

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL TRIBUNAL ELECTORAL Y FACULTADES DE ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN

*César Camacho Quiroz**

SUMARIO: I. Situación actual. II. Reforma al sistema de justicia electoral. 1. Estructura y funcionamiento. 2. Sistema de nulidades y sanciones. 3. Facultades. III. Reforma a la legislación secundaria, 1. Recurso de apelación. 2. Protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 3. Revisión constitucional. 4. Juicio sobre conflictos laborales. IV. Las facultades de atracción y remisión: una novedad en nuestro sistema de justicia electoral. V. ¿Qué criterios deben regir el ejercicio de las facultades de atracción y de delegación?

I SITUACIÓN ACTUAL

La estructura formal y funcionamiento del Tribunal Electoral, resultado de la llamada segunda generación de reformas electorales, ha dado muestras de agotamiento e insuficiencias a la luz de los acontecimientos de los años recientes.

Hace once años el legislador no pudo prever los supuestos que hoy hemos reconocido, analizado e incluido como parte de las refor-

* Diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

mas constitucional y legal que están en curso en el Congreso de la Unión en el contexto de la reforma del Estado.

La razón por la que el legislador no previó hace once años todos los supuestos que hoy dan su principal contenido a la reforma no parece tener su origen en un insuficiente análisis de prospectiva, sino básicamente en el breve lapso de vida de nuestro sistema de justicia electoral aunado a la igualmente novel estructura organizacional electoral que también hace apenas once años salió de la esfera de la administración pública y fue confiada a órganos autónomos.

Once años es muy poco tiempo para un proceso de transición político-electoral de tales alcances, sobre todo si nos atenemos al larguísimo lapso que identifica al proceso evolutivo de nuestro sistema electoral, que incluye, por supuesto, a la justicia electoral.

Más de 150 años transcurrieron en la vida de nuestro país como nación independiente, para que algo comenzara a “moverse” en la forma de organizar y calificar las elecciones, además de resolver las controversias derivadas de los propios procesos electivos.

Desde un modelo de elecciones indirectas por el que las legislaturas estatales elegían a los integrantes de los poderes federales a nombre de los habitantes de los estados, que duró casi un siglo, hasta el modelo de elección por voto directo y personal instaurado a partir de 1917.

En ambos modelos, el tema de la judicialización de la política tuvo sus altibajos, según la mayor o menor influencia de vehementes promotores que proclamaban la supremacía de la ley sobre la política, frente a sus enérgicos antagonistas, que proclamaban una naturaleza diametralmente opuesta entre política y justicia, y pugnaban porque cada una se conservara en su propio ámbito.

La segunda postura prevaleció sobre la primera a lo largo de varias décadas, durante las cuales nuestro modelo electoral se caracterizó por el control de los procesos electorales desde los poderes Ejecutivo —en la organización, vigilancia y solución de controversias electorales— y Legislativo —en la calificación y declaración de validez de las elecciones.

Los estudiosos del tema han considerado que en 1977 surgió la llamada primera generación de reformas electorales, que se identificó

por la ampliación de los espacios de representación nacional, y con ellos la apertura para la competencia entre fuerzas políticas distintas.

La organización, vigilancia y solución de controversias, sin embargo, permanecieron adscritas al ámbito de facultades de autoridades administrativas.

Las reformas iniciadas en 1987, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y las que siguieron entre 1989 y 1996 —incluidas dentro de la segunda generación—, establecieron los fundamentos de un moderno modelo electoral.

Este modelo incluyó el tránsito definitivo de la organización, calificación y vigilancia electoral desde los órganos de la administración pública hacia un IFE autónomo, que pasó por un IFE presidido por el secretario de Gobernación y un IFE “ciudadanizado”.

También incluyó el tránsito definitivo de lo contencioso electoral desde la esfera administrativa hacia un órgano jurisdiccional especializado en la materia e integrante del Poder Judicial de la Federación, posteriormente por el Tribunal Federal Electoral de carácter autónomo y ajeno al ámbito del Poder Judicial.

En el diseño de la estructura y funcionamiento de este nuevo sistema de justicia electoral tampoco se previeron con suficiencia los supuestos que la cambiante dinámica electoral impondría en los hechos al modelo.

Es el caso del carácter temporal de las salas regionales y el carácter definitivo de sus magistrados, que han generado distorsiones tanto de carácter estructural como de eficacia en términos de la capacidad material para responder a la creciente demanda de justicia electoral.

En el transcurso de estos once años la tendencia creciente tanto en la participación ciudadana como en el número de partidos políticos y agrupaciones políticas ha traído un impacto considerable en la demanda de justicia electoral.

El carácter definitivo de los magistrados de las salas regionales frente al carácter temporal de las salas regionales y la creciente carga de trabajo para la Sala Superior, produjeron una mezcla poco afortunada que en la práctica puso de relieve que algo estaba mal en el diseño estructural y funcional de la institución.

II RE OR A AL SISTE A DE JUSTICIA ELECTORAL

Ésta y otras evidencias surgidas a lo largo de la última década en nuestro entramado político-electoral convocaron al legislador a pensar en un nuevo diseño que colmara los fines para los que fue concebido nuestro sistema electoral.

Los legisladores de este país nos encontramos inmersos en esa tarea fundamental que habrá de derivar en reformas de largo aliento.

Esta nueva generación de reformas dará respuesta a los reclamos recurrentes de los ciudadanos:

- El uso y abuso del dinero y de los medios de comunicación en la integración de los poderes públicos.
- El fortalecimiento de nuestro sistema de partidos, sujetos al escrutinio y fiscalización de las instituciones electorales.
- El fortalecimiento de nuestras instituciones electorales fundamentales.

La reforma constitucional que hemos aprobado ahora mismo en el Congreso de la Unión, y que espera contar con el voto aprobatorio de las legislaturas estatales, deja claramente establecidos en este nivel normativo, los fundamentos sobre tres aspectos básicos del sistema de justicia electoral:

- I. Estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral;
- II. Sistema de nulidades y sanciones;
- III. Facultades.

En la reforma legal habremos de entrar al análisis minucioso de la redistribución de facultades producto del nuevo diseño institucional, así como del sistema de nulidades y sanciones.

E

a) Reconocimiento del Tribunal Electoral como única autoridad jurisdiccional en la materia, con la eliminación de la facultad que actualmente tiene la Suprema Corte de investigar sobre "...hechos que constituyan violación del voto público", se le reserva el control abstracto de la constitucionalidad en la materia que nos ocupa, como corresponde a un tribunal constitucional.

b) Reconocimiento del carácter permanente de las salas Superior y regionales.

c) Renovación escalonada de magistrados electorales y homologación en la duración de su encargo con el de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en el contexto del carácter trienal de las elecciones federales.

S

a) Facultad de las salas Superior y regionales del Tribunal para declarar la nulidad de una elección únicamente por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, con lo que se colma una laguna legal que mantenía abierta la puerta a la discrecionalidad y la subjetividad del juzgador. En lo sucesivo, el Tribunal no podrá ni tendrá que establecer jurisprudencia en esta materia.

b) Facultad para revisar las sanciones impuestas por el IFE a ciudadanos y organizaciones políticas, por la comisión de conductas contrarias a la Constitución y la ley.

c) Modalidades y supuestos de intervención en la vida interna de los partidos políticos, en la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

A. De las salas Superior y regionales del Tribunal para:

a) Decidir la no aplicación de leyes inconstitucionales a casos concretos, que reserva a la Suprema Corte la facultad de

hacer la declaratoria de inconstitucionalidad de las mismas.

- b) Aplicar los medios de apremio que resulten necesarios, para hacer efectivo el cumplimiento de sus resoluciones.

B. De la Sala Superior, bajo las reglas y procedimientos que señale la ley, para:

- a) Atraer los asuntos de que conozcan las salas regionales.
- b) Enviar a las salas regionales los asuntos de su competencia originaria para su conocimiento y resolución.

III RE OR A A LA LEGISLACI SECU DARIA

La redistribución de competencias producto de la reestructuración del Tribunal, y que será materia de la reforma legal que emprendemos en los meses próximos, deberá atender a los ámbitos geográfico y material de competencia, tipos de elección y competencia residual.

La Comisión de Justicia ha venido trabajando en el análisis del tema de la redistribución de competencias, con base en la minuta que nos fue turnada hace algunos meses, y que contiene reformas a la legislación secundaria para otorgar carácter permanente a las salas regionales, así como la consecuente redistribución de facultades. Esta minuta vendrá a formar parte de la reforma legal que seguirá a la constitucional que hemos aprobado hoy.

En términos generales, la propuesta en materia de redistribución de competencias está planteada de la siguiente manera:

R

- a) *Sala Superior*: contra actos y resoluciones de órganos centrales del IFE.
- b) *Salas regionales*: contra los de órganos locales y distritales.

a) *Sala Superior*:

- Por violación al derecho de votar y ser votado en las elecciones de presidente, diputados federales y senadores, gobernador y jefe de Gobierno del DF.
- Por violación al derecho de asociación para participar en los asuntos políticos.
- Afiliación a partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas nacionales.

b) *Salas regionales*:

- Resto de las elecciones locales.
- Afiliación a partidos políticos locales.
- Procesos internos locales de partidos nacionales y locales.

R

a) *Sala Superior*: contra actos o resoluciones de autoridades electorales locales respecto de las elecciones de gobernador y jefe de Gobierno del DF.

b) *Salas regionales*: resto de las elecciones locales.

J

a) *Sala Superior*: entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y los órganos centrales del IFE y los suyos.

b) *Salas regionales*: entre órganos locales distritales del IFE y sus servidores.

Otros ámbitos de competencia cuya conveniencia hemos analizado proponer para la Sala Superior:

- Controversias sobre usos y costumbres en la elección de autoridades de los pueblos y comunidades indígenas.
- Impugnaciones por violación al derecho de acceso a la información en materia electoral.
- Controversias sobre la no conformidad normativa interna de los partidos políticos nacionales con la Constitución General de la República, se reserva a las salas regionales lo correspondiente a los partidos locales.
- Competencia residual sobre actos y resoluciones de autoridades del IFE, no previstos expresamente para las salas regionales.

La reforma legal habrá de abordar también los temas siguientes:

- Reestructuración del sistema de medios de impugnación, con la definición exhaustiva de las causales de nulidad de las elecciones, y la inclusión, en su caso, de otros juicios o recursos.
- Redefinición de los plazos para el desahogo de los recursos, a efecto de otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral, previo a la jornada electoral.

I LAS FACULTADES DE ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN DE NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

Esta facultad, que encuentra su fundamento en nuestro texto constitucional, permite a la Suprema Corte, como órgano terminal en materia de constitucionalidad y legalidad, resolver asuntos que ordinariamente corresponderían a los tribunales colegiados de Circuito, cuando tales asuntos son de significativa importancia y trascendencia.

En tratándose del Tribunal Electoral, valga decir que su naturaleza próxima a la de un tribunal constitucional le otorga la calidad de órgano terminal, pero exclusivamente en la materia electoral.

Sobre esta base, y dado que la materia electoral es altamente especializada y sujeta a plazos fatales en lo relativo a la emisión de resoluciones, nos parece fundamental, además de impostergable, impulsar las modificaciones que resulten pertinentes a efecto de dejar claramente definida la competencia originaria de cada una de las salas, Superior y regionales, además de otorgar la facultad de atracción a la Sala Superior.

Se trata de facultar a la Sala Superior para que pueda resolver asuntos que ordinariamente corresponderían a las salas regionales, cuando tales asuntos sean de especial importancia, novedad, complejidad y/o trascendencia, según los criterios que al efecto ha establecido nuestro máximo tribunal.

La Suprema Corte ha establecido diversas tesis respecto de las circunstancias que aconsejan o desaconsejan el ejercicio de la facultad de atracción.

En el primer caso, el de su ejercicio, la Corte ha señalado que "...debe ejercerse tomando en cuenta las peculiaridades excepcionales y trascendentes del caso particular y no todos los que genéricamente sean de una determinada materia".

En el segundo, la Corte ha establecido que "Debe declararse improcedente su ejercicio, si el asunto no reviste características especiales, que resulten de interés y trascendencia...".

De acuerdo con la doctrina, el Estado ejerce el poder público por conducto de los órganos estatales mediante la realización de las funciones que tiene encomendadas en la esfera de su competencia.

Según el *Diccionario Jurídico Espasa*, la acción de delegar implica "La decisión de un órgano (delegante) que según su normativa reguladora debe ejercer una determinada atribución (competencia), para

que la misma sea ejercida por otro órgano (delegado) hasta que dicha decisión sea revocada”.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, delegar significa “Dar a otra (persona) la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o para conferirle su representación”.

Según ambas definiciones, los órganos del Estado no abdican del cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones cuando delegan algunas funciones de su competencia, sino que las cumplen, bajo determinadas circunstancias, por conducto de una instancia que les está subordinada, y sin perder la titularidad de dicha competencia y función.

La delegación no implica, pues, renuncia al ejercicio de competencia alguna, sino, por el contrario, se trata de una modalidad que adopta el órgano del Estado para ejercerla, por excepción e invariablemente dentro del marco normativo, por conducto de un órgano que le está, en cierta forma, subordinado.

Si bien la delegación de competencias tiene lugar —bajo esta denominación— fundamentalmente en la esfera administrativa, a partir de la reforma al artículo 94 constitucional en 1999 es técnicamente viable su aplicación respecto de los órganos del Estado responsables de administrar justicia.

Artículo 94, párrafo séptimo. El pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Con fundamento en el párrafo transcrito, la propia Suprema Corte colocó formalmente en la práctica la delegación de facultades en la

materia jurisdiccional, mediante el Acuerdo 5/2001 (“...RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO”).

En el considerando cuarto de dicho Acuerdo se hace referencia a la exposición de motivos del decreto por el que se reformó el referido artículo 94. De su lectura puede inferirse que, en los hechos, se trata de una facultad de delegación:

...con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, (...) podría dejar de conocer de los casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle —como sucede en otras naciones— concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia.

Dada la calidad de máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia electoral que tiene el Tribunal Electoral, los legisladores coincidimos en la pertinencia de facultar a la Sala Superior para que pueda remitir determinados asuntos a las salas regionales para su conocimiento y resolución.

Ello obedece a la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia, en el contexto de los estrechos márgenes temporales que identifican a la materia electoral.

U CRITERIOS DE E REGIR EL EJERCICIO
DE LAS ACULTADES DE ATRACCI
DE DELEGACI

El importante componente discrecional que identifica a las facultades de atracción y de delegación, indudablemente aconseja el estable-

cimiento de reglas claras para su ejercicio, a efecto de evitar la atracción o distribución caprichosa o interesada de competencias.

Los legisladores hemos planteado en la exposición de motivos del dictamen de reforma constitucional que hoy hemos aprobado, que el ejercicio de dichas facultades debe quedar ceñido, por mandato constitucional, a la reglamentación precisa y exacta de la legislación secundaria, a fin de evitar contradicciones o conflictos entre las salas regionales y la Sala Superior, así como su uso discrecional.

En nuestro concepto, la facultad de atracción, además de observar las reglas que establece el artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe regirse por criterios semejantes a los que ha establecido la Suprema Corte en el ejercicio de las facultades que le son propias en esta materia.

La facultad de delegación debe atender también a los criterios que sirvieron de base al tribunal supremo en la elaboración del acuerdo 5/2001 ya citado.

Con Sujeción, pues, al ejercicio de ambas facultades a las reglas y procedimientos de la legislación secundaria, cumpliremos con el objetivo fundamental de garantizar el debido acceso a la justicia y la seguridad jurídica de los gobernados.

Fortalecimiento de las instituciones electorales y observancia estricta de las garantías de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, constituyen la sustancia básica de la reforma constitucional al sistema de justicia electoral que los legisladores hemos impulsado. Se trata de objetivos irrenunciables en este arduo proceso de consolidación de nuestra democracia.