
EL REGRESO DE LA JUSTICIA DE AMPARO AL CONOCIMIENTO DE LA MATERIA ELECTORAL

JOSÉ BARRAGAN BARRAGAN*

Al Sr. Ministro Jesús Gudiño Pelayo con respeto, afecto y reconocimiento, por su disposición permanente a debatir estos temas dentro y fuera de la Corte.

SUMARIO: I. Presentación del tema; II. A modo de marco de referencia: 1. Sobre el regreso; 2. Sobre los problemas de aplicación: A) Breve examen de la acción 1/95; B) Los problemas de la nueva reforma; III. Examen de los enunciados constitucionales: 1. Posiciones y facultades que se comparten; 2. Régimen de competencias: A) Planteamiento general; B) La competencia del Tribunal Electoral; C) Examen del artículo 105, I; D) Examen del artículo 105, II; IV. Hacia la reforma.

I. PRESENTACIÓN DEL TEMA

Este trabajo tiene por objeto poner a la atenta consideración del lector algunas reflexiones sobre el regreso de la justicia de amparo (jueces, tribunales y la misma Suprema Corte de Justicia) al conocimiento de la materia electoral, así como sobre algunos de los problemas y de los debates que han motivado las diversas resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad con el ánimo de provocar un mejor examen de los enunciados constitucionales.

Primero, trataremos de entender los mandatos constitucionales que permiten este regreso; para, en un segundo momento, examinar la for-

* Ex Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

ma en que se opera, o se va operando, dicho regreso. En nuestra opinión, los mandatos no han sido bien entendidos y, consecuentemente, tampoco se han aplicado a los supuestos reales de manera conveniente. Por ejemplo, no se comprende cómo es que se aceptaron 11 demandas de amparo, interpuestas realmente en contra de actos emitidos en cumplimiento de una resolución del Tribunal Electoral; tampoco se entiende que la Suprema Corte de Justicia haya puesto en entredicho la competencia propia, reconocida al mencionado Tribunal Electoral.

Nos encontramos, pues, ante problemas muy serios. Y son estos problemas los que motivan nuestra curiosidad por el tema y nuestra preocupación. El hecho mismo, es decir, el regreso, no debe sino recibirse con parabienes, frente, por ejemplo, a la prohibición que todavía contempla la Ley de Amparo en su artículo 73; y también frente a la ausencia, casi total, de intervención en la materia electoral por parte de la misma Suprema Corte de Justicia hasta antes de la reforma de agosto de 1996.

Para seguir un cierto orden, primero, como una especie de marco de referencia, vamos a recordar, muy brevemente, cómo es que regresa la justicia federal al conocimiento de la materia electoral; en segundo lugar, también como marco de referencia, vamos a plantear algunos de los problemas que se han presentado; y, después, pasaremos al examen de los enunciados constitucionales. Al final de estas breves páginas recogeremos algunas conclusiones.

II. A MODO DE MARCO DE REFERENCIA

1. Sobre el regreso

Pese a que desde las primeras convocatorias para reunir Cortes, que se expidieron para lo que era la Nueva España, ya se dibujaba bien la forma en que debían resolverse los diversos problemas que pudieran presentarse en este nuevo campo de lo electoral,¹ se pri-

¹ Véase a Martínez Veloz, Juan: *Estudios sobre Derecho Electoral y Derechos Humanos*, Editora Laguna, S.A. de C.V. México, 2001, p. 24; Barragán Ramírez, Viviana: *Algunos documentos y algunas reflexiones para el mejor conocimiento del sistema de medios de impugnación en esa materia electoral*, tesis de grado de licenciatura, Universidad de Guadalajara. Julio del año 2000, México. p. 29 y siguientes; Sevilla Andrés, Diego: *Historia Política de España 1810-1967*. Editora Nacional, Madrid, 1967, p. 20 y siguientes. Y, entre otros, véase a Patiño Camarena, Javier: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, 1999.

vilegió la intervención del propio órgano legislativo, quien fue a lo largo de la historia de nuestro país quien se ocupó de dar solución a los conflictos electorales, a través del mecanismo conocido como la calificación de las elecciones, que duró hasta la llegada de la reforma política de 1977.²

Esta reforma configura un extraño recurso de reclamación ante la Suprema Corte, con efectos meramente de recomendación;³ permite la creación de los tribunales electorales de carácter administrativo, adscritos a la Secretaría de Gobernación.⁴

Después, en el mes de diciembre de 1994, sobrevino otra importante reforma, la cual afectó primordialmente la composición y la competencia que tradicionalmente se había encomendado a nuestra Suprema Corte de Justicia,⁵ de manera que ahora se le prohíbe

² Barragán Ramírez, Viviana, en su tesis, reseñada en la nota anterior, no sólo trae un repaso de los diversos sistemas de medios, sino que también incorpora las diferentes leyes históricas que los regularon desde el año 1808 a la reforma del 26 de agosto de 1996. Sobre la aplicación del Recurso de Reclamación, véase Elías Musi, Edmundo y a Navarro Vega, Ignacio: "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: antecedentes, estructura y competencia", en *Estudio Teórico Práctico del Sistema de medios de impugnación en materia electoral*, publicación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 7.

³ "Durante diez años, sólo recibió un máximo de once recursos de reclamación", comentan Elías Musi y Navarro Vega, en su obra citada en la nota 2. La reforma constitucional de referencia (decreto del 2 de diciembre de 1977, publicado el día 6 del mismo mes en el *Diario Oficial de la Federación*) solamente le otorgó a la Corte la facultad de "emitir una opinión". Véase Patiño Camarena, Javier: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, 1999, el capítulo VII, sobre calificación de las elecciones, p. 529 y siguientes.

⁴ Véase, Elías Musi, Edmundo y Navarro Vega, Ignacio, en su obra ya citada, p. 7 y siguientes. Igualmente véase a De la Peza, José Luis: "Notas sobre la Justicia Electoral en México", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, T. III, p. 827. Ver además a Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, ya citado, capítulo VIII, p. 553 y siguientes. Martínez Porcayo, Fernando Ojesto: "Evolución de la justicia electoral en México", en *Sistema de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, 2001, p. 289-311. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, 2002, p. 232 y siguientes. Galván Rivera, Flavio: "Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales", en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional Electoral, t. III, México 1999, p. 1079-1100.

⁵ Recomendamos, por un lado, la lectura del texto de la iniciativa de reforma, así como el debate de que fue objeto, en *Derechos del pueblo mexicano, a través de sus constituciones: reformas constitucionales durante la LVI Legislatura, 1994-1997*, Volumen I, tomo 13, p. 165 y siguientes, de la edición de 1997. Y, por otro lado, recomendamos examinar la acción de inconstitucionalidad 1/95 Fauzi y Hamdam y otros, que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, marzo de 1996, p. 85 y siguientes.

expresamente el conocimiento en materia electoral, hasta que, en agosto de 1996, se produjo una nueva reforma, por la cual, el Tribunal Electoral pasa a formar parte, de manera formal, del Poder Judicial de la Federación y, entre otras cosas, se le reconoce a la Suprema Corte, por vía de excepción a la regla, el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral,⁶ además de la tradicional facultad de investigación recogida en el artículo 97 constitucional.⁷

La reforma de diciembre del año 1994 introduce un gran cambio, un cambio de época, en la historia de la judicatura federal, en palabras del Ministro Jesús Gudiño Pelayo:⁸ se regulan, como parte de su competencia, las llamadas controversias constitucionales, gracias a las cuales, se configura a la Corte como un verdadero árbitro político entre los poderes del Estado, en opinión del mismo señor Ministro.⁹ Además, se incorporan a su conocimiento las llamadas acciones de inconstitucionalidad, con la sola excepción de aquellas acciones que versaran sobre materia electoral, que le fueron expresamente prohibidas.

Desde otro punto de vista, esta reforma configuró una Suprema Corte muy debilitada, no solamente en cuanto a su capacidad de trabajo, sino también en cuanto a su posición jerárquica. Es manifiesto que una Corte, como era la anterior, compuesta de 25 ministros tenía más del doble de capacidad de trabajo que una Corte

⁶ Queremos resaltar la ausencia fundamental de conocimiento de la Suprema Corte de la materia electoral por más de un siglo. Antes de 1994 no había prohibición alguna para dicha Corte, sí la había para los jueces de amparo (art. 73 de la vigente ley de amparo). Pero, pese a no tener la prohibición, prácticamente nunca se ocupó de los asuntos electorales. Más aún, la reforma de diciembre de 1994 le prohíbe expresamente a la Corte conocer de esta materia, sin duda se trata de una prohibición inapropiada, pero clara respecto a que la voluntad del poder revisor (o poder presidencial) seguía siendo la de mantener a la Corte fuera de lo electoral. Después, en la reforma de 1996 solamente por vía de una excepción se le reconocen facultades para conocer de ciertas acciones de inconstitucionalidad. Es decir, la regla general es que la Corte no tenga facultades en lo electoral.

⁷ Esta facultad permite a la Corte llevar a cabo investigaciones sobre violaciones graves al sistema del sufragio. Se trata de una facultad que hoy se entiende poco y se atiende peor (recuérdese la investigación sobre el asunto de Aguas Blancas, Estado de Guerrero). Antes esa facultad tenía sentido, porque, formando parte de la Corte, estaba el fiscal general, que era el encargado de llevar a cabo la investigación, etcétera.

⁸ Véase su ensayo "La improcedencia, el sobreseimiento en la controversia constitucional", en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 10, No. 2, julio-diciembre de 2001, p. 152.

⁹ Véase en la misma obra citada.

compuesta de tan solo 11 ministros, el mismo número con que inició en 1824. Y esta capacidad de trabajo se manifestará en el menor número de Salas que podrá formar, así como en el menor número de expedientes que podrán ser desahogados, o en el menor número de cuestiones, de la máxima importancia, que dejarán de ser atendidas por dicha Corte.

Y respecto de la prohibición de conocimiento en materia electoral, cabe recordar que, para ese entonces, todavía estaba operando el Tribunal Electoral, de carácter administrativo y que, en todo caso, nunca se pensó en autorizar la intervención de dicha Corte en lo electoral: impera la idea, comenta Jesús Gudiño Pelayo, de que en México las leyes y actos electorales quedaban fuera de todo control constitucional.¹⁰

Por su parte, la reforma de agosto de 1996 trajo consigo grandes novedades en la materia que nos ocupa, la electoral. Desde luego, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, para formar una misma cosa esencial con él; a este Tribunal se le reconoce como la máxima autoridad en la materia electoral y órgano especializado, con una importante excepción, la cual tiene que ver con el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, encomendadas a la Suprema Corte.

Es cierto que esta reforma deja sin efecto la prohibición consagrada por la reforma de diciembre del año 1994. Pero también es cierto que, por primera vez en su historia, dicha Suprema Corte pasa a compartir su posición jerárquica de máxima autoridad competente en el país, pues, tratándose de la materia electoral, no es la Corte, sino el Tribunal Electoral, la máxima autoridad, el que emitirá resoluciones firmes y definitivas, absolutamente inatacables.

2. Sobre los problemas de aplicación

Durante la vigencia, muy breve, de la reforma de diciembre de 1994, se presentó a la consideración de la Suprema Corte de Justicia un caso verdaderamente interesante, que fue resuelto como una

¹⁰ Véase en la misma obra citada.

acción de inconstitucionalidad, no procedente, por tratarse de materia electoral. Nos referimos a la acción 1/95 Fauzi Hamdam Amad y otros. En cambio, durante la vigencia de la reforma de agosto de 1966, el número de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, que se han presentado, es mucho más elevado: 10 acciones de 1996; otras 10 en 1997; 12 en 1998; 17 en 1999; 41 en 2000; 40 en 2001.

La demanda de acción de inconstitucionalidad 1/95, bajo la vigencia de la reforma de 1994, induce a generar un falso debate acerca de lo que debía entenderse por materia electoral, para poder determinar si se estaba o no ante una materia excluida de la competencia de dicha Corte. Las muchas demandas de acciones de inconstitucionalidad, interpuestas con posterioridad a agosto de 1996, igualmente llevan al planteamiento de diversos y graves problemas, no sólo de índole jurisdiccional, sino aun de tipo político.

A) Breve examen de la acción 1/95

Para el estudio de esta acción, hemos tomado la información incorporada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996 página 85 y siguientes.

Se trata de una demanda interpuesta por la minoría de diputados de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quienes se quejaron ante la Corte de violaciones constitucionales en perjuicio de ciertos y precisos derechos, reconocidos a favor de los partidos políticos, así como de otra clase de derechos de participación en el proceso de elección de los Consejos Ciudadanos. Se combatía, por tanto, una Ley de participación ciudadana, misma que fue aprobada de manera muy correcta por la mayoría de diputados de la misma Asamblea. Insistimos, pues, en que se combate la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones de dicha ley, pero no se combaten las formalidades que se siguieron en su particular proceso de aprobación.

Los quejosos, sabedores de que la Corte no podía conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, plantearon su demanda, alegando y justificando el carácter de no electoral, que tenían sus reclamaciones. A la hora de resolver, la Corte se dividió, de manera que seis de sus ministros votaron desechando la demanda contra los cinco restantes. Precisamente por esta

duda, que es ilustrada por una votación tan dividida, es que se plantea y se entra al examen particular de lo que debía entenderse por materia electoral en boca del autor de la reforma de 1994.

Este debate, aunque falso, resulta muy ilustrativo. Desde luego, se empieza con un alegato falso desde la demanda. Los quejosos, en efecto, acuden a la Suprema Corte asegurando que merecen la protección en virtud de que la materia controvertida no tenía carácter electoral. Claro está, los quejosos, sobre todo en este país en donde tanto se abusó de la suplencia de la queja y nunca se sanciona a quienes demandan con notoria irresponsabilidad, tenacidad y aun con cinismo, pueden alegar hasta lo más inverosímil.

Los referidos quejosos manifiestan que los artículos 60 al 68 y el artículo 71 de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal:

“excluyen a los partidos políticos con registro nacional y, consecuentemente, se les priva el derecho constitucional que les confieren los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra Ley Suprema, de participar en la integración de los consejos ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos.”

Como los quejosos saben sobradamente que la Constitución prohíbe el conocimiento por parte de la Suprema Corte de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, vuelven a garantizar que:

“...tal exclusión de ninguna manera abarca el derecho constitucional que los partidos políticos tienen de postular candidatos, ya que tal derecho rebasa, en sí mismo, la materia electoral propiamente dicha.”

Con fecha 4 de julio de 1995, el presidente de la Corte, señor Ministro Aguinaco Alemán, ordenó la formación y registro de la demanda planteada y que se le turnara al señor Ministro Juventino V. Castro y Castro, a quien por turno le tocó actuar como instructor en el procedimiento.

Para el día 10 de julio, es decir, apenas 6 días después, el ministro Juventino V. Castro y Castro presentó a la consideración de sus colegas un punto de acuerdo, en el cual se proponía que fuera desechada la demanda, “por notoriamente improcedente”.

Contra este punto de acuerdo, los quejosos interpusieron el recurso de reclamación, el cual fue admitido el día primero de

agosto del mismo año 1995, por resolución dictada por el Ministro Presidente corriéndole traslado del expediente al Ministro Juan Díaz Romero para que formulara el proyecto respectivo.

Para el día 4 de septiembre el Pleno dictó la resolución declarando procedente y fundado el recurso de reclamación. Por tanto, se devuelve el expediente al ministro instructor.

El Pleno de la Corte afirmó que los agravios expresados resultaban fundados, “al ser suplidos en su deficiencia”. Esto es, el Pleno combate la opinión del ministro instructor, que calificó la demanda de notoriamente improcedente, perfeccionando los agravios de los quejosos vertidos en su recurso de reclamación.

Los agravios de referencia, según los redacta el Pleno, eran los siguientes:

La parte recurrente en sus agravios manifiesta que la acción deducida es procedente porque el derecho subjetivo público de los partidos políticos de postular candidatos para la elección de consejeros ciudadanos, no es materia propiamente electoral que corresponda resolver a los órganos competentes previstos en la Constitución y en la ley reglamentaria correspondiente, sino que se trata de un derecho previo al proceso y materia electoral.

Surge pues la necesidad de establecer si el derecho a postular candidatos forma o no parte de la materia electoral y para ello, es indispensable investigar si el concepto de materia electoral, ha sido constitucional, legal o doctrinalmente determinado.

A este respecto, se observa que ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia.

Efectivamente, el concepto de materia electoral surgió a raíz de la reforma al artículo 105 constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, tal precepto no establece la definición o concepto que se busca.

El Pleno según vemos, busca esclarecer cuál sea el concepto de materia electoral en el texto y en el contexto de la reforma de diciembre de 1994: en opinión del Pleno ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia. Incluso, insiste:

Tampoco en los actos que precedieron a la reforma constitucional de que se trata, se encuentra el concepto o definición pretendido, como se verá de las transcripciones que en seguida se realizan de las partes conducentes de las exposiciones de motivos de las aludidas reformas constitucionales, y

de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Carta Magna, que respectivamente dicen:

Entre razonamientos, se incluyen a las controversias constitucionales, previstas en el mismo artículo 105, fracción primera, diciendo, a modo de conclusión, que con estas reformas “todos los niveles de gobierno serán beneficiados”. Y, por lo que mira al fondo, el Pleno llegó a la conclusión de no poder desechar la demanda, de aceptarla, por tanto, para poder entrar al examen del fondo en ella planteado.

En consecuencia, se declara competente el Pleno, se solicitan los informes correspondientes a las llamadas autoridades responsables para integrar formalmente el expediente y resolverlo. Estas autoridades eran la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Presidencia de la República y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Como parecería obvio, o natural, las autoridades responsables de la Asamblea y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, insistieron en que el objeto de la demanda tenía carácter electoral. Se menciona uno a uno los puntos controvertidos, para concluir en que todos son de naturaleza electoral.

Por ejemplo, en el informe del Jefe del Departamento del Distrito Federal, afirma que el señor Ministro Juventino V. Castro correctamente había desechado la demanda:

...en virtud de que los preceptos impugnados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, constituyen, por su naturaleza y propiamente hablando, materia electoral y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II de La Constitución, ese máximo Tribunal no tiene facultades para emitir juicio en esa materia.

El informe rendido por la Presidencia de la República pedía a la Corte que declarara infundados los conceptos de invalidez invocados por la parte actora, no porque se tratara de materia electoral (en cuya cuestión no entra) sino porque era falso que la ley combatida limitara o violara derecho alguno de los partidos políticos, ya que regulaba un fenómeno ciudadano. Es decir, regulaba la participación ciudadana y vecinal, algo diferente a la participación propia de los partidos políticos.

Entre estos informes, se recibió también el pedimento del Procurador General de la República, quien apoyó la procedencia de las pretensiones de los quejosos, considerando inconstitucionales los preceptos combatidos y afirmando que la materia objeto de la demanda no tenía carácter electoral.

El Pleno, para efectos de la votación, se dividió: 6 Ministros declararon como improcedente la demanda por considerar que la materia involucrada tenía positivamente el carácter de electoral.

La interpretación estricta (no restrictiva) del artículo 105 constitucional, lleva a la convicción de que lo que quiso establecer el Poder Reformador fue la no intervención de la Suprema Corte en aquellos aspectos que pudieran afectar la materia electoral, y esa intervención afectatoria se vería claramente reflejada en el caso a estudio de estimarse procedente la acción de inconstitucionalidad planteada.

En las relatadas consideraciones, es de concluirse que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II constitucional; 19, fracción II y 65, de su Ley Reglamentaria, ya que de tales dispositivos se desprende que, por mandato constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de ésta se pretenden impugnar (como en el caso) normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos planteada resulta improcedente y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente.

Votaron por la improcedencia Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silvia Meza y Aguinaco Alemán; votaron por la procedencia Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo.

Además del importante debate acerca del concepto y la extensión de lo electoral en México para los efectos de la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, bajo la vigencia de la reforma de 1994, se dijo también en este expediente que la diferencia esencial entre los juicios de amparo y las acciones de inconstitucionalidad, tenía que ver con la producción de agravios, necesarios para promover los juicios de amparo, frente a la presencia de una simple violación objetiva del texto constitucional, requerido para promover las acciones de inconstitucionalidad.

El planteamiento desarrollado en la acción 1/95 levantó cierta polémica, que aún perdura, en el campo académico más que nada. Así aparecieron varios artículos en diversas revistas de divulgación especializadas, como el publicado en la revista *Lex*, 3ª época, año 1, noviembre de 1995, número 5, p. 5 y siguientes, del señor

Ministro Góngora Pimentel; o como otro publicado en la misma revista por Ramón Cossío Díaz y Luis Manuel Ruiz de Acha.

De esta manera frente a los argumentos formales, invocados para determinar si el objeto de la demanda de acción de inconstitucionalidad era o no electoral, se adujeron algunos otros argumentos para avalar, en todo caso, la conveniencia de plantearse dicha problemática. Son tres los argumentos mencionados, mismos que el Ministro Góngora Pimentel ponderó y los trajo a cuento. Dice:

Consecuentemente, deben precisarse los límites jurídicos de la materia electoral, porque solamente ésta, por disposición del referido artículo 105, fracción II, constitucional, debe quedar fuera del objeto de la acción de inconstitucionalidad, pues la regla general es que en un Estado de Derecho, como es el nuestro, todas las decisiones de los órganos de poder público deben estar sujetas al examen judicial, entendiendo estas palabras no en cualquier sentido impreciso o retórico, sino precisamente como justicia judicial plenaria.

Nada más cierto. Parecería que se insinúa un reproche contra el autor de la prohibición. Nunca un Supremo Poder Judicial debe tener prohibición alguna, o nunca debiera aceptarse el establecimiento de prohibiciones al más alto Tribunal de un país, porque la regla es que en un Estado de Derecho, como es el nuestro, todas las decisiones de los órganos del poder deben estar sujetas al examen judicial.

El segundo argumento tenía que ver con los juicios de amparo. Mejor dicho, con la prohibición formal para los jueces de amparo de aceptar demandas en contra de actos y resoluciones de autoridades electorales. El mismo señor Ministro Góngora Pimentel lo comentó de la manera siguiente:

“La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte, para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío de la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de protección a través del juicio de amparo.”

Todavía se comenta un tercer argumento, más elevado y difícil de definir, pero claramente se aprecia por dónde se desea conducir a la nueva Corte. He aquí las palabras del señor Ministro:

“... ¿Por qué no permitir, entonces, que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí?”

Ha pesado por muchos años la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la nación y sus propósitos.”¹¹

Estos argumentos son muy importantes, más que los razonamientos explicativos de lo que sí era o no era materia electoral. Como quiera que sea, pronto sobrevino una nueva reforma, la del 26 de agosto de 1996. Esta reforma, entre otras cosas, levantó la prohibición para que la Suprema Corte conociera de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y llevó al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Pues bien, la aplicación de dicha reforma ha planteado hasta la fecha graves problemas, según pasamos a examinar a continuación:

B) Los problemas de la nueva reforma

Desde agosto de 1996 hasta diciembre del año 2002 se han atendido un poco más de 100 acciones de inconstitucionalidad, incluidas las aceptadas en materia electoral. Tenemos, pues, como apuntara José Ramón Cossío desde 1999¹² una masa crítica de sentencias, doctrina, tesis como para ocuparnos intensamente en su estudio, siguiendo la pauta de un buen número de autores que están trabajando el tema.¹³

¹¹ El señor Ministro Góngora Pimentel, en su comentario publicado en la revista *Lex*, de noviembre de 1995, para esclarecer lo que debe entenderse por materia electoral, afirma que “debe precisarse que ‘materia’, es la sustancia con la cual está hecha una cosa y en sentido figurado, es tema o punto de que se trata; mientras que ‘electoral’, es un adjetivo que califica al sujeto o a la acción de elegir” (p. 6). Por aquí discurren sus razonamientos:

“Por ello la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección mediante el voto de los ciudadanos, de los que amparan un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, que corresponde a los partidos políticos, ya que este derecho es previo...”

¹² Véase el texto de su conferencia “Problemas de la justicia constitucional electoral”, en *Sistemas de justicia electoral: evolución y perspectivas*, México, 2001, p. 396.

¹³ Véase Ortiz Mayagoitia, Guillermo. “Control de la constitucionalidad de las leyes en México”, en *Sistemas de justicia electoral: evolución y perspectivas*, ya citado, pp. 313-348. En el mismo libro encontramos:

- Ojeto Martínez Porcayo, J. Fernando. “Evolución de la justicia electoral en México”, pp. 289-311.

- Castillo González, Leonel. “Control de la constitucionalidad y legalidad de actas y resoluciones electorales”, pp. 351-393.

Como ya lo señalamos, también se han presentado graves problemas que ameritan esfuerzos para superarlos.

Desde la etapa anterior, vigente la reforma de diciembre de 1994, el señor Ministro Góngora Pimentel habla de una Corte que quiere ser algo más que un poder para dirimir los negocios de los particulares; decía que debía participar de las inquietudes de la República; un poder para la nación y sus propósitos.

No sabemos si estas preocupaciones del presidente en turno de la Corte, o bien otras parecidas han llevado a dicha Corte a una franca confrontación con el Tribunal Electoral, si es que podía o puede darse esa confrontación, supuesta la desproporción de una y otra institución. El caso es que, por un lado, la Suprema Corte asumió de hecho ciertos posicionamientos políticos y, por otro lado, procedió, en nuestra opinión, injusta e innecesariamente, a formularle reproches y descalificaciones al propio Tribunal.

Los posicionamientos tienen que ver con el empleo de ciertos enunciados categóricos que, de tan categóricos, parecen hasta violentos y arbitrarios.

En efecto, la Suprema Corte ha reiterado una y otra vez que es el único intérprete legítimo de la Constitución; que es la única vigilante de la constitucionalidad.

Para ilustrar nada más estos extremos, pasamos a copiar algunas expresiones usadas en su resolución del 23 de mayo del año 2002, con motivo de una petición de contradicción de tesis (la 2/2000 PL) entre una sustentada por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 6/98 y otra de la Sala Central del Tribunal Electoral SUP-JRC-209/99.

En dicha resolución en la página 125 de su copia certificada se afirma que el control abstracto de la constitucionalidad es de competencia exclusiva de la Suprema Corte:

...ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal.

En página anterior, en la 117, había dicho:

Destaca de lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral.

Se repiten las expresiones. Se insiste en la misma idea. Y toda esta insistencia se mezcla con los reproches al Tribunal. El más grave de estos reproches se enuncia como un segundo punto del acuerdo que transcribimos:

SEGUNDO. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, aún a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.

En otro pasaje se dice:

De lo anterior se advierte sin lugar a duda que el Tribunal actuó más allá de las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas, invadiendo por consecuencia el ámbito competencial de este Tribunal Constitucional. (p. 136) ... El Tribunal está constreñido en lo sucesivo a acatar ese criterio por serle obligatorio (p. 133).

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo de un examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es competencia exclusiva de esta Suprema Corte...

Los posicionamientos van unidos a los reproches. No era necesario unirlos. Tampoco había necesidad de formular los reproches. El Tribunal, así como cualquiera otra autoridad, o poder público, comprendería que se estaba frente al más alto Tribunal del país y ante la necesidad de acatar sus fallos, que ciertamente son últimos y definitivos. Solamente quedan, cuando ya no existen los recursos, el juicio de responsabilidad, posible siempre aun en contra de la propia Corte. Pero en el caso de referencia, a la Corte sólo le faltó la consignación:

En este orden de ideas es indudable que el Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral de referencia incurrió en dos errores: el primero, al haberse apartado de lo que es de su competencia y resolver fuera de ella, y el segundo, al establecer una interpretación diversa a la contenida en las Tesis de Jurisprudencia en las que ya se había determinado la interpretación y alcance de los artículos 54 y 116, fracción IV, constitucionales; en consecuencia dicho Tribunal Electoral, por una parte incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de

este Tribunal que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional, proceder que en tal virtud afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver estos medios de control constitucional.¹⁴

Así es. Los posicionamientos van unidos a los reproches y consecuentemente tienen que ver con la forma en que se interpreta la Constitución y en que se hace uso de todas y cada una de las facultades asignadas a dicha Corte. Digamos lo mismo con otras palabras. La Corte debe aceptar los alcances de la nueva reforma. Al menos, dicha Corte debe aceptar que la academia y, por ello, también el Tribunal Electoral, puedan haber visto en la reforma cosas que la Corte no parece querer compartir.

Parecerá entonces que la Suprema Corte razona y decide desde los posicionamientos mencionados, para colocarse conscientemente en la posición, repetimos, de único intérprete, de única salvaguarda de la constitucionalidad, o para colocarse como único árbitro entre los poderes públicos, incluido el Tribunal Electoral, participando así de las inquietudes de la República, convirtiéndose en un poder para la nación y sus propósitos; y olvidando en el caos en que ahora está, la solución de los negocios de los particulares.

Como razona y decide desde tan elevada posición, determinará (ya determinó) qué debe entenderse por norma general, expresión empleada en el artículo 105, fracción II, interpretación básica para fundamentar los reproches al Tribunal Electoral y punto de partida para consolidar los referidos posicionamientos.

Sin embargo, y pese a todos esos pesares, si bien la Corte es la encargada oficial de leer la Constitución, ello no impide que muchos otros podamos, aun incurriendo en equivocaciones (pero no en abusos), hacer del texto fundamental otras lecturas, como lo intentaremos a continuación.

III. EXAMEN DE LOS ENUNCIADOS CONSTITUCIONALES

Desde el punto de vista doctrinal, en cuyo campo siempre ha estado claro lo que es la materia electoral, son muchos los pasajes de

¹⁴ Véase en la misma copia certificada, que venimos citando, pp. 150 y 151.

la Constitución que tienen este carácter. Desde los artículos que reconocen libertades y derechos políticos hasta los artículos que regulan la organización y funcionamiento de los partidos y las agrupaciones políticas; la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral; la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral; por supuesto que, en su momento, también entran como materia electoral las leyes electorales, decretos que las reforman, etcétera, hasta los artículos que consagran los derechos de reunión y asociación para fines políticos; los artículos que hablan de estas materias hacia el interior de cada entidad federativa; sin olvidar que el ser humano no puede entrar en el campo de la política, o en el campo de lo electoral desprovisto de todas las demás garantías personales, como la libertad de imprenta, de libre tránsito, o las garantías procesales y jurídicas y todas las demás.

De ese gran conjunto de enunciados, para los fines de este trabajo, solamente nos ocupamos de los que regulan la competencia de la Suprema Corte y la del Tribunal Electoral. Es decir, examinaremos el contenido del artículo 94 en relación con el 99 y el 105, fracción II, que permite precisar la competencia reservada a la Suprema Corte.

1. Posiciones y facultades que se comparten

Vamos a empezar con el problema de la jerarquía y de las posiciones que ocupa, o deben ocupar la Suprema Corte y el propio Tribunal Electoral; así como con el tema de las facultades que se comparten. No es exacto, ni correcto, que la Suprema Corte sea desde la reforma del 26 de agosto de 1996 el único intérprete y la única y máxima autoridad judicial de control constitucional en nuestro país.

Desde la reforma de diciembre de 1994 su servidor protestaba porque la Nueva Corte, efecto de la reforma, nacía muy debilitada.¹⁵ Y no era sólo por el menor número de sus integrantes, sino porque dejaba de ser el Supremo Tribunal que siempre había sido. Ahora se le prohibía formalmente ocuparse de la materia electoral.

Más adelante, por efecto de una nueva reforma, la de agosto de 1996, se consolidó esta pérdida de supremacía única, aislada, abs-

¹⁵ Véase en “La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia Mexicana”, en la revista *Juridica Jalisciense*, No. 3, septiembre-diciembre de 1995.

tracta, como decía la resolución del 23 de mayo de 2002, e indiscutible al decretarse la aparición de otra autoridad, al lado de la Corte, pero máxima en la materia electoral. Nació el Tribunal Electoral.

Guste o no guste, desde la reforma de agosto de 1996, el Tribunal Electoral, por mandato expreso y categórico, aparece como la máxima autoridad en la materia electoral, capaz de emitir resoluciones firmes y definitivas, no sujetas, subráyese bien, a la revisión de nadie, ni siquiera de la Corte, bajo ningún pretexto, ni siquiera el pretexto de entrar al conocimiento de una contradicción de tesis.

El Tribunal Electoral es toda una jurisdicción paralela a la que tiene la Suprema Corte de Justicia y sus tribunales y juzgados. Sólo por excepción, porque ésta es la palabra empleada, se le confieren a la Corte las facultades previstas en el artículo 105, fracción II. No es al contrario: es decir, el Tribunal Electoral y su competencia no es la excepción a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II. Esta disposición, por muy importante que sea, y desde luego lo es, significa una excepción a la regla general, que es la constituida en el artículo 99.

Desde la reforma de agosto de 1996, la Suprema Corte comparte su posición de supremacía con el Tribunal Electoral. Por esta razón, dicha Corte no tiene, ni puede tener, facultad para revisar la competencia asignada a dicho Tribunal Electoral. Por esta misma razón, precisamente porque una y otra autoridad gozan, en sus respectivos campos, de la máxima jerarquía, es que pueden darse las contradicciones de tesis, ni más ni menos que como lo expresa el párrafo quinto del artículo 99, que recuerdo:

“Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta constitución”, etcétera.

Ahí está la supremacía del Tribunal Electoral, en su ámbito, frente a la supremacía de la Corte también en su ámbito. Ahí están las facultades expresas de control máximo del Tribunal, en su ámbito; y ahí está su competencia de máximo intérprete, también en su ámbito, de la Constitución.

Se trata, desde luego, de una supremacía comparable, lógica y jurídicamente, con la supremacía atribuida en su ámbito a la Corte. De otro modo, es decir, sin las premisas de igualdad absoluta de los términos, nunca se podría hablar, ni lógica ni jurídicamente,

de contradicción alguna. La contradicción, por definición, exige esa igualdad metafísica, pues de otra manera sencillamente nunca se dan las contradicciones. El dicho, o el pensar que el ámbito de competencia de la Corte es de mayor importancia que el ámbito de la competencia del Tribunal, no basta para sustentar la superioridad de aquélla sobre la del Tribunal: porque, concluimos, ambas autoridades son autoridades máximas en sus respectivos ámbitos.

Ciertamente que el obligado reconocimiento a la jerarquía máxima del Tribunal Electoral, de manera tal que nada hay por encima de su autoridad, en su campo, no resuelve todos los problemas planteados sobre la mesa del debate. Pero sí ayuda a colocar a cada quien en su lugar. Ambas autoridades gozan de facultades últimas en sus respectivos campos; ambos son legítimos vigilantes de la constitucionalidad, en sus respectivos campos; y ambos son legítimos intérpretes de la Constitución, también en sus respectivos ámbitos.

De conformidad con estos breves señalamientos, a partir de la reforma de 1996, la Suprema Corte deja de estar en la posición de tribunal supremo y único, para empezar a compartir esa supremacía con el Tribunal Electoral. Y deja de ser el único intérprete de la Constitución, para compartir dicha prerrogativa con el mismo Tribunal Electoral. En sus respectivos ámbitos de competencia, ninguno es superior al otro. Por eso es que la Corte no tiene, ni podía tener, facultad alguna para pronunciarse sobre la competencia del Tribunal Electoral, como indebidamente lo hizo en la resolución del 23 de mayo, ya citada. Por ello mismo es que está prevista expresamente la posibilidad de que se emitan tesis contradictorias al más alto nivel, siempre y cuando se trate de tesis emitidas sobre materias concurrentes.

2. Régimen de competencias

A) Planteamiento general

Hablemos del régimen jurisdiccional, encomendado, por un lado, al Tribunal Electoral y, por otro lado, a la Suprema Corte, procurando darle a las cosas su debida profundidad histórica y su entorno inmediato.

Y para empezar, recordemos que el legislador mexicano, en la etapa histórica reciente, nunca quiso entregarle el conocimiento de lo

electoral al Poder Judicial de la Federación: la vigente ley de amparo sigue prohibiendo la procedencia de las demandas en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales, tal como lo indica su artículo 73; la reforma de 1977 tampoco le quiso encomendar facultad alguna a dicho Poder, con la excepción, más bien vergonzosa, de encomendarle a la Suprema Corte un recurso de reclamación, pero con efectos de una mera recomendación. El legislador prefirió echar a andar los tribunales electorales de carácter administrativo, pues todavía en la reforma de diciembre de 1994, de manera expresa, le prohibió el conocimiento en este campo. No será sino hasta la reforma de 1996, cuando se le reconozcan las facultades que ahora tiene.

Como dato histórico también, conviene mucho recordar que en la exposición de motivos de este documento, lo primero que se hace es ponderar las ventajas que había traído el hecho de mantener al Poder Judicial de la Federación alejado del conocimiento de la materia electoral, por un lado, y, por otro lado, ponderar también los buenos resultados obtenidos por el hecho de haberles encomendado este conocimiento a unos tribunales diferentes, de carácter administrativo, como eran los tribunales electorales de esa etapa inmediatamente anterior. He aquí un párrafo que expone ambas ventajas juntas:

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada. Se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

Conocemos muy bien cuál era esa tradición del Poder Judicial de la Federación. La que se materializa en la reforma de 1994, la de prohibirle entrar en conocimiento de la materia electoral. También conocemos la experiencia de los tribunales electorales de carácter administrativo. Desde luego que ahora se levantará aquella prohibición, por eso continuaba diciendo esta Iniciativa:

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Estamos tomando estas citas de las transcripciones que hace la propia resolución del 23 de mayo del año 2002. Y lo hacemos con toda intención, para recordar que no se deben descontextualizar los conceptos. *La Corte, sigue diciendo la Iniciativa, conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse del texto vigente de la fracción II del artículo 105, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.*

Un poco más adelante leemos:

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Así mismo, conocerá del recuso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, 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.

Y a continuación, añade:

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El nuevo régimen constitucional, en materia de jurisdicción electoral, como vemos, se elabora a partir de la tradición imperante. Es decir, mediante la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Solamente por excepción, tal como se dice expresamente en el artículo 99, y muy a pesar de la prohibición anterior, se le reconocen facultades a la Suprema Corte. Por ello es que, según la regla, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia, órgano especializado y sus resoluciones, en todos los casos, serán firmes y definitivas, nunca sujetas a la Suprema Corte, la cual sólo conoce por vía de una excepción.

B) La competencia del Tribunal Electoral

El regreso de la justicia federal al conocimiento de los conflictos de intereses, que pudieran presentarse en materia electoral, se materializa

za a través de la reforma constitucional de 1994 y se consuma con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación mediante la reforma constitucional del 26 de agosto de 1996 y el juego importantísimo de las acciones de inconstitucionalidad.

Hasta entonces, los tribunales electorales se encontraban en el área del Poder Ejecutivo, sin duda, inapropiadamente. Por la reforma mencionada se crea dentro del Poder Judicial de la Federación una jurisdicción especializada, compuesta por una Sala Superior y cinco Salas regionales, todas ellas agrupadas bajo el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior se integra con 7 magistrados y las Salas regionales nada más con tres. Este Tribunal viene regulado en el artículo 94 en relación con el 99 de la Constitución.

a) Aspectos generales

El artículo 94 de manera expresa y de manera directa nos explica la forma en que se integra el Poder Judicial de la Federación. Dice en la parte conducente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Se resalta con singular fuerza la idea de la unidad de jurisdicción. Estamos ante un único poder, no obstante su compleja organización. El Tribunal Electoral, guste o no, forma parte de ese único Poder Judicial de la Federación. En México existen muchas jurisdicciones. Es un acierto caminar hacia la total consolidación de la unidad de jurisdicción.

Después, el artículo 99, con igual claridad y precisión, dice lo siguiente:

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.

Volvamos a leer dicho enunciado. No lo malinterpretemos, porque los términos en que está redactado no requieren distinguos ni de interpretación. Es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de entre todas las demás autoridades que integran el Poder Judicial, con una sola excepción, la regulada en el artículo 105,

fracción II. Y es, por ello, un órgano especializado del mismo único Poder Judicial de la Federación.

La Suprema Corte no es la máxima autoridad en materia electoral, cualquiera que sea el significado de lo electoral (léase la tesis del señor Ministro Góngora; o la tesis de Ramón Cossío; o los significados diversos que se glosan en muchas resoluciones tanto de la Suprema Corte cuanto del Tribunal Electoral). Insistimos, la Suprema Corte no es la máxima autoridad, ni la única en materia electoral. Sí es, por vía de la excepción, la única instancia que conoce de las acciones de inconstitucionalidad, que es la materia regulada en la fracción II del artículo 105 y la instancia que determina cuál de las tesis en contradicción prevalecerá entre las dictadas por dicha Corte y las emanadas por las Salas del Tribunal.

Por tanto, ninguna otra autoridad, es decir, ningún otro juez o tribunal del mismo Poder Judicial de la Federación tienen facultad alguna de conocimiento, ni siquiera indirectamente, de la materia electoral. Absolutamente ninguna autoridad, pues de otro modo el Tribunal Electoral ya no sería el único órgano especializado (habría muchos más) ni sería tampoco la máxima autoridad (habría muchas más). Es decir, en vez de una, habría que admitir muchas más excepciones a la única excepción permitida en el enunciado del artículo 99, que ya conocemos. No es aceptable hacer, de la excepción, la regla general.

Ahora bien, desde otro punto de vista, toca al Tribunal Electoral determinar, en cuanto autoridad máxima y órgano especializado, lo que deba entenderse por lo electoral, respetando el contenido preciso de la excepción prevista en el artículo 105, fracción II y procurar no emitir tesis contradictorias con respecto a las sustentadas por la Suprema Corte en sus resoluciones sobre las mencionadas acciones de inconstitucionalidad y, tal vez, en otro tipo de resoluciones en materias no electorales, como por ejemplo, cuando se hable de conceptos abstractos como el de vecindad, el de audiencia, el de garantías y muchísimos otros semejantes o parecidos.

Avanzando más en nuestro examen, debemos reconocer que, en cuanto autoridad máxima y única (sin olvidar nunca la excepción) la competencia del Tribunal Electoral no está sujeta ni a interpretaciones *extra se*, como diría Francisco de Vitoria, ni muchísimo menos está sujeta a la consideración de alguna otra autoridad (léase Suprema Corte) porque entonces, volvería a precisar Vitoria, ya no sería

ni la máxima ni la única, repetimos con la sola excepción prevista en el artículo 105, fracción II.

La Suprema Corte de Justicia no tiene facultad alguna para pronunciarse acerca de las facultades encomendadas al Tribunal Electoral. A dicha Corte le es aplicable lo previsto en el artículo 124 de la Constitución, cuando dice que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Es decir, los funcionarios federales solamente pueden ejercer facultades expresas. En conclusión, la competencia del Tribunal Electoral, no puede ser nunca objeto de revisión por la Suprema Corte de Justicia, ni siquiera con motivo del sometimiento a dicha Corte de alguna contradicción de tesis, porque, como veremos, la propia Constitución en su artículo 99 precisa para qué efectos la Corte conocerá de esta clase de asuntos: para que “decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer”, sin afectar siquiera los asuntos ya resueltos.

b) Examen del artículo 99

Todo marchaba bien hasta que apareció la tesis de la resolución del Pleno de la Suprema Corte del 23 de mayo de 2002, que ya conoce el lector en buena medida.

El Tribunal vino ejerciendo sus facultades constitucionales sin sobresalto alguno. Conocíamos bien la forma en que la Corte venía ejerciendo las suyas. Conocíamos los pormenores de unas y otras resoluciones y los diferentes conflictos que las mismas iban provocando. Recordemos los conflictos que se presentaron en los casos Yucatán y Tabasco, por mencionar los más sonados. Recordemos la polémica, aún subsistente levantada a propósito de la acción de inconstitucionalidad 1/95 y las conceptualizaciones, primero sobre lo que debía entenderse por **materia electoral** y, después, sobre el significado y alcance de la expresión **norma general** frente a las palabras **actos y resoluciones**.

Todo iba bien hasta que se pronunciaron las sagradas descalificaciones del Tribunal Electoral en la resolución mencionada del 23 de mayo de 2002. Todo iba bien y, de pronto, todo se conmocionó y toda, o casi toda la competencia del Tribunal Electoral se puso en tela de juicio: ¿qué facultades puede ahora ejercer el Tribunal Elec-

toral? No es fácil precisarlo. A lo mejor, entre bromas y veras, habrá que preguntárselo a la Corte. En todo caso, habrá que releer muchas veces, como lo ha hecho su servidor, esa famosísima y extraña resolución tantas veces citada.

Así pues, ahora mismo lo que antes era claro en el artículo 99, ahora, cuando menos, está bajo cuestionamiento, porque al alcance de las palabras *actos y resoluciones*, que se mencionan como objeto material de las impugnaciones están bajo cuestionamiento, como lo indican las tremendas afirmaciones siguientes, tomadas de dicha resolución:

Es importante precisar que los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal Electoral, son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, como se advierte de la competencia a que dicho Tribunal le otorga el artículo 99 de la Constitución Federal.

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.¹⁶

Se le limitan sus facultades tomando como fundamento jurídico el significado de las palabras *actos y resoluciones*, que, cuando mucho, solamente pueden referirse a actos y resoluciones de autoridades administrativas y jurisdiccionales, sujetas a la revisión de dicho Tribunal Electoral. Y el alcance o la extensión de estos términos, en ningún caso, deberá comprender a las leyes, ni federales ni locales.

Sin embargo, la resolución del 23 de mayo de 2002 aún contiene una limitación más grave y se enuncia así:

Asimismo, del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra forma se vulneraría

¹⁶ Véase en la misma copia certificada, que venimos citando, p. 125.

el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico, conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo.

Entonces, si conforme al marco jurídico constitucional el legislador previó que los órganos legislativos no pudieran modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante éste; tampoco es posible que el Tribunal Electoral lo pueda hacer, so pretexto de determinar su aplicación, ya que para ello necesitaría realizar un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, facultad que no puede llevar a cabo por estar fuera de sus atribuciones y en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso electoral las normas que lo rigen.¹⁷

Como se aprecia, ahora se afirma que tampoco podrá conocer el Tribunal Electoral de actos y resoluciones que se emitan para dar cumplimiento y aplicación de las leyes electorales, federales y locales que se hayan dictado antes de los 90 días del inicio de un proceso electoral federal o local. Dice la resolución: “no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado”.

Intentemos entender lo que aquí se está afirmando: primero, nos recuerda que la legislación electoral no puede modificarse o reformarse en lo fundamental sino hasta 90 días antes del inicio de un proceso. Bien, entonces, ya tenemos un presupuesto, que es la ley electoral reformada antes de los 90 días; una reforma hecha por un órgano legislativo, que, por pasar los 30 días habilitados para ejercer alguna acción de inconstitucionalidad, ya es firme e inatacable.

Segundo, tenemos un acto o resolución de una autoridad administrativa, por ejemplo, que tiene que ver con la aplicación de la reforma mencionada para la administración de un proceso que ya inició; he aquí un segundo presupuesto.

Y tercero, tenemos que no es factible impugnar la inconstitucionalidad de ese tipo de leyes ante el Tribunal Electoral (primer presupuesto), con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado (segundo presupuesto), pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del propio proceso (conclusión).

¹⁷ *Ibidem*, p. 139.

Esta conclusión resulta inaceptable: primero, como ya pasaron los 30 días habilitados para ir a su impugnación por vía de la acción de inconstitucionalidad, la Corte no podrá recibir demanda alguna ni en ese, ni en ningún otro sentido; y segundo, tampoco se podrán recurrir ante el Tribunal Electoral los actos y las resoluciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, producidos en el mismo proceso en aplicación de dicho tipo de leyes. Eso es lo que incomprensiblemente se afirma en la resolución.

Para apreciar la irracionalidad de estas afirmaciones, pasemos a un ejemplo, que puede actualizarse en el proceso federal del año 2003. En efecto, se produjo una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de garantizar el porcentaje que deben respetar ante el género. La reforma es del día 24 de junio de 2002 (fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*). Se salva la previsión constitucional, porque se realiza dicha reforma 90 días antes del inicio del proceso federal para elegir diputados. Tampoco se impugnó dentro de los 30 días de su promulgación.

Después, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, cumpliendo al pie de la letra con los mandatos contenidos en esa ley reformada, emite un acuerdo (es mera hipótesis, pero puede hacerse real) anulando las candidaturas de diputados de un partido por no haber respetado el porcentaje relativo al género y deja sin candidaturas a dicho partido. ¿Qué hacer? De acuerdo al texto arriba literalmente transcrito, no podrá hacer absolutamente nada: no podrá ya ir por la vía de la acción de inconstitucionalidad; tampoco podrá impugnar el acto de la autoridad electoral, porque ese tipo de leyes no es factible impugnar ante el mencionado Tribunal. En otras palabras, el acuerdo del Consejo del Instituto Federal Electoral es plenamente legal, porque la reforma ordena literalmente cancelar dichas candidaturas. Sin embargo, resulta que, en la hipótesis, esa cancelación legal es inconstitucional, por lo cual se deberá impugnar el acto, combatiendo la inconstitucionalidad de su fundamento legal.

Hemos llegado, pues, a extremos muy serios, que ya están causando caos y verdadero malestar en el medio político electoral de nuestro país. De por sí resulta muy limitativa la definición y el alcance de las palabras *actos* y *resoluciones* en boca de la Corte; ahora

vemos que la limitación es mucho más severa tratándose de impugnar “ese tipo de leyes”, como dice la resolución, y ese tipo de actos y resoluciones que les puedan dar cumplimiento durante un proceso.

Sigamos con nuestro examen. Se afirma que no podrán combatirse “ese tipo de leyes” ante el Tribunal, que sirven de fundamento a los actos y resoluciones que emiten las autoridades para su aplicación “en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso las normas que lo rigen”. Quizá mejor hubiera sido decir que no se pueden combatir, porque se trata de leyes, que solo pueden ser impugnadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, resulta, insistimos, que ya pasó el término de su impugnación por esa vía. Es decir, no se quiso combatir. Cierto, pero lo increíble es que ya nunca se podrá combatir ese tipo de leyes y lo peor de todo es que tampoco se podrán combatir los actos y las resoluciones inconstitucionales que se emitan en su aplicación, ni durante el proceso como se afirma en la resolución, ni fuera del proceso, concluimos nosotros, porque el Tribunal Electoral carece de facultades para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley. ¿Qué facultades le quedaron en realidad al Tribunal Electoral?

a') Lectura de la fracción I

La fracción I del párrafo cuarto del artículo 99 dice que al Tribunal Electoral le corresponde resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

Esto es lo que indica la fracción al pie de la letra. A la luz de la resolución del 23 de mayo de 2002, lo expresado en dicha fracción deberá acortarse y limitarse, añadiéndole la siguiente coletilla: “siempre y cuando en las impugnaciones no se cuestione la inconstitucionalidad de una ley, en la cual el acto pueda fundarse”.

b') Lectura de la fracción II

El artículo 99, fracción II, autoriza al Tribunal Electoral para resolver las impugnaciones que se presenten sobre la elección presi-

dencial a través de su Sala Central. A dicha fracción debe ponérsele la misma adición, que le pusimos a la fracción I: “siempre y cuando las impugnaciones no se funden en una ley, cuya constitucionalidad sea igualmente cuestionada”.

c') Lectura de la fracción III

Esta tercera fracción faculta al Tribunal Electoral para conocer y resolver las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales y legales.

Como vemos, tiene una redacción muy diáfana. Ahí aparecen las dos palabras controvertidas por la Corte: actos y resoluciones. Y, por si faltaba algo, también aparece con toda claridad, lo destacamos, la causal de procedencia: que violen normas constitucionales o legales.

Hasta antes de la resolución del 23 de mayo de 2002 todo era claro y diáfano en esta fracción. Después todo se pervirtió. Por ejemplo, ¿qué debemos entender por *autoridad electoral federal*? En voz de la resolución, la respuesta es muy simple: a las autoridades del Instituto Federal Electoral, porque es la única autoridad administrativa que se ocupa del proceso federal. ¿Nada más? Veamos.

Primero, aquí no se aclara si las impugnaciones solamente se permiten, en voz de la referida resolución, durante el proceso, o si también se pueden hacer valer fuera del proceso. Sin duda alguna, y supuesto que las dos primeras fracciones abarcan los procesos federales, de diputados, senadores y la elección presidencial, la fracción en comento abarca impugnaciones distintas a las comprendidas en las dos primeras fracciones, ya se den fuera o dentro del proceso.

Segundo: si las impugnaciones se dan fuera del proceso, es evidente que, por razón de la materia electoral, la expresión actos y resoluciones podrían abarcar a otras varias autoridades, además de abarcar al Instituto Federal Electoral, como al órgano legislativo. Es decir, el órgano legislativo pudiera emitir actos (leyes o decretos) en materia electoral, fuera del proceso y que no fueran impugnados dentro de los 30 días previstos, debido, por ejemplo, a que su inconstitucionalidad no se manifestara sino hasta en tanto se emitiera el acto de aplicación: ahí están los actos legislativos relativos a la materia de información (Ley de transparencia), o de disciplina y

responsabilidad (Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos), etcétera, impugnables por tratarse de información electoral (informes de los partidos; fiscalización, registro de partidos y agrupaciones políticas y otros). Esta fracción se complementaría con lo dispuesto en las fracciones VI, VII y VIII.

d') Lectura de la fracción IV

Esta fracción de una manera omniconpulsiva permite la impugnación de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas: que sean competentes, en efecto, para organizar y calificar comicios, así como para resolver las diversas controversias que puedan presentarse durante la celebración de tales comicios.

Parece que se trata de actos y resoluciones que se emitirán dentro de los términos o etapas de los procesos. Bien, ¿es posible encontrar actos del Poder Legislativo relativos a la organización de los procesos? Creemos que sí, como sucedió en el caso Yucatán y el de Tabasco. Y desde luego ahí están las resoluciones del órgano jurisdiccional local. Por supuesto que, si se trata de leyes que no sean impugnadas por la vía del artículo 105, fracción II, dentro del plazo, teóricamente caerían en las posibilidades de esta fracción.

e') Lectura de la fracción V

He aquí una materia de competencia única y exclusivamente del Tribunal Electoral. La impugnación de actos y resoluciones que violen los derechos políticos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, solamente puede interponerse ante el Tribunal Electoral. ¿Aquí también se incluyen bajo la palabra actos, los del poder, o los poderes legislativos, federal y locales? Sin lugar a dudas, sobre todo si, emitida la ley, ésta no fuera impugnada por la acción de inconstitucionalidad, suponiendo que la Corte pueda conocer de la materia del derecho de votar y ser votado y de la afiliación libre y pacífica del artículo 9 constitucional incorporada a una ley.

A modo de resumen de los anteriores planteamientos, vemos que las cosas parecían claras y venían trabajándose bien hasta antes de la resolución mencionada del 23 de mayo de 2002. Después de las descalificaciones, que ya conocemos, contenidas en dicha resolución, todo quedó en tinieblas.

Igualmente, dentro de esa penumbra, cabe colocar la imposibilidad de impugnar (imposibilidad jurídica absoluta) las leyes electorales inconstitucionales y sus actos de aplicación, cuando dichas leyes no hubiesen sido impugnadas dentro del término previsto en el artículo 105, fracción II. Estos supuestos son verdaderamente graves. Aquí caen, entre otros, los actos de autoridades locales que han negado el registro a los nuevos partidos políticos para procesos en puerta en varias entidades locales, fundándose en la aplicación de una ley local que impone ciertos requisitos, imposibles de satisfacer y, desde luego, contrarios a la Constitución general. Se trata de casos reales recientes, rechazados por el Tribunal Electoral con fundamento en las absurdas tesis sustentadas por la resolución de referencia. Todo esto, en suma, nos lleva a pensar que la Corte está equivocada.

C) Examen del artículo 105, I

El Tribunal Electoral está presente en el artículo 105, fracción I, que habla y regula la materia de las controversias constitucionales, muy bien estudiadas por el Ministro Juventino V. Castro y Castro.¹⁸ Este artículo trae la siguiente leyenda:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de los que se refieren a la materia electoral, se suscitan entre: etcétera.

En esta fracción se establece, como regla general, que la Suprema Corte sea la única autoridad competente en materia de controversias constitucionales, reguladas en dicha fracción I. Y a continuación, como una excepción a esa regla general, se establece la competencia del Tribunal Electoral para conocer de las controversias en materia electoral.

¹⁸ Véase su libro *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México, 1997. Véase también a Gudiño Pelayo, Jesús: *Controversia sobre controversia*. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.

Es preciso recordarlo aquí y destacar la importancia que tienen estos conflictos. Toda controversia en materia electoral será materia reservada al Tribunal Electoral. He aquí otro campo en el que dicho Tribunal asume la posición máxima de intérprete y de árbitro único e indiscutible entre los poderes públicos, Para todos los efectos consp-titucionales precisamente. Esta competencia se entiende y se ejercerá tal y como la Corte entiende y ejerce sus facultades para conocer de la regla general igualmente conocida en esta fracción I.

D) Examen del artículo 105, II

Para concluir esta parte, toca ahora decir unas palabras acerca del artículo 105, fracción II. Y para llevar un cierto orden dentro de este brevísimo planteamiento: primero, hablaremos de la regla general y de la excepción; en segundo lugar, nos referiremos al significado de la expresión **norma general**; en tercer lugar, examinaremos un supuesto especial relativo a la procedencia, que nunca ha sido tomado en cuenta por la Corte; y, en cuarto lugar hacemos algunas referencias y comparaciones con los juicios de amparo contra leyes.

a) La regla general y sus excepciones

Ya hemos dicho algo sobre este punto. Conviene insistir otra vez. Aquí, en materia electoral, entendiendo por materia electoral al menos todo lo que se encuentra en el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, el Tribunal es la única y la máxima autoridad competente para conocer de las impugnaciones por actos y resoluciones, aun los de aplicación de leyes y, por tanto, para pronunciarse acerca de la constitucionalidad, no sólo de los actos y resoluciones involucrados, sino también de la constitucionalidad de dichas leyes fundantes. Es única y máxima autoridad, como regla general; y sus resoluciones son firmes e inatacables, también como regla general. Por ello, tanto su competencia cuanto sus resoluciones no quedan, ni pueden quedar bajo la jurisdicción de la Suprema Corte en la regla general.

Todos sabemos que existe una excepción, la cual se enuncia en el artículo 99, párrafo primero, de la Constitución. Dice este artículo:

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.

Por los pasajes que ya hemos comentado, de carácter histórico y de la iniciativa de reforma, sabemos que la regla general no era la de otorgarle competencia alguna a la Suprema Corte. Por tanto, esa competencia la recibe vía una excepción a dicha regla general. Y así deben verse las cosas.

La regla general, entonces es que el Tribunal Electoral sea la única y la máxima autoridad para interpretar el texto constitucional, así como para controlar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones, aun los que se funden en ley expresa, dentro y fuera del proceso, conociendo inclusive de la misma inconstitucionalidad de dichas leyes, motivantes de los actos y resoluciones impugnados. Esto es regla general. La excepción es eso, una excepción que vamos a seguir analizando.

b) El alcance de lo que es norma general

En diversas épocas históricas, desde luego en estos tiempos recientes en muchos expedientes de acciones de inconstitucionalidad, deducidos al tenor del artículo 105, fracción II, se ha planteado la necesidad o la conveniencia de precisar qué se entiende o qué debe entenderse por la expresión *norma general*. Todos estos planteamientos son muy interesantes, aunque no siempre tienen mucha relevancia, o no siempre han tenido mucha relevancia.

Por ejemplo, para efectos del juicio de amparo, el significado de norma general, o de actos y resoluciones carece de relevancia, toda vez que una norma general, al igual que cualquier tipo de actos o resoluciones se podrán combatir en los términos conocidos.

Por esto mismo, no es sino hasta la reforma del 26 de agosto de 1996, cuando cobra máxima relevancia la necesidad, o la conveniencia de precisar y acortar el significado que tiene, o pueda tener, la expresión *norma general*, porque este significado y este alcance, a su vez, precisará y determinará el alcance de la competencia reservada, por vía de excepción, a la Corte.

En nuestra opinión, podemos usar varias vías para precisar el significado y el alcance de la expresión *norma general*. Por ejemplo, vea-

mos dos de esas varias vías: una es la vía de tratar de explicitar lo que el propio artículo 105, fracción II, considera que es norma general; y la otra es la vía de la doctrina que ha sustentado la propia Corte.

Respecto de la primera vía, queda muy claro que *norma general* es equivalente a una ley federal, a una ley expedida por la Asamblea de Representantes y a las leyes locales. Queda claro, porque el artículo 105, fracción II, va precisando lo que es objeto de impugnación y por quién o quiénes deberá hacerse la impugnación.

Respecto de la doctrina elaborada por la Corte, cabe hacer la observación que dicha doctrina parece muy compleja y no necesariamente se ciñe el término, o los términos usados en el artículo 105, fracción II. Por ejemplo, la Corte habla de leyes y decretos como equivalentes a norma general; habla de norma general frente a norma particular; habla de norma general como equivalente a ley, impidiendo que sean impugnables los actos y las resoluciones que se emitan en aplicación de aquélla; en fin, habla de las características propias que invoca la doctrina como definitorias de una norma general.

Toda esta doctrina más bien confunde, o ayuda muy poco para echar luz a las dudas planteadas. Es preferible y, desde luego, es lo jurídicamente pertinente, traducir la expresión norma general, por la palabra, o las palabras usadas en cada uno de los incisos que indican a los sujetos habilitados. Así, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso solamente podrán impugnar las leyes federales o las del Distrito Federal expedidas por el Congreso. Aquí, norma general equivale nada más a leyes federales y a lo que se entienda por leyes federales. Y así en cada inciso.

c) El supuesto de procedencia

Se ha comparado a las impugnaciones por la vía de la acción de inconstitucionalidad con los juicios de amparo contra las leyes. Y se hace la comparación para destacar sus diferencias, que son obvias, por ejemplo, respecto de los sujetos, respecto a la naturaleza del agravio o motivo de impugnación, etcétera.

Ahora bien, existen más diferencias, algunas que no se mencionan y que aparecen en planteamientos, no sólo jurisdiccionales, sino también de carácter doctrinario.

Una de estas diferencias con respecto a los juicios de amparo, es que en éstos se acepta el amparo para combatir directamente la ley inconstitucional, así como para combatir los actos y las resoluciones de aplicación. En cambio, en las acciones de inconstitucionalidad solamente se puede combatir la ley directamente dentro de los 30 días posteriores a su promulgación. No existe la previsión constitucional para impugnar, también ante la misma Corte, los actos de aplicación, y lo que es muy grave, dicha Corte prohibió que tal conocimiento lo realizara, como era de rigor y lo venía haciendo, el Tribunal Electoral.

Pero todavía existe otra diferencia, en mi opinión, esencial para precisar las cosas. Esta diferencia tiene que ver con la causal de procedencia de la acción de inconstitucionalidad. ¿En qué consiste esta causal? La podemos enunciar de manera sencilla: las acciones de inconstitucionalidad solamente son procedentes cuando se hayan quebrantado las normas constitucionales que regulan el respectivo procedimiento de aprobación de la ley que se quiera combatir.

En efecto, la legitimación activa reconocida a favor del 33% de los individuos pertenecientes a un cuerpo legislativo, para poder invalidar una norma de carácter general, incluida la materia electoral, aprobada por la mayoría de dicho cuerpo legislativo, solamente se explica, y en su caso solamente es admisible, si dicha legitimación es para reclamar el cumplimiento de algún requisito fundamental, que no se hubiera satisfecho durante el proceso formal de su aprobación.

Es decir, las minorías de los órganos legislativos en México solamente pueden reclamar los trámites esenciales que deben seguir todas las iniciativas y todos los proyectos de ley hasta obtener su aprobación. La legitimación para otro tipo de propósitos resultaría absolutamente inaceptable, porque al final tendríamos el absurdo de ver invalidadas las leyes o los decretos legítima y legalmente aprobados por las mayorías. Es el trámite esencial incumplido lo que se reclama.

Repetimos que el aceptar la procedencia de las demandas de estas minorías por motivos diferentes, resultaría absurdo y contradictorio. Es verdad que puede decirse que las minorías tienen el derecho de pedir el respeto a la Constitución, no solamente por lo que mira a las reglas del trámite legislativo, sino también con respecto a cualquier otro precepto violado por la ley aprobada por las

mayorías. Pero no es menos cierto que al Poder Legislativo le asiste el derecho de aprobar leyes y de imponerlas a las minorías, de manera que este derecho es muy superior al bien que puedan invocar las minorías, en cuanto minorías.

Por otro lado, ese mismo bien que se busca proteger mediante la aceptación de las demandas de acciones de inconstitucionalidad para combatir la violación genérica de los preceptos constitucionales, se puede y se debe obtener a través de los juicios de amparo contra leyes y, en su caso, a través de las impugnaciones ante el Tribunal Electoral. Esto es lo lógico y lo natural. Hacer prevalecer la opinión de las minorías no deja de tener un sentido de perversión, que podría conducirnos a la conclusión de que en México, las leyes que valen son aquellas que las minorías impugnan y la Corte convalida.

Recordemos, además, que la protección genérica de la Constitución ha estado prevista desde siempre, a través de la acción popular y a través de la tipificación del delito de violación del precepto expreso de la Constitución.

La acción popular, por ejemplo, se enunciaba ya en el artículo 374 de la Constitución española de 1812, que decía:

Artículo 373. Todo Español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.

La tipificación del delito se hizo en un famoso decreto de conspiradores de 1821. Conspirador es el que viola la Constitución, y, entre otros tipos penales estaba el siguiente:

Artículo 33. Además de los casos expresados, la persona de cualquier clase y condición que sea, que en cualquier otro punto contravenga con conocimiento a disposición expresa de la constitución, perderá el empleo que obtenga, resarcirá todos los perjuicios que cause y quedará inhabilitado por cuatro años para obtener otro oficio o cargo alguno. El mismo resarcimiento con suspensión de empleo y sueldo por un año se impondrá a cualquiera que por falta de instrucción o por descuido quebrante alguna otra disposición expresa de la constitución, y si fuere juez o magistrado se le aumentará por un año más la suspensión.

Pues bien, ni en la acción 1/95, ni en las que han venido después de la reforma de 1996, se ha detenido la Corte en el examen de esta clase de causales de improcedencia. No debiera proceder la acción de inconstitucionalidad, salvo en los casos en que se invoque, como fun-

damento para su invalidación, la violación de aquellos preceptos constitucionales o legales que regulan precisamente el trámite a que están sujetos los decretos y las iniciativas de ley. De otra manera, estaríamos ante una simple acción de amparo de protección por agravios difusos, o no necesariamente agravios propios de los quejosos.

Así, en la demanda de Fauzi y Hamdam y otros, se estaría solicitando la protección de amparo a favor de los partidos políticos y a favor de aquellos posibles individuos que hubieran podido ser escogidos como candidatos para ocupar algún cargo de Consejero Ciudadano. No es nada malo el querer ampliar a estos supuestos el tradicional Juicio de Amparo. Pero no es esto lo que está ahora en examen, sino el porqué se ha desvirtuado la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, transformándolas en unas simples acciones de juicios de amparo, autorizados para unos sujetos muy especiales, como son las minorías presentes en cada uno de los órganos legislativos del país, así como para los propios partidos políticos y, en su caso, el Procurador General de la República, etcétera.

Volvemos a decir, el objeto del combate de una norma general, según lo expresa el vigente artículo 105, fracción II, no es el obtener una protección personal, o personificada, que no la necesitan, como tales individuos, ni el Procurador, ni los representantes de los partidos, ni cada uno de quienes integren dichas minorías en sus respectivos órganos legislativos. El objeto tiene que ver nada más con la observancia de los trámites constitucionales y legales que deben guardar las mayorías al aprobar las leyes.

En nuestra opinión esto es lo que se afirma en la exposición de motivos de la iniciativa de la gran reforma de 1996, que citamos:

Una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

Magnífica aclaración. La norma se invalida en su totalidad, porque en su proceso de aprobación se produjo una anomalía, en palabras de la Iniciativa, una anomalía que solamente el propio órgano legislativo puede corregir. Se reclaman los trámites, o más exactamente, se reclama la inconstitucionalidad de la anomalía. Desde luego que se puede pensar en que la palabra anomalía se refiere, no sólo a

la no conformidad de la norma con aquellos preceptos que regulan el procedimiento o trámite a seguir en su aprobación, sino que también se puede referir a la violación de otros muchos preceptos constitucionales, que nada tuvieran que ver con los procesos o los trámites de aprobación de dichas leyes, pero, en este último supuesto, ¿cómo el órgano legislativo podría corregir esas otras anomalías? ¿Imponiéndole una redacción distinta a las mayorías?

Esto último no parece sensato. Además, los juicios de amparo están precisamente para dejar de aplicar una norma inconstitucional al caso particular sobre el que verse la queja. Y como esto es lo que ha venido haciendo la Corte, se puede llegar a la conclusión, ya citada, a saber, que la Corte ha transformado las acciones de inconstitucionalidad en simples demandas de juicios de amparo, pues en ningún caso regresan las normas impugnadas a sus lugares de origen para que se les corrijan las anomalías que se hubieren señalado. Dicha Corte, por voluntad propia, se transformó ya en Tribunal Constitucional.

No es mala cosa. Su servidor, al hablar de la reforma pendiente de las estructuras del Poder Judicial, siempre ha propuesto la urgente necesidad de crear una Suprema Corte Constitucional. Pero, repito, previa reforma de las estructuras vigentes, porque no es muy aconsejable que todas las funciones judiciales estén en una sola Corte, la cual sea la última instancia de la jurisdicción ordinaria y al mismo tiempo la instancia de casación y de revisión constitucional.

Tal como están ahora las cosas, nuestra Corte actúa como Corte constitucional en materia de acciones de inconstitucionalidad y deja el vacío que no permite combatir los actos de aplicación de leyes inconstitucionales de carácter electoral; actúa como órgano de invalidación de las leyes aprobadas por las mayorías, apoyándose en las reclamaciones de las minorías; actúa como instancia última de revisión y casación; actúa como última instancia en las jurisdicciones ordinarias; además es el gran árbitro entre los poderes públicos, salvo en las controversias de carácter electoral. Todo esto no es mala cosa. El problema empieza al examinar nuestras estructuras constitucionales que están concebidas, bien a bien, para esos desempeños sin producir, como ahora sucede, graves desajustes.

Por último, decimos que no es mala cosa. Tampoco es la mejor estructura ésta que ahora tenemos. Vayamos ya, en efecto, a una superación del actual *status*, en que se encuentra nuestra administración de justicia, tal como se propone en la parte final de este trabajo, en la que entramos a continuación.

IV. HACIA LA REFORMA

Tenemos problemas serios en estas materias, brevemente analizadas en estas páginas. Existen diferencias profundas entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. El camino emprendido por la Corte para resolver esas controversias no parece ser el mejor, pues es el camino de las descalificaciones y los reproches, lejos de quedar resueltos con las descalificaciones y los reproches, las demandas nuevas que apenas comienzan a presentarse y ciertamente se están quedando sin ninguna atención, ni de parte del Tribunal Electoral, que dice no tener facultades; ni de parte de la Suprema Corte, que no sabemos cómo reaccionará.

En mi opinión, la Suprema Corte se excedió y es la que está en el error. También se puede aducir la oscuridad de los términos en que está concebido el reparto de competencia entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte. En todo caso, urge buscar la reforma.

Y, hablando de reforma, ojalá se hiciera lo necesario para hacer una reforma completa, de todo el Poder Judicial de la Federación. Una reforma que responda a los planteamientos más avanzados en materia de control constitucional y de administración general de justicia.

Por ejemplo, se puede hablar de un Poder Judicial Federal que, para su ejercicio, se deposite en una Suprema Corte de Justicia Constitucional; en una Suprema Corte de Justicia Electoral y en una Suprema Corte de Justicia. Que cada Corte asuma sus funciones específicas y se organice como corresponda, respetando como es natural, los principios de unidad de jurisdicción, unidad de jurisprudencia y economía procesal. Es un mero ejemplo, lo fundamental consistiría en encontrar el consenso.

Por último, ojalá que esa reforma rescate la eficacia del amparo libertad y entierre para siempre las demás corruptelas del juicio de

amparo, suprimiendo muy especialmente los juicios de amparo en materia judicial. La insatisfacción en materia de administración de justicia, que existe hoy en día, es mucha. La ineficacia en esa administración de justicia es altísima, abarca un porcentaje elevadísimo. La actual Suprema Corte no puede engañarse y engañar al pueblo de México buscando proyectar para el siglo XXI, el mismo modelo, el mismo sistema, las mismas prácticas, tan altamente insatisfactorias e ineficaces y con costos crecientes, que ha mantenido en los últimos cien años.