artículos 41 fracción IV, 99 párrafos primero y cuarto fracción IV, y 116 párrafo segundo fracción IV incisos b), c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se surte la jurisdicción y competencia de este Tribunal (TE-PJF 2006, 2 y 3).

Asimismo invoca la tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2001, que vincula la designación de autoridades electorales con la organización del propio proceso electoral.

En contraste con lo anterior, tenemos un caso reciente: en el Estado de México un órgano judicial federal intervino en la reinstalación de un consejero electoral local, con el argumento de que el Congreso local no tiene facultades para destituir de facto a los integrantes del órgano electoral local. Se trata de la resolución del Primer Tribunal Colegiado Auxiliar en Materia Administrativa que ordena la restitución de un consejero del Instituto Electoral del Estado de México. La respuesta del Congreso del Estado de México fue declararse material y legalmente imposibilitado ante el Poder Judicial Federal para acatar la resolución antes referida del Primer Tribunal Colegiado Auxiliar.¹ Este caso abre una vía alterna de control constitucional respecto de la integración de los órganos electorales locales, a saber, la vía del amparo en materia administrativa. También pone de manifiesto los obstáculos que se pueden presentar en esta ruta, cuando se bifurca la vía constitucional electoral en diversos órganos judiciales federales, haciendo preferible y sumamente necesaria la vía constitucional electoral a cargo de un solo órgano.

La vía que podemos suponer como primera opción para atender el caso referido habría sido un juicio de protección de derechos político-electorales o un juicio de revisión constitucional a cargo del TEPJF; sin em-

¹ Véase *El Universal*, 28 de junio, 5 y 8 de julio de 2010.

bargo, el actor prefirió la vía del juicio de garantías, que ha llevado el caso a un callejón sin salida y a la imposibilidad material y legal de dar fiel cumplimiento a una resolución firme e inatacable de un juzgador de amparo.

A través de estos casos podemos apreciar la intersección de funciones de control constitucional: dos órganos integrantes del Poder Judicial: por un lado, un Tribunal Colegiado de Circuito y, por el otro, una Sala del Tribunal Electoral, analizando casos concretos a la luz de preceptos constitucionales; el primero por vía de un juicio de garantías y el segundo por medio de un juicio de revisión constitucional electoral, emiten resoluciones que impactan en la conformación e integración de autoridades electorales locales y con ello en los procesos electorales locales.

Ahora bien, las facultades de control constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con impacto en el ámbito local no sólo han entrado en intersección con las atribuciones de otro Tribunal federal, como en el caso referido del Estado de México, sino que también se empalman con las funciones que en materia de justicia constitucional han sido asignadas por los congresos locales a los órganos judiciales de las entidades federativas. En este sentido, un mismo acto o resolución de una autoridad electoral local puede ser valorado en su apego a la Constitución local por el Poder Judicial de la entidad federativa correspondiente o por el TEPJF, lo cual puede derivar en conflictos de carácter competencial.

El conflicto entre un órgano de carácter federal y otro local encargados del análisis constitucional y, además, legal sobre casos en materia electoral local, ha propiciado que los propios congresos de las entidades federativas incorporen en sus constituciones mecanismos de control constitucional local, que en algunos casos tienen también funciones jurisdiccionales en materia electoral, como se verá más adelante.

Modalidades de la justicia constitucional y electoral en las entidades federativas

Hasta 2007, como lo hemos expuesto en el libro *Control Constitucional en Materia Electoral*:

1) hay Estados de la República en donde no se regulan instrumentos para la tutela del orden constitucional local, ni para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, como en los Estados de: Baja California Norte, Distrito Federal... Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán; 2) hay estados miembros de la federación donde no existen medios de control constitucional local, pero en materia electoral, sí es factible controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, como ejemplo tenemos los Estados de: Aguascalientes, Baja California Sur y Puebla; ; 3) hay Estados en el país donde sí se contemplan algunos mecanismos de control constitucional local y además, en materia electoral es viable controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, como en los Estados de Campeche, Colima, Morelos, Nuevo León y Tabasco; 4) existen Estados en el territorio nacional que cuentan con algunos medios de control de la constitución local, pero en materia electoral no se puede realizar el control constitucional de los actos y resoluciones electorales, tal como sucede en los Estados de Durango, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas; y 5) existen entidades federativas que cuentan con mecanismos de control constitucional local donde se excluye expresamente su procedencia en materia electoral, y además, se hace patente que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto el control de la legalidad, dichas entidades federativas son: Estado de México y Guanajuato (Elizondo 2007, 237-8).

Adicionalmente, el Congreso de Nayarit creó en fecha reciente una Sala Constitucional-Electoral dentro del Poder Judicial de la entidad. Esta Sala fue creada bajo el siguiente criterio histórico-comparativo:

A partir del año 2000, se inicia un movimiento interesante de modificación a los textos constitucionales de algunos estados, creando instrumentos de control constitucional del orden local; Veracruz, primero, seguido por Tlaxcala, Chiapas y Coahuila, son los pioneros en México de la justicia constitucional local. El principio de supremacía constitucional es llevado al ámbito del derecho local, con el objeto de articular el sistema normativo de cada estado y sujetarlo a los principios fundamentales consagrados en el orden constitucional respectivo (CEN 2009, 19).

Cabe advertir que las diferencias entre las cuatro entidades referidas son considerables. En Veracruz existe una Sala Constitucional, pero la función de justicia electoral está a cargo de un Tribunal electoral, definido como órgano especializado del Poder Judicial del estado. En cambio, en Coahuila y Tlaxcala el propio Tribunal Superior de Justicia adquiere carácter de Tribunal de control constitucional. En Coahuila se denomina Tribunal Constitucional Local y en Tlaxcala recibe el nombre de Tribunal de Control Constitucional. Por último, en Chiapas existe el Tribunal Constitucional, concebido como parte del Poder Judicial local, así como la Contraloría de la Legalidad Electoral. El presidente del Tribunal Constitucional de Chiapas es también quien preside el Tribunal Superior de Justicia del estado.

Aunque no existe un patrón común entre las cuatro entidades referidas, salvo que todas cuentan con órganos de control constitucional integrados al Poder Judicial, es notoria la coincidencia en el criterio de asignar las tareas en materia de justicia constitucional, junto con otras competencias jurisdiccionales, al órgano correspondiente, ya se trate del Pleno del Tribunal Superior de Justicia o de un Tribunal o Sala especializados.

En este contexto, cabe abordar el ya referido caso de reforma constitucional en Nayarit, aprobada por el Congreso local en 2009, que dio como resultado la creación de la figura de una Sala Constitucional-Electoral, que forma parte del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, como veremos a continuación.

El Tribunal Electoral del Estado de Nayarit y el TEPJF: historias paralelas que se bifurcan

La historia del órgano jurisdiccional electoral en Nayarit ha transitado por las mismas etapas que el correspondiente federal, con un cambio muy significativo que ocurre en 2009, cuando las líneas paralelas se bifurcan. En efecto, en 1986, como resultado de estas reformas constitucionales, surge la figura del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) tanto en el ámbito federal como en el estado de Nayarit. En el primer caso, el TRICOEL fue dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja, mientras que en el segundo caso, el nuevo Tribunal está facultado para conocer y sustanciar los recursos de revocación, revisión, apelación y queja.

En la década siguiente a la de su creación, ambos tribunales adquirieron nuevas denominaciones: Tribunal Federal Electoral (TRIFE, en 1990) y Tribunal Electoral del Estado de Nayarit (TEEN, en 1993). El TRIFE queda definido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como “el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad... así como la imposición de sanciones” (DOF 1990, 63). Por cuanto al TEEN, está definido en la Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit como sigue: “El Tribunal Electoral del Estado, es el órgano jurisdiccional autónomo que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los medios de impugnación dentro del ámbito de su competencia, que previene esta ley” (POOGEN 2007b, 2).

En una tercera etapa, que se verifica también en los años noventa, ambos tribunales adquieren una jurisdicción mayor en materia electoral. En esta etapa, los legisladores del Congreso del Estado de Nayarit se adelantan a los federales y deciden ampliar las atribuciones del TEEN a través de la Ley Electoral de 1995. Como se puede leer en la página del propio organismo jurisdiccional electoral nayarita:

Un aspecto trascendental de dicha ley, fue sin duda, la ampliación de la competencia del Tribunal, pasando de un carácter limitativo a una existencia de plenitud de jurisdicción para resolver los asuntos que ante él se ventilaban, es decir, confiriendo atribuciones para resolver en forma definitiva e inatacable, los asuntos de su competencia y en su caso decretar las nulidades correspondientes, con el propósito de garantizar la legalidad de los resultados electorales, así como de los integrantes de los órganos representativos, sean producto de elecciones libres y auténticas.

Por cuanto al TRIFE, tras la reforma de 1996, cambia su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Como este nuevo nombre lo indica, la reforma del año citado trajo consigo la incorporación del Tribunal Electoral a uno de los tres poderes constituidos y, al mismo tiempo, establece la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para conocer de la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral. Con esto, como lo sostiene el decreto de reforma correspondiente, “se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo” (Cámara de Diputados 2006, 663).

Con la reforma constitucional de 2007, como se expuso más arriba, se consolida el TEPJF como un Tribunal de jurisdicción especializada, competente para conocer y determinar la constitucionalidad de actos, resolu-

ciones y recursos derivados de procesos y autoridades electorales, tanto federales como locales, ya sea que fueren promovidos por éstas o por los partidos políticos y los ciudadanos.

En 2009, el Congreso nayarita decide incorporar el TEEN al Poder Judicial local, con una importante variación respecto del esquema federal: el Tribunal Electoral se convierte en Sala Electoral y de control constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.

A diferencia del ámbito federal, donde el TEPJF divide las atribuciones de control constitucional en materia electoral con la SCJN, la Sala Constitucional-Electoral del TSJ de Nayarit las concentra en un solo órgano, que preside la misma persona, ya que el presidente del Tribunal preside también la Sala referida. Además, la Sala Constitucional-Electoral tiene atribuciones de control constitucional que trascienden la materia electoral.

Conviene analizar más a detalle la motivación y el sentido de la reforma que integra en un solo órgano las atribuciones en materia de control de constitucionalidad y de justicia electoral, antes de reflexionar sobre la posible proyección federal de la reforma nayarita.

Nace un órgano mixto: la Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit

La reforma del TEEN de 2009 es también una reforma del Poder Judicial de la entidad nayarita. Se trata de una reforma que ya venía anunciada desde el 14 de noviembre de 2007, en el artículo 2º transitorio del decreto de reforma a diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Nayarit. Esta reforma se abocó fundamentalmente a armonizar la legislación local con la reforma en materia político-electoral de diversos artículos de la Constitución General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 del mismo mes y año. Cabe mencionar que el citado 2º transitorio, aprobado por el Congreso del Estado de Nayarit en su sesión pública ordinaria del 27 de septiembre de 2007, establece en su

primera fracción lo siguiente: “El actual Tribunal Electoral del Estado, funcionará de forma permanente y concluirá sus funciones el día 14 de Diciembre del año 2010” (POOGEN 2007a, 13).

En la exposición de motivos del decreto de 2007 que reforma la Constitución Política del Estado de Nayarit, se explica que el TEEN será un órgano transitorio, en tanto concluyen su encargo los magistrados que lo integran, se aproxima el año electoral (2011) y se lleva a cabo la reforma integral del Poder Judicial:

En cuanto al órgano jurisdiccional de la materia, se propone sea de naturaleza transitoria, pero, deberá aplicar esta medida hasta que concluyan las funciones de los actuales Magistrados, es decir, para el próximo proceso electoral el Tribunal Electoral, actuará de conformidad con la legislación vigente; con el objeto de dejar pendiente su discusión, para el proceso de reforma integral a la Constitución y homologar su función dentro de la reforma judicial.

Con estos antecedentes, el 15 de diciembre de 2009 se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Nayarit relativas al Poder Judicial. Una de tales reformas es aquella que incorpora “las facultades en materia electoral al Poder Judicial del estado, quien a través de la Sala Constitucional-Electoral, conocería de los medios de impugnación electoral previstos” en la propia carta constitucional de la entidad (CEN 2009, 24).

La incorporación del TEEN al Poder Judicial estatal y su conversión en Sala Constitucional-Electoral, a criterio del legislador local, persigue dos objetivos fundamentales:

- 1) Una primera finalidad, de carácter administrativo, estriba en aprovechar la experiencia jurisdiccional y la reducida carga de trabajo de los magistrados del mismo Tribunal, limitada prácticamente a los periodos electoral y postelectoral, para asignarles funciones

adicionales de control constitucional local. Como puede leerse en el decreto citado: “Con esta reforma se busca revitalizar las funciones que hoy desempeña el órgano jurisdiccional electoral, puesto que se consolidan dos competencias altamente relevantes para la vida política de la entidad: las de control constitucional y las de naturaleza electoral. Además, es sabido que el Tribunal Electoral, por el ámbito de competencias que hoy tiene reconocidas en la ley, sus atribuciones se ejercen exclusivamente durante el año de la elección y pasada ésta, las cargas de trabajo prácticamente se reducen al mínimo. La incorporación de las facultades electorales al Poder Judicial pretende aprovechar las fortalezas con las que hoy cuenta el Tribunal Electoral para potencializarlas de mejor forma en beneficio de la justicia nayarita. De esta forma, la Sala Constitucional-Electoral estaría permanentemente en funciones desarrollando competencias de tutela constitucional y resolviendo las impugnaciones electorales, durante los años electorales” (POOGEN 2009, 24).

2) El segundo objetivo, de carácter netamente político, consiste en proyectar la función de arbitraje electoral a la delicada tarea de arbitrar la democracia, mediante la impartición de justicia constitucional, es decir, a través de judicializar la política. Como puede leerse en la exposición de motivos del decreto del 15 de diciembre de 2009: “La justicia constitucional pretende convertirse en árbitro de la democracia, para canalizar los conflictos a soluciones civilizadas; aunque, no siempre las decisiones de la justicia constitucional satisfacen a las decisiones democráticas. El control jurisdiccional de la Constitución, a veces, no ha sido bien visto por los poderes con legitimidad democrática quienes no admiten, aún, que sus decisiones puedan ser revocadas por jueces que no han emanado de la voluntad popular directa. Ello está provocando nuevos enfrentamientos del poder, pero al mismo tiempo, nuevas oportunidades de construir acuerdos y reglas que consoliden el proceso democrático de las entidades fe-

derativas; de ahí la pertinencia de los instrumentos garantes del orden constitucional local, de lo contrario el ejercicio de la democracia presentará dificultades ante un sistema jurídico en el que la norma constitucional no se encuentra blindada. Ha llegado la hora de judicializar la política y someter sus decisiones a un árbitro constitucional, esa es la misión de los procedimientos de tutela a la Constitución” (POOGEN 2009, 20-21).

El aterrizaje legal de esta reforma constitucional se encuentra en proceso, al amparo del 2º transitorio, fracción primera, del decreto del 14 de noviembre de 2007, el cual mantiene en funciones al TEEN hasta que concluya el presente año, en el marco de la Ley de Justicia Electoral aprobada por el Congreso de Nayarit en 2004. Esta ley deberá ser reformada, en congruencia con el decreto de reforma constitucional del 15 de diciembre de 2009, a fin de dar cumplimiento al 2º transitorio, fracción segunda, del ya citado decreto de 2007, que a la letra dice: “A partir de la fecha a que se refiere la fracción anterior (31 de diciembre de 2010) el órgano jurisdiccional, se instalará e integrará conforme lo disponga la Ley de Justicia Electoral” (POOGEN 14-XI-2007b, 13). Apego con las anteriores disposiciones, la instalación e integración del nuevo órgano jurisdiccional electoral será previa al 22 de febrero de 2011, fecha de inicio del proceso electoral ordinario en Nayarit, conforme a la legislación vigente.

Como se infiere de la previsión antes citada, está pendiente definir la instalación e integración del nuevo órgano jurisdiccional electoral, pero es muy probable que se mantenga intacto el sistema de medios de impugnación que contempla la Ley de Justicia Electoral vigente, el cual se encuentra integrado, conforme el artículo 25 de esta ley, por los recursos de apelación y de revisión, así como el juicio de inconformidad.

En espera de la reforma correspondiente, conviene mencionar otros ordenamientos importantes que darán soporte constitucional y legal a la integración y actuación de la Sala Constitucional-Electoral del Poder

Judicial del Estado de Nayarit. Se trata del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Nayarit, la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Control Constitucional de la misma entidad.

Constitucionalmente se establece que la Sala Constitucional-Electoral estará integrada por cinco magistrados, designados por el Pleno. Este último se integrará por 17 magistrados. Cada uno de ellos será designado a partir de una terna propuesta por el gobernador del estado al Congreso estatal. El Pleno elegirá cada cuatro años, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal, sin derecho a reelección inmediata. El presidente del Tribunal será al mismo tiempo presidente de la Sala Constitucional-Electoral.

Dicha Sala, de acuerdo con el artículo 91 constitucional, conocerá los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que se susciten entre:

- a).- El Poder Ejecutivo y el Legislativo;
- b).- El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más municipios del estado;
- c).- Dos o más municipios;
- d).- El Poder Ejecutivo o Legislativo con uno o más organismos autónomos del estado;
- e) Uno o más municipios y uno o más organismos autónomos del estado.

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

III.- De las acciones de inconstitucionalidad por omisión, en contra de cualquier autoridad, a la que la Constitución o una ley ordenan expedir una norma de carácter general y dicha omisión produce violaciones a esta Constitución.

[...]

IV.- De las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por cualquier autoridad u órgano autónomo, cuando consideren, de oficio o a petición de parte, que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a esta Constitución, en los términos que establezca la Ley;

V.- Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos fundamentales, por actos u omisiones que vulneren los derechos reconocidos por esta Constitución, provenientes de cualquier autoridad;

VI.- Resolver los medios de impugnación en materia electoral en los términos que disponga la ley de la materia; y

VII.- Los demás que con base en la Constitución Federal, esta Constitución y demás leyes, se le confieran.

Como se puede observar, la mayoría de las atribuciones de la Sala Constitucional-Electoral son de control constitucional y la única de carácter jurisdiccional electoral es la de resolver los medios de impugnación en materia electoral. Lo anterior queda confirmado en la Ley de Control Constitucional, cuyo artículo 1 establece que tal ordenamiento tiene por objeto reglamentar las fracciones I a V antes citadas.

Sin embargo, se puede considerar como implícita la función de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos dentro de la atribución expresa de la Sala Constitucional-Electoral de conocer y resolver del juicio de protección de derechos fundamentales. Tal sería el caso de la salvaguarda del derecho constitucional a ser votado, consagrado como uno de los derechos del ciudadano nayarita en el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Nayarit. Este derecho se encuentra protegido por vía de recurso de revisión, que la Ley de Justicia Electoral vigente establece en los siguientes términos:

Artículo 67.- El recurso de revisión... Para los ciudadanos procederá, cuando habiendo sido propuesto por un partido político o coalición, le sea negado o revocado ilegalmente el registro como candidato a un cargo de elección popular, y considere que se violó indebidamente su derecho político electoral de ser votado; y cuando habiendo cumplido con los requisitos y trámites exigidos, no hubiere obtenido su acreditación como observador electoral, para el proceso electoral correspondiente.

A reserva de conocer los términos de la nueva Ley de Justicia Electoral que regulará la actuación de la Sala Constitucional-Electoral en lo relativo a la fracción V del citado artículo 91 constitucional, se cuenta con elementos suficientes sobre el perfil de la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit para realizar un ejercicio de proyección federal de esta figura.

¿Podría proyectarse el caso Nayarit al ámbito federal?

Las atribuciones de la SCJN en materia electoral, en su carácter de máximo Tribunal constitucional, se encuentran establecidas en el ya referido artículo 105 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, el análisis de la constitucionalidad de leyes electorales es compartido con el TEPJF por lo que hace a su control concreto.

Ante esta división, que no ha estado exenta de conflictos competenciales, el propio Tribunal Electoral ha pugnado —por vía de tesis jurisprudenciales, en un inicio, o de propuestas de reforma, posteriormente—, para constituirse en órgano judicial único que conozca de estos temas.

Así, por ejemplo, el mismo año en que la Corte emitió las jurisprudencias en que se establece que el TEPJF no tiene facultad de control constitucional de leyes electorales por inaplicabilidad, el Tribunal Electoral emitió la tesis jurisprudencial S3ELJ 22/2002, que le reconoce competencia para conocer de posibles violaciones a normas constitucionales no electorales, en el marco

de la aplicación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El argumento de la Sala Superior es el siguiente:

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otras, de las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de los Estados, que violen normas constitucionales o legales... (La) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral... en su conjunto acota los mecanismos para garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y se establece que el juicio de revisión constitucional electoral se constituye como un medio de control constitucional en la materia, que procede contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales locales, que violen cualquier precepto de la Ley Suprema; que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mientras se sientan las bases para que el Tribunal Electoral desempeñe el carácter de órgano de control constitucional. (TEPJF 2005, 55-7).

Esta tesis extiende las facultades de control constitucional del TEPJF a normas constitucionales no electorales, a través del juicio de revisión constitucional. Asimismo proyecta una posible reforma que lo constituya formalmente en un “órgano de control constitucional”. En esta perspectiva se inscriben algunas de las propuestas que recientemente remitió el TEPJF al Congreso de la Unión, en el marco del diálogo nacional para una nueva reforma político-electoral.

En efecto, el propio TEPJF ha propuesto reformar los artículos 99 y 105 constitucionales para fortalecerse como Tribunal constitucional en materia electoral, para lo cual habría que:

- Ampliar la procedencia del recurso de reconsideración para permitir que la Sala Superior pueda conocer todos los casos cuyas demandas planteen cuestiones de constitucionalidad. También se incluyen modificaciones a las facultades de atracción y delegación conferidas a la Sala Superior.
- Concentrar en el TEPJF el control abstracto de las leyes electorales. Otorgar a la Sala Superior la competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes en materia comicial (Cfr. TEPJF 2010, 7-20).

En otras palabras, la pretensión del TEPJF es asumir las facultades actuales de control constitucional en materia electoral que tiene asignadas la Corte, con lo que sería la autoridad única facultada para conocer impugnaciones contra actos, resoluciones y normas electorales, así como acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes comiciales. La propuesta tiene la ventaja de concentrar en un solo órgano jurisdiccional el control constitucional-electoral, pero tiene la desventaja de que apunta a la creación de un cuarto poder, es decir, un poder electoral sin contrapesos institucionales. Desde el punto de vista comparativo, se trata de una propuesta que crea un Tribunal constitucional conforme al modelo austriaco, pero acotado a la materia electoral. En este esquema, persistiría el paralelismo antes expuesto entre el Tribunal Constitucional-Electoral y otros órganos judiciales federales. También surgiría un nuevo paralelismo entre órganos de control constitucional al más alto nivel: la SCJN, que tendría a su cargo la justicia constitucional en general, y el TEPJF, que tendría a su cargo el control constitucional especializado en la materia electoral.

Además de que no resuelve esta propuesta el conflicto de competencias entre el TEPJF y otros órganos colegiados pertenecientes al Poder Judicial Federal que en los últimos años tienen injerencia en la conformación de la autoridades electorales locales, como se expuso en los últimos

cinco párrafos del segundo apartado del presente estudio, sobre el caso del Estado de México.

Una segunda alternativa, tomando como referencia el caso Nayarit, es que el Tribunal Electoral se convierta en una Sala Constitucional-Electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la variante, respecto del caso nayarita, de que la Sala propuesta, para no suplir a la Corte como Tribunal constitucional, sólo ejercería la función de control constitucional en materia electoral y conservaría las actuales funciones del TEPJF en lo relativo al sistema de medios de impugnación que está contenido en la legislación federal. Con ello se mantiene el máximo Tribunal del país como Tribunal constitucional, pero se le fortalece con la incorporación de un órgano especializado que apoyaría el trabajo de los ministros que integren la Sala Constitucional-Electoral. También se evita, con esta propuesta, crear un Tribunal constitucional paralelo a la Corte, ya que esta viene a ser la principal desventaja de la propuesta sugerida por el propio TEPJF. Desde luego que siguiendo el criterio adoptado en la reforma del Poder Judicial del estado nayarita se ampliaría el número de ministros eligiendo a los integrantes de la Sala Constitucional-Electoral. La desventaja es repetir la historia del engrosamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que contó con 21 ministros entre 1934 y 1993, hasta que en 1994 regresó a estar conformada tan sólo con 11 ministros, como en los inicios de 1917.

En abono de la segunda alternativa, la Sala Constitucional-Electoral fungiría como Tribunal de alzada no sólo con relación a los tribunales electorales locales sino también con respecto a tribunales federales que resuelvan controversias civiles, laborales, administrativas, etcétera, que involucren a los partidos políticos. Al respecto, cabe referir el reciente acatamiento de sentencia del TEPJF por parte del Consejo General del IFE respecto a pronunciarse sobre la orden del Juez Octavo de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, en el juicio ejecutivo mercantil 10/2005, de retener las ministraciones del Partido de la Revolución Democrática en garantía de pago de un adeudo de este último con una empresa privada. La Sala Superior

ordenó al IFE determinar la procedencia constitucional y legal de tal afectación a las prerrogativas de un partido político. El Consejo General resolvió que es procedente la medida solicitada por el juez referido e instruyó, a través del Secretario Ejecutivo, a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a que efectuara la retención correspondiente.²

Ciertamente, correspondía a la Sala Superior y no a la autoridad administrativa determinar desde un inicio la procedencia de la retención de prerrogativas, a fin de favorecer la eficacia refleja de la resolución de un juez con carácter de cosa juzgada, con lo cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, impidiendo que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

Como Sala Constitucional-Electoral, el TEPJF podría haber resuelto el caso en forma directa, no sólo en ejercicio de sus atribuciones de control constitucional de los actos, resoluciones y leyes en materia electoral, sino también como garante de la coherencia de las actuaciones de las distintas instancias jurisdiccionales, locales y federales, en materia electoral o en otras materias que involucren a los sujetos regulados, además como garante del principio constitucional de certeza jurídica a través de emitir resoluciones en plenitud de jurisdicción que eviten remisiones innecesarias y retrasen la justicia constitucional.

En términos muy generales,³ la Sala Constitucional-Electoral en proyección podría traer los siguientes beneficios:

² La resolución del Consejo General fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF. El corte de la información sobre este caso lo hicimos el 9 de julio de 2010.

³ Pues queda para posteriores reflexiones dar proyección a las Salas Regionales del TEPJF a fin de cubrir los circuitos judiciales en que se divide la República para el control constitucional y la jurisdicción federal electoral, o bien reformar las materias del conocimiento de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito a fin de incorporarles la materia electoral.

- Dotar de plena jurisdicción al órgano jurisdiccional federal, al concentrar en un solo órgano, la Sala Constitucional-Electoral de la SCJN, la función de control constitucional no sólo concreto, sino también de carácter abstracto en materia electoral.
- Definir esferas de competencia de las funciones de control constitucional en materia electoral entre el órgano federal y los órganos análogos en las entidades federativas. De esta manera, en pleno respeto del Pacto Federal, la Sala Constitucional-Electoral de la SCJN se abstendrá de revisar la constitucionalidad de actos, resoluciones y normas electorales de carácter local con relación a las constituciones locales, reservándose la revisión de los mismos, si hubiere impugnación de alzada, en el marco de la Constitución federal. En otras palabras, la instancia federal no podrá suplantar al órgano local de control de constitucionalidad en sus funciones específicas.
- Judicializar la política en el más alto nivel de juzgamiento a través de un órgano que forme parte de la SCJN, que actúe de manera congruente con su posición jerárquica dentro del Poder Judicial federal y que cumpla las funciones de Tribunal especializado en materia electoral.

La reciente historia jurisdiccional del país nos ha demostrado que la división de las facultades de control constitucional, entre dos o más órganos del mismo o distinto nivel, genera con posterioridad intersecciones, tropiezos y confusiones, como ocurre con la conocida canción compuesta en 1972 por Arthur Smith, *Dueling Banjos*, que suele interpretarse con instrumentos de cuerda, primero con armonía, por sus sonidos concordantes, y al final con una disonancia creada por la mezcla desordenada de las notas de ambos instrumentos; de ahí el título que hemos dado a este ensayo. Ciertamente, lo deseable es que nuestros órganos jurisdiccionales siguieran la secuencia inversa, pero como bien dijo Voltaire: “el tiempo es justiciero y pone cada cosa en su lugar”.

Fuentes consultadas

- Cámara de Diputados LIX Legislatura *et al.* 2006. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. T. XII, 7a ed. México: Porrúa.
- CEN. Congreso del Estado de Nayarit. 2009. Iniciativa de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Nayarit, 3 de diciembre de 2009. www.congreso-nayarit.gob.mx/files/1260239915.pdf
- CPA. Constitución Política de Austria. 1920. Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf>
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1977. Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de diciembre de 1977.
- . 1990. Decreto que aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 15 de agosto.
- . 1996. Decreto que reforma diversos artículos constitucionales. 22 de agosto de 1996.
- . 2007. Decreto que reforma diversos artículos constitucionales. 13 de noviembre de 2007.
- Elizondo Gasperín, María Macarita *et al.* 2007. *Control constitucional en materia electoral*. Chihuahua: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.
- . 2008. *El juzgador electoral frente al Estado Constitucional de Derecho*. México: Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal.
- Poder Legislativo del Estado de Nayarit 2008-2011 *Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Nayarit. Presentada por el Diputado Miguel Antonio Fregozo Rivera. Presidente de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Nayarit*. Año Segundo, Periodo

- Primero. Registro 123. <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/seccion/decyley.php>
- POOGEN. Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit. 2007a. Decreto que reforma diversos artículos constitucionales. 14 de noviembre.
- . 2007b. Decreto que reforma y adiciona la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit. 17 de noviembre.
- . 2009. Decreto que reforma diversos artículos constitucionales. 15 de diciembre.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/SentenciasSalaTEPJF/Paginas/SentenciasSala.aspx> (consultada el 5 de julio de 2010).
- TEEN. Tribunal Electoral del Estado de Nayarit. 2010. Reseña histórica. http://www.juriselectoral.org.mx/tee/nayarit/component?option,com_frontpage/Itemid,1/ (consultada el 5 de julio de 2010).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . 2006. *SUP-JRC-401/2006*. <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
- . 2010. *Análisis de temas para la reforma constitucional en materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.