

La contitucionalidad de la reforma que modifica los periodos de nombramiento de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Valeriano Pérez Maldonado

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Contexto normativo. 3. Las acciones de inconstitucionalidad. 4. Análisis procesal y de fondo. 5. Conceptos de invalidez. 6. Votación de la mayoría en contra del proyecto. 7. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

El asunto trata sobre la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de particular relevancia, al tratarse de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, consustancial para la democracia mexicana.

Cabe decir que la legitimación del juez o de cualquier servidor público depende de que su nombramiento se haya llevado a cabo conforme lo previene la ley, de lo contrario, se pone en entredicho la confianza, la credibilidad y su legitimidad respecto del órgano y de sus titulares y, por ende, la calidad de sus determinaciones.

Cuánta razón tenía el uruguayo Eduardo Galeano cuando escribía: *La ciudad vivía con el aliento cortado. El aire estaba envenenado por la desconfianza.*

Para garantizar la legitimación del juzgador es conveniente colmar un mínimo de requisitos imponderables, a saber:

- a) La autoridad o el órgano que haga el nombramiento tenga competencia para hacerlo;
- b) La persona designada cumpla los requisitos constitucionales y legales, así como las condiciones y capacidades para desempeñar el cargo en particular, y

* Acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 27 de junio de 2017.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana, México.

- c) Que el nombramiento o designación haya cumplido las formalidades del procedimiento.

Ante la satisfacción de esas condiciones, las autoridades se legitiman en el cargo y, por ende, en sus actuaciones.

La mayor crítica que se hizo a la decisión del Congreso de la Unión de ampliar el periodo de designación de cuatro magistrados de la Sala Superior, fue que, con ella se viciaba su legitimación, pues al hacerse la modificación ya habían sido designados y protestado el cargo, en todo caso, que aquella representaba una dádiva para los titulares de dicha magistratura.

2. CONTEXTO NORMATIVO

La reforma de 13 de noviembre de 2007, dispuso en el artículo 99 constitucional, así como en sus articulados quinto, décimo segundo y décimo cuarto transitorios, que la Sala Superior del Tribunal Electoral se integra con siete magistrados; su elección será escalonada conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley; durarán en su encargo nueve años improrrogables; además, en caso de una vacante definitiva se nombraría a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

Ese diseño hace patente la existencia de un esquema de integración del órgano máximo de la jurisdicción electoral, de carácter constitucional; además, clarifica que la elección escalonada se traslada a la ley, posibilitando con esto la existencia de una libertad configurativa a favor del Congreso de la Unión para diseñar las reglas específicas desde la ley.

La ley aludida es precisamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual con motivo de la reforma publicada el 1° de julio de 2008, indicó en su artículo Cuarto transitorio, apartado II, que de los siete magistrados que nombraría el Senado de la República antes del 30 de octubre de 2016:

dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el periodo de mandato que corresponde a cada magistrado.

Es decir, por única ocasión el periodo de nombramiento sería escalonado con periodos de 3, 6 y 9 años; es decir, de forma similar con la temporalidad prevista para los magistrados electorales de las salas regionales del mismo Tribunal, incluso, para los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral.

La contitucionalidad de la reforma que modifica los periodos de nombramiento...

3. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El 20 de octubre de 2016 el Senado de la República, previo procedimiento de designación y al amparo de la temporalidad del cargo indicado en el artículo cuarto transitorio, eligió y tomó protesta a los siete magistrados de la Sala Superior, cuyo mandato iniciaban el 4 de noviembre de ese año.

Sin embargo, la reforma publicada el 3 de noviembre de 2016 modificó la temporalidad del cargo de esos magistrados electos, al respecto dispuso que desempeñarán sus funciones de la forma siguiente:

- a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023;
- b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024, y
- c) Los tres Magistrados restantes, ejercerán su encargo en los mismos términos de la elección realizada por la Cámara de Senadores, en el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2025.

El dictamen de dicha reforma se justifica con base a lo siguiente:

- a) Pretende privilegiar la “estabilidad en la pluralidad de los criterios” de los magistrados electorales integrantes de la Sala Superior, y
- b) Garantizar la estabilidad temporal del juez constitucional dentro de un margen de temporalidad “razonable”, así como su desempeño profesional sin preocupaciones que lo distraigan en la formación de la voluntad colegiada ni de su suerte al concluir el cargo.

La extensión del periodo de desempeño de los cargos especificados: de tres a siete años, y de seis a ocho años, motivó para que los partidos políticos MORENA y PRD solicitaran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara la invalidez de la norma que modificaba la disposición transitoria de la Ley Orgánica por vicios de inconstitucionalidad.

Con motivo de lo anterior, se integraron las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, las cuales tras su análisis, el 27 de junio de 2017 fueron resueltas por el Pleno de la Suprema Corte.

4. ANÁLISIS PROCESAL Y DE FONDO

La propuesta original de resolución consideraba declarar la invalidez del artículo único del decreto que reforma al artículo cuarto transitorio de la ley orgánica.

En el examen procesal del caso, el Pleno de la Suprema Corte superó con mayoría de ocho votos las causales de improcedencia planteadas por el poder ejecutivo, al considerar que la norma calificada como inconstitucional por los accionantes colmaba los requisitos para ser considerada como general y abstracta, y por la otra que es de naturaleza electoral al estar vinculada con las condiciones de designación y garantías judiciales de los magistrados.

Superados esos aspectos formales de procedencia se dio paso al análisis de fondo de los asuntos.

El estudio en primer orden despeja los temas de los que no serían materia de análisis, en particular, la elección de los magistrados electorales realizada el 20 de octubre de 2016 por el Senado de la República ni las normas que la fundamentaron, al existir en torno a estos aspectos una presunción de constitucionalidad y legitimidad democrática.

El estudio se centra sobre la regularidad constitucional o no de la norma cuestionada, la cual modificaba los periodos de nombramiento de los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral, sobre la base de que el 3 de noviembre de 2016 se había publicado en el DOF la reforma al artículo cuarto transitorio de la ley orgánica, hecha por el Congreso de la Unión, el cual regulaba la elección escalonada de los magistrados, además de fijar un escalonamiento de un año para cada magistrado. El día 4 de noviembre siguiente, día en que iniciaron sus funciones, los cuatro magistrados tomaron protesta respecto del mandato ampliado.

5. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

En el primer concepto de invalidez se considera que se prueba la violación al procedimiento de designación de los magistrados electorales previsto en el artículo 99 de la Constitución, lo anterior por lo siguiente:

- a) La modificación automática del periodo del encargo implica una indebida arrogación de competencias constitucionales del Congreso de la Unión para intervenir en el procedimiento de elección de los magistrados integrantes de la Sala Superior, cuando acorde con el modelo constitucional sólo participan la Suprema Corte y el Senado.
- b) El artículo 99 de la Constitución otorga al legislador ordinario sólo la facultad para regular el escalonamiento de los magistrados dentro de un modelo de transición y previo al ejercicio de la competencia de designación por parte del Senado.

De otra manera, considerar constitucional la intervención del Congreso de la Unión, implicaría autorizar que las condiciones del cargo de un magistrado electoral, ya electo, puedan ser alteradas por el legislador ordinario.

La contitucionalidad de la reforma que modifica los periodos de nombramiento...

El segundo motivo de invalidez, relativo a la violación a los principios de división de poderes y acceso a la justicia en su vertiente de independencia judicial, se argumenta que:

- a) Al modificarse la temporalidad del encargo de los magistrados se transgredieron las garantías de nombramiento, inamovilidad y estabilidad judicial, al emitirse la norma controvertida en momento posterior a la designación y toma de protesta de los magistrados electos.
- b) Una persona detenta el cargo como juzgador desde que se perfecciona el acto de designación y la persona electa toma protesta del cargo, a partir de este último evento, se accionan todas las garantías de protección de la función judicial para evitar presiones externas que pudieran comprometer su independencia.
- c) La sentencia del caso *Marbury vs. Madison* (USA, 1803) sostiene que la elección del juez se perfecciona desde el acto mismo de la designación; similar criterio sostuvo la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 1/2005 promovida por los magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuando aún no eran permanentes, lo anterior, para efectos de su nombramiento y remuneración.
- d) Es contrario a derecho modificar una de las garantías del juzgador, como es el tiempo en el cargo, sobre la base de que los magistrados electos materialmente no habían iniciado sus funciones.

El argumento expuesto por los accionantes en el sentido de que la modificación del plazo de nombramiento es un beneficio para los magistrados, en el proyecto se desestima, debido a que:

- La reforma aludida no debe verse desde un aspecto patrimonial o como un derecho adquirido por su titular.
- La Constitución considera a la magistratura como un órgano del estado que tiene como fin administrar justicia electoral. Es independiente de su titular, por lo que las condiciones jurídicas de este deben ser inmodificables posterior a la designación de aquel.
- El destinatario y los eventuales efectos adversos de la reforma es la sociedad y conviene asegurar a ésta la concurrencia de la independencia judicial.

En suma, la declaratoria de inconstitucionalidad tiene como finalidad eliminar cualquier elemento normativo posterior a la designación de los magistrados que pudiera influir o poner en duda la independencia judicial de sus integrantes.

El tercer concepto de invalidez, relativo a que se vulneran los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, se razona:

- a) El antiguo artículo cuarto transitorio de la ley orgánica se estaba actualizando en el tiempo, pero el legislador ordinario indebidamente incidió en las situaciones jurídicas surgidas a partir de esa norma, dando lugar a una incertidumbre jurídica.
- b) El nuevo esquema normativo que introdujo la reforma cuestionada, vulnera la efectividad del escalonamiento y su armonización con los procesos electorales de cuya interpretación teleológica se puede desprender del artículo 99 constitucional y de su dictamen de reforma de 2007.

6. VOTACIÓN DE LA MAYORÍA EN CONTRA DEL PROYECTO

Discutida la propuesta de resolución, una mayoría de seis votos se pronunció en contra del proyecto y por la validez constitucional de la norma cuestionada, con anuncio de votos particulares y reserva, respectivamente.

La decisión de la mayoría se centró fundamentalmente en que la protección constitucional de la función jurisdiccional inicia a partir de que los jueces, magistrados y ministros toman materialmente posesión del cargo y comienzan a ejercerlo.

Lo anterior, en el entendido de que las garantías constitucionales de independencia, autonomía, inamovilidad y remuneración previstas para los impartidores de justicia, se activan a partir del ejercicio efectivo de la función judicial, tiempo a partir del cual están compelidos a cumplir las obligaciones inherentes al cargo, máxime que esas garantías no se pueden desvincular del ejercicio de la función jurisdiccional.

La designación y la aceptación del cargo mediante la toma de protesta, tienen como objeto asegurar o bien otorgar certeza a la persona que realizará la actividad jurisdiccional, lo que ocurre al momento de desempeñar materialmente la función encomendada.

Lo contrario, implicaría otorgar una remuneración a una persona por una función que no realiza materialmente, además, resultaría innecesaria garantizarle una independencia y autonomía antes de la ocupación real del cargo, incluso, que éste sea ocupado por dos personas al mismo tiempo en tanto se da el relevo correspondiente.

Con esa lógica argumentativa la mayoría de los ministros concluyó que la norma materia de la reforma controvertida:

- a) No transgrede el artículo 99, primer párrafo, de la Constitución, el cual dispone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado.

La contitucionalidad de la reforma que modifica los periodos de nombramiento...

- b) Que el marco constitucional otorga al Congreso de la Unión la competencia para regular el régimen de escalonamiento en el nombramiento de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- c) La Cámara de Senadores, conforme al procedimiento jurídico, designó en tiempo y forma a siete magistrados de la terna propuesta por la Suprema Corte.
- d) El Congreso de la Unión al amparo de su facultad legislativa, modificó los plazos de duración del cargo de los magistrados, previo al inicio del desempeño de sus cargos.
- e) En modo alguno se vulneró la garantía de independencia judicial, porque la norma cuestionada se emitió antes de que los magistrados electorales tomaran posesión material del cargo.
- f) Al ampliar el plazo del cargo se reforzó la independencia y autonomía judicial en la medida que contribuye de forma eficaz en la estabilidad e inamovilidad de los magistrados en la realización de sus funciones.
- g) El decreto cuestionado no vulnera los principios de seguridad jurídica y de retroactividad de la ley, porque los magistrados tenían certeza sobre la duración del cargo antes de tomar posesión del encargo, por lo que no resintieron algún perjuicio.
- h) La reforma no violenta en forma alguna el principio de escalonamiento en la medida que cumple su objeto constitucional de 13 de noviembre de 2007, esto es, que la renovación escalonada de los magistrados debía conjugar renovación y experiencia, además, con la periodicidad de los comicios federales.

En esencia con esas premisas argumentativas se pronunció la mayoría del Pleno de la Suprema Corte.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La modificación del periodo de nombramiento de los actuales cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿Robustece los mecanismos de pesos y contrapesos para fortalecer y dar estabilidad al sistema democrático?

En primer orden, cabe señalar que el Congreso de la Unión al llevar a cabo la modificación aludida, lo hizo en el ámbito de su autonomía y de sus atribuciones y la decisión de la Suprema Corte respeta la división de poderes y el orden constitucional.

Lo cuestionable es, a mi parecer, lo que va más allá de la juridicidad, lo que está en el plano de la crítica y reflexión ciudadana.

Decía al inicio de esta intervención, de forma metafórica que: *La ciudad vivía con el aliento cortado. El aire estaba envenenado por la desconfianza.*

El Congreso de la Unión al llevar a cabo la reforma modificativa, inyectó de ese aire al proceso de designación constitucional de los magistrados electorales, debido a que ya había concluido en todas sus etapas.

Una reforma con ese alcance, previo al proceso de designación, no habría generado mayor debate, incluso, de haber sucedido se hubiera visto como un evento natural.

Sin embargo, las decisiones tanto del Congreso como de la Suprema Corte en modo alguno abonó a favor de la confianza, por el contrario, dejaron en el ambiente un grado de desconfianza con impacto en la institución de la justicia electoral.

La opinión sustenta su crítica en que esas decisiones se tomaron bajo criterios políticos. Este elemento, ninguna institución pública le conviene, mucho menos al máximo órgano especializado en la materia electoral, el cual le corresponde decidir sobre litigios relacionados con las elecciones, de las cuales la política tiene un especial interés.

En los hechos, si bien formalmente cada órgano resolvió conforme a sus atribuciones constitucionales, la consecuencia de este ejercicio puso en tela de juicio la calidad de los magistrados involucrados, incluso, del propio máximo órgano jurisdiccional electoral, pues ante la percepción general de haber sido ampliada la temporalidad de sus cargos con criterios políticos, por sí solo compromete la legitimidad y credibilidad de esa instancia.

Lo anterior, no obstante que el propio Tribunal Electoral se ha pronunciado actuar con absoluta independencia, imparcialidad y apego a la ley, además señaló que si bien la modificación la había hecho el Congreso de la Unión, éste había operado en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

Aún con esa declaración, persiste en el ambiente de que la reforma tuvo fines meta-legales, con lo que se agrava potencialmente a la sociedad y la calidad de la democracia mexicana, ésta, considerada incipiente pero que, en los hechos esta condición parece petrificada por los factores de fuerza que le impide evolucionar.

Considero que las circunstancias y el momento legislativo de reforma no fueron los más deseables, no obstante que se dio cumplimiento a las etapas previstas para ese efecto, pues ese proceder no se justificaba, incluso, se puede decir que se expuso innecesariamente el grado de confianza y de credibilidad que durante más de veinte años ha venido consolidando el Tribunal Electoral.

Al darse esa reforma en fecha posterior al acto de designación y protesta del cargo de los magistrados, dando lugar a un nuevo acto de protesta

La contitucionalidad de la reforma que modifica los periodos de nombramiento...

por el periodo ampliado a unas horas previas para el ejercicio de la función, permite inferir que la sucesión y premura de hechos ponen en entredicho la independencia judicial y sugiere una injerencia externa diaria en la función judicial, aun cuando no sea así la inoportuna reforma cuestionada llevan al mismo punto de inflexión.

Si formal y materialmente estaba concluido el procedimiento constitucional de designación de los magistrados electorales, con la propuesta de ternas hecha por la Suprema Corte y, la elección y toma de protesta realizada por el Senado, la intervención en los últimos días —entre el 27 de octubre y 3 de noviembre de 2016— del Congreso de la Unión permite suponer que, con independencia de los intereses que lo animaron, su actuación evidenció su participación en el proceso de elección de los magistrados electorales con la modificación del periodo de su nombramiento.

De lo que aquí se ha señalado, ha sido tema de ocupación por parte de la opinión crítica, de la oposición política y de la academia, sobre la base de que la independencia del Tribunal Electoral se encuentra comprometida.

El proyecto rechazado, de haber logrado la votación de la mayoría, sobre la base de que una vez hecha la designación de los magistrados y protestado el cargo no podría ser prorrogado el periodo de sus nombramientos, amparada en los principios constitucionales de certeza, seguridad jurídica, supremacía constitucional, división de poderes e independencia judicial, sin duda habría significado una sentencia constitucional emblemática.

Queda en el tiempo demostrar ante el colectivo social el grado de legitimidad y credibilidad de la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, su mayor desafío está en dotar de confianza sus funciones fundamentales. Que sus sentencias despejen esos aires de desconfianza.