

LA JUSTICIA ELECTORAL

LEONEL GODOYRANGEL

SUMARIO: I. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. II. Desarrollo de medios de impugnación. III. La reforma política y el contencioso electoral. IV. El Tribunal Electoral. V. La izquierda mexicana y la justicia electoral. VI. La reforma electoral de 1996. VII. La justicia electoral en la actualidad.

La resolución de controversias en materia electoral, a lo largo de la historia del país ha transitado por distintas etapas, la primera de ellas hasta finales del siglo XIX, al concebirse las elecciones como un trámite administrativo las controversias electorales simplemente no tenían la relevancia actual.

También es a finales del siglo XIX cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un arrojado de independencia y autonomía, sostiene la tesis de la incompetencia de origen, que tuvo una efímera existencia.

Ya en la mayor parte del siglo XX el mecanismo de resolución de controversias electorales fue de carácter político, principalmente en la calificación de las elecciones, y es hasta los últimos seis años cuando se empieza a desarrollar el ámbito jurisdiccional en materia electoral.

En efecto, antes de la década de los 70's ante la incipiente competencia electoral se aplicaba sin mucho problema la calificación de las

elecciones por órganos políticos, en la denominada “autocalificación” que se realizaba por colegios electorales para la integración de los propios cuerpos legislativos y la calificación de la elección de Presidente de la República constituidos en colegios electorales y hasta en los cabildos se realizaba la autocalificación de la elección.

I. EL PAPEL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Desde luego para considerar el desarrollo de la judicialización de las controversias electorales debemos tener presente el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia, en temas como la tesis de incompetencia de origen de finales del siglo XIX y la facultad exclusiva del artículo 97 constitucional sobre violaciones generales al voto público, temas que formaron parte del debate que delinearon el diseño actual de la justicia electoral, como es hoy la acción de inconstitucionalidad en la materia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos momentos por decisión propia declinó conocer de las controversias electorales, primero en el debate de los ministros José María Iglesias e Ignacio Vallarta, en donde predominó el criterio de éste último en contra de la tesis de incompetencia de origen en razón de los actos de autoridades que desde su origen carecían de los requisitos constitucionales.

Posteriormente, más de medio siglo después, ante las reiteradas solicitudes de investigación sobre violaciones generales al voto público y sobre la interposición de diversos recursos de reclamación de efímera existencia, la Suprema Corte simplemente las desestimó sin entrar al fondo del estudio de las mismas y procurando no emitir ningún juicio de valor al respecto.

También de manera esporádica y transitoria y sin efectos prácticos, a principios del siglo XX se llegó a facultar a los jueces de

distrito para imponer penas cuando se cometieren faltas de carácter electoral, de igual manera se estableció que un juez de distrito conociera de las objeciones a la elección de los diputados y emitir su dictamen para que el colegio electoral resolviera lo que estimara conveniente.

Así las cosas, el debate sobre la intervención del Poder Judicial en asuntos electorales que se originó al seno de la Suprema Corte por la tesis de la incompetencia de origen se concluye en los debates del Constituyente de 1917, en donde predominó la idea de excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos electorales con el argumento de mantener a la Corte a salvo de los debates políticos.

No obstante que la mayoría en el Congreso Constituyente determinó mantener al margen de los asuntos electorales a la Corte, en el propio texto constitucional se le facultó a este supremo tribunal para investigar la violación del voto público, atribución que sólo era procedente a discreción de la propia Corte y cuando lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún estado, es decir, su viabilidad dependía de órganos cuyos integrantes o titulares eran los responsables de tales violaciones, dado el control político que ejercían.

Con motivo de las reiteradas solicitudes de intervención de la Corte en los conflictos electorales, es hasta 1977 cuando se modifica la facultad de investigación a violaciones al voto público del artículo 97 constitucional para otorgar a la Corte absoluta discrecionalidad para iniciar la investigación de oficio ante la duda de la legalidad de todo el proceso de elección, sujetando sus conclusiones a los “órganos competentes”, es decir, impidiendo a la Corte tomar alguna resolución al respecto. También en esta reforma se estableció el recurso de reconsideración ante la Corte en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, el que sólo se limitaba a pedir una nueva resolución a dicho colegio electoral siendo

la siguiente decisión de éste definitiva e inatacable, es decir, en todo caso prevalecía la decisión política.

La inoperancia de las acciones electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la decisión de ésta de no inmiscuirse en asuntos electorales y aún de convalidar las mismas, se conformó a raíz de las elecciones celebradas el 6 de julio de 1988, cuando el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato a la presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional, solicitó con base en el artículo 97 constitucional, que ese alto tribunal se avocara a la investigación de las irregularidades ocurridas durante tales comicios, a lo cual el Presidente de la Suprema Corte, prejuzgando sobre la solicitud, manifestó que no se actualizaban los supuestos del artículo 97 constitucional en cuanto a la posible existencia de hechos que pudieran poner en duda la legalidad de todo el proceso electoral del Poder Ejecutivo, por lo que no había lugar a que ese alto tribunal ejercitara la facultad que le otorga la Constitución de practicar de oficio dicha investigación, omitiendo en consecuencia, realizar investigación alguna pero determinando que no había existido anomalía alguna en dicha elección.

No obstante las efímeras atribuciones otorgadas al Poder Judicial en materia de elecciones, y especialmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legalmente y en la práctica judicial se fue tejiendo un sistema que impedía al poder judicial intervenir en la resolución de las controversias electorales. Fue así que legalmente se estableció la incompetencia del Poder Judicial Federal para conocer de controversias electorales, y con la jurisprudencia que determinó que los derechos políticos no eran garantías individuales.

En este mismo sentido se establece la improcedencia de las controversias constitucionales en materia electoral y las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, y más tarde al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también se excluye de su competencia la materia electoral.

II. DESARROLLO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Es a mediados del siglo XX cuando se van prefigurando los primeros medios de impugnación en contra de los actos electorales, teniendo un carácter administrativo, al estar su resolución a cargo del superior jerárquico del propio órgano administrativo electoral, aspecto que aún persiste en nuestro sistema de justicia electoral.

Otra característica de los primeros remedios legales consistía en que estas acciones legales eran causalistas y limitativas, es decir, solamente eran procedentes para impugnar determinados actos electorales, lo que provocaba que tan sólo ciertos actos de los órganos electorales eran susceptibles de revisión, situación que nuestro actual sistema de medios de impugnación aún reproduce al señalar diversos actos específicos para la procedencia de los medios de impugnación, ya sea de manera enunciativa o taxativa, limitando en este último caso el acceso a la justicia electoral y por tanto el margen de acción de los tribunales electorales.

Otra característica de los primeros medios de impugnación era la revisión de los actos de las autoridades electorales por los mismos órganos que los emitían a través del recurso de reconsideración, es decir, donde la autoridad responsable se constituía en juez y parte; también este aspecto aún subsiste en algunas legislaciones electorales de los estados de nuestro país.

Es con la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que se establecen las bases de nuestro actual sistema de medios de impugnación en la materia, regulándose los recursos administrativos de reclamación, de inconformidad y el recurso de protesta, así como el recurso de queja, éste último era similar al actual juicio de inconformidad previsto en la legislación federal, y procedía contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección

de diputados por ambos principios y era decidido por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

III. LA REFORMA POLÍTICA Y EL CONTENCIOSO ELECTORAL

Ya durante el período de los años de 1977 a 1989 formaba parte central del debate de reforma electoral el tema contencioso electoral, por ejemplo se cuestionaba la efectividad de la facultad y el derecho de reclamar la violación del voto popular ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta, en uso de las atribuciones que le otorgaba el artículo 97 de la Constitución Federal investigara los hechos constitutivos de esa violación; también se proponía que el Colegio Electoral se compusiera paritariamente por los partidos con registro; también se proponía que el Poder Judicial por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera competencia sobre asuntos político-electorales realizando la calificación de elecciones para lograr una mayor imparcialidad, llegando inclusive a proponerse que los tribunales electorales se integraran primariamente por representantes de los diferentes partidos políticos registrados, cuyas resoluciones podrían ser impugnables ante la Suprema Corte de Justicia.

También en aquellos tiempos de la primera reforma política se proponía que la calificación de la elección del Ejecutivo Federal, se excluyera de la competencia del Poder Judicial argumentándose que ello debía ser así para evitar un conflicto entre dos poderes y evitar alguna supremacía del Poder Judicial sobre el Ejecutivo, ya que éste estaría supeditado a la calificación de aquel.

Como se puede apreciar, al inicio de las discusiones de la reforma política que ya lleva casi tres décadas, no se concebía que la resolución de controversias en materia electoral y la cali-

ficación de las elecciones estuviera a cargo de manera integral de los Tribunales y por tanto persistió la calificación política de las elecciones con un matiz de revisión legal, ya que la última palabra legal o extralegalmente era de los órganos políticos y así fue hasta la reforma electoral de 1996.

IV. EL TRIBUNAL ELECTORAL

Es hasta 1987 cuando se crea un órgano especializado para la resolución de controversias electorales, que constituye el primer Tribunal Electoral en nuestro país, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral y se le concibió legalmente como órgano autónomo de carácter administrativo con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones federales.

En el diseño de este Tribunal se mantuvo la calificación política de las elecciones siendo que los colegios electorales como órganos políticos tomaban la última decisión, que era definitiva e inatacable, es decir, las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, constituyendo la intervención del Tribunal en tan sólo un matiz de carácter legal.

La integración del Tribunal también era definida por el grupo parlamentario que detentaba la mayoría del Congreso de la Unión, o bien, su Comisión Permanente durante los recesos de aquél.

En una nueva reforma electoral del año de 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral con carácter de órgano jurisdiccional autónomo, que a pesar de que se amplían sus atribuciones, sus resoluciones respecto de los resultados electorales eran revisadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, en una especie

de tribunal de alzada pero de carácter político, resultando que las resoluciones emitidas por los colegios electorales eran inatacables y definitivas.

Es en otra reforma electoral de 1990, que al Tribunal Federal Electoral se le dota de una Sala Central y cuatro salas regionales, cuyos integrantes eran propuestos por el Ejecutivo Federal y nombrados por la Cámara de Diputados. De esta forma se prefigura un sistema de justicia electoral de dos instancias, conociendo dichas salas del recurso de apelación contra los actos de los órganos electorales del Instituto Federal Electoral y del recurso de inconformidad por causales de nulidad cometidas en la jornada electoral.

De nueva cuenta mediante una reforma electoral en 1993 el Tribunal Federal Electoral es definido constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, y se suprime la atribución del Congreso de la Unión de constituir colegios electorales para la calificación de la elección de sus miembros, del llamado sistema de autocalificación, pero subsistiendo el Colegio Electoral para la calificación de la elección de Presidente de la República, a cargo de la Cámara de Diputados.

También en la reforma de 1993 se crea la Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del Tribunal Electoral y cuatro miembros del Poder Judicial de la Federación, designados estos últimos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala conocía en segunda instancia del recurso de reconsideración en contra de las resoluciones de los recursos de inconformidad por los cómputos de las elecciones, también conocía de la revisión de algunos actos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, teniendo sus resoluciones efectos definitivos e inatacables.

V. LA IZQUIERDA MEXICANA Y LA JUSTICIA ELECTORAL

En el inicio de este proceso de cambio y de sucesivas reformas electorales, la izquierda mexicana irrumpe en el escenario electoral, tomando la decisión de participar en los procesos electorales, como fue el caso del Partido Comunista Mexicano en el proceso electoral de 1979, siendo que desde aquel entonces planteó la necesidad de órganos electorales imparciales e independientes del Poder Ejecutivo.

La izquierda mexicana, con una tradición de lucha y movilización, privilegió la necesidad de contar con órganos electorales imparciales más que la creación de tribunales electorales y en este sentido se movilizó y participó en las sucesivas reformas electorales que finalmente concluyeron en la conformación de un órgano electoral con representación paritaria de los partidos políticos sin derecho a voto y sin la intervención del gobierno en su integración y conducción.

La apuesta de excluir al gobierno del órgano electoral ha fructificado en contra de las opiniones desde la propia oposición como fue la del Partido Acción Nacional que defendía la permanencia de la Secretaría de Gobernación a efecto de que se garantizara el control de las elecciones o la de otros partidos que aún recientemente demandaban el voto de los partidos en el seno de los órganos electorales.

Por lo que hace al aspecto de la justicia en materia electoral, la izquierda mexicana empezó a utilizar las instancias legales como medio de respaldo a la lucha política a pesar de la inexistencia de instancias jurisdiccionales imparciales, obteniendo evasivas y obligando a acudir a las instancias de gobierno como revisoras de los fallos jurisdiccionales. De esta manera la administración de justicia era utilizada para retardar y manipular la resolución de conflictos electorales.

Ante la ausencia de tribunales imparciales, la izquierda demandó el control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, demandando el amparo electoral, así como el amparo contra las leyes electorales y en su momento, la acción de inconstitucionalidad en la materia. La protección constitucional de los derechos políticos electorales de los ciudadanos ante la defraudación electoral, siempre ha sido una demanda de la izquierda mexicana.

Era necesario que la organización de las elecciones estuviera a cargo de órganos autónomos e independientes y no como sucedió en distintas modalidades hasta antes de 1986, cuando el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación organizaba las elecciones y los órganos electorales se componían con una mayoría de representantes del Partido Revolucionario Institucional con derecho a voto, y la presencia de otros partidos era simplemente testimonial. Agregándose a este estado de cosas, la autocalificación en los colegios electorales y ante la ausencia de condiciones para la competencia electoral, invariablemente se contaba con una mayoría aplastante del partido oficial.

En este escenario, el árbitro electoral simplemente no existía en la organización de las elecciones y mucho menos para la resolución judicial de las controversias surgidas de los procesos electorales. Por ello, fue necesario contar con una instancia imparcial para la organización de las elecciones, base indispensable para dar paso a la judicialización de los litigios electorales, que implica a su vez una especialización y división de funciones en el desarrollo de los procesos electorales en nuestro país.

A partir de la elección federal de 1988, la izquierda moderna propone e implementa una serie de propuestas para la creación del control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, proceso que culmina en la reforma

electoral federal de finales de 1996 con la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y el control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de las entidades federativas. Con esto se da paso al desarrollo de la justicia electoral en nuestro país, al vencerse las añejas reservas respecto de la intervención de los tribunales de control constitucional en los asuntos políticos electorales y de prejuicios respecto a nuestro sistema federal en materia de elecciones.

VI. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

En la última reforma electoral realizada en 1996 se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual se integra dentro del Poder Judicial de la Federación pero con cierto grado de autonomía y facultándosele para conocer respecto de la constitucionalidad de las resoluciones de las autoridades electorales federales y estatales.

Asimismo, se le confirió a su Sala Superior el formular la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, desapareciendo la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

El mecanismo de elección de sus integrantes se lleva a cabo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores de una terna presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la reforma electoral de 1996 también se diseña el sistema de medios de impugnación que actualmente se encuentra vigente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que tienen como finalidad garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Como se desprende de lo anterior y de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución, el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, puesto que la decisión última sobre todo conflicto electoral, así como la calificación de la elección presidencial, han dejado de ser facultad de órganos de naturaleza política para quedar a cargo de órganos de naturaleza jurisdiccional.

Dentro de este nuevo sistema de justicia electoral se encuentra la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la reforma electoral de 1996, si bien se lograron avances notables en las condiciones de competencia electoral y se sentaron las bases para un efectivo control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, el tema de la justicia electoral no fue suficientemente discutido y quedaron temas pendientes como es la simplificación del acceso a la justicia electoral a través de procedimientos sencillos y claros, una adecuada definición de competencias y relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las distintas acciones de control por inconstitucionalidad que permite la subsistencia de disposiciones electorales contrarias a la Constitución, entre otros temas.

VII. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD

Con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, teniendo como sustento los principios y bases constitucionales para la organización de las elecciones, establecidos en la reforma de 1996.

En los últimos seis años, la administración de justicia ha tenido un notable desarrollo. En estos años la justicia electoral se ha visto influenciada, de manera determinante, por la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que surge de la reforma al Poder Judicial en el año de 1994 y además por la alternancia en el poder que se experimenta en el año 2000. Situaciones a partir de las cuales el poder judicial, de facto, experimenta una mayor independencia al debilitarse el control político del sistema manejado por el Partido Revolucionario Institucional y por la figura presidencial, fortaleciéndose así el Poder Judicial respecto al Poder Legislativo y sobre todo al Ejecutivo.

Es así que en los últimos años, el Poder Judicial en materia electoral, ha ejercido una mayor influencia en el desarrollo político del país, al ir construyéndose como árbitro ante el cual se dirimen las controversias electorales, inclusive las que se generan al interior de los partidos políticos.

Lo anterior, se puede apreciar en una nueva forma de interpretar la Constitución y las leyes, el desarrollo de nuevos criterios de jurisprudencia demuestran una evolución radical con respecto a los antecesores de las actuales instancias jurisdiccionales en materia electoral, e inclusive muestran una evolución en los últimos años no obstante de tratarse de una misma integración. Criterios que si bien son más abiertos en contraste a anteriores criterios de estricto derecho y de interpretación exegética, también han llegado a tocar la esfera de competencia legislativa, estableciendo supuestos y condiciones no previstos en la ley.

Otro saldo en la evolución de la justicia electoral es el formalismo que aún permea las decisiones judiciales, como es el caso de la calificación de la validez de la votación, en donde dominan las causas y criterios formales. Todavía en la actualidad la validez de la votación se decide por la existencia de causas for-

males que casi en ningún caso concreto tiene relación con alguna afectación a los elementos esenciales para la validez del voto; en cambio, las causas reales que afectan principalmente la libertad y secreto del voto, como es la coacción, la presión o inducción en diversas manifestaciones, son desestimadas por criterios de estricto derecho en la valoración de los hechos y elementos de prueba, sin que se haya desarrollado a plenitud el sistema mixto de valoración previsto en la legislación actual.

En otro sentido, al irse eliminando paulatinamente el dominio de un partido político y de un régimen presidencialista, la justicia electoral ha adquirido mayor libertad de acción para atender las demandas de irregularidades cometidas básicamente por los partidos políticos en el gobierno. Esta situación además de constituir una ventaja, también implica un reto para el sistema de justicia electoral de nuestro país, en el cual se debe desterrar el sentido compensatorio y salomónico de las decisiones judiciales.

En nuestro régimen quien ha recibido más agravios es la oposición política y por ello, es la parte que más acude a las instancias jurisdiccionales, resultando que ante esta situación se ha cuidado de no afectar demasiado a quienes detentan el poder político y cometen múltiples violaciones legales, repercutiendo en el sentido de las resoluciones en las que se ha pretendido guardar una equidad en los fallos que obtienen los partidos políticos en perjuicio del fin de la administración de justicia en la materia. En consecuencia, los Tribunales electorales deben superar el perjuicio de que el resarcimiento de violaciones implica que se favorezca a determinados partidos políticos.

Es así que el desarrollo de la justicia electoral en nuestro país aún muestra desniveles y claroscuros que pueden ser superados aún en las condiciones que se encuentra nuestra legislación electoral.

LEONEL GODOY RANGEL

Nació en Lázaro Cárdenas, Mich., en 1950. Licenciado en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1969-74) donde fue profesor (1980-85), maestro en criminología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (1978-79) y doctor en derecho por la UNAM (1979). Perteneció al PRI. Fue director de Relaciones Públicas (1976-77) y de Personal de la Universidad Michoacana (1977-78): director jurídico (1980-83), subprocurador general de Justicia (1983-85), secretario general del Gobierno de Michoacán (1985-86), y subdirector jurídico ejecutivo de Banca Cremi (1987-88). En 1988 dejó el PRI y se sumó al Frente Democrático Nacional, que aprobó su nombramiento como abogado coadyuvante del Ministerio Público para resolver el asesinato de Francisco Javier Ovando (1992-94). Fundador del PRD (1989), del que fue representante ante el IFE (1996-97) y secretario electoral del CEN (1997). Dos veces diputado federal (1988-91 y 1994-97). Subsecretario de Gobierno del DF (1997). Actualmente el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.