

REFLEXIONES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ

El surgimiento y evolución de la justicia electoral en México es un tema que indiscutiblemente interesa y apasiona a quienes a través de los partidos políticos realizamos nuestro anhelo de servir a la sociedad en la actividad política y en la función pública.

La justicia electoral surge como una demanda sistemática de las diferentes fuerzas políticas al estar inconformes con los resultados electorales que ofrecía el gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación cuyo titular presidía la Comisión Federal Electoral en las elecciones federales o en los estados en donde los Secretarios Generales de Gobierno eran titulares de las correspondientes Comisiones Estatales Electorales.

Es necesario tener presente que como resultado de la Reforma Política realizada en el año de 1977, se da el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y se prevé la existencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, entre otras reformas que se contienen en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, y

que dichas reformas tendrían su aplicación inmediata en el caso de los partidos políticos y en el caso del recurso de reclamación eventualmente hasta la elección de diputados federales en 1979.

Esta reforma es importante en virtud de que se trata de encontrar un punto de reunión entre política y derecho. El régimen monolítico de esa época no estaba dispuesto a ceder ningún espacio político, si bien es cierto que la reforma política fue de carácter jurídico, su motivación fue la de encontrar una salida negociada con las diferentes organizaciones políticas de izquierda que hasta entonces habían sido combatidas y excluidas del sistema político y con las organizaciones sociales que emergen particularmente con los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, y de movimientos radicales que optaron por la vía armada para combatir al Estado.

En consecuencia, la reforma política no fue sino un reconocimiento de la necesidad del Estado Mexicano de abrir cauces de participación institucional a una serie de organizaciones que luchaban en contra del sistema político vigente.

Ahora bien, no obstante la existencia del recurso de reclamación ante las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, no prosperó, debido a que ningún partido político diferente al PRI obtuvo el triunfo en algún distrito electoral uninominal y que los partidos de oposición únicamente pudieron acceder a las diputaciones de representación proporcional.

La mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos derivó en la reforma constitucional de diciembre de 1986 en la que se destacaban, particularmente, la creación del artículo 60 cuarto párrafo que señalaba como responsabilidad del Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; además se prevé la existencia de medios de impugnación para que los actos de los organismos electorales se sujeten al mandato de la ley y, por último la existencia de un tribunal que tendría la competencia que determinara la ley.

La ley secundaria que se encargó de dar contenido y alcance a las disposiciones constitucionales fue el Código Federal Electoral de 1987. En dicho cuerpo normativo se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un organismo autónomo de carácter administrativo al cual se le otorga competencia para resolver los recursos de apelación y queja que en materia electoral se establecieron.

Se cuenta ya, en virtud de la citada reforma y del cuerpo normativo secundario, con un órgano encargado de aplicar la justicia electoral. Sin embargo, cabe destacar que la gran mayoría de las impugnaciones presentadas por los partidos políticos fueron desechadas. Estábamos en la disyuntiva de contar ya con un Tribunal Electoral, cuya actuación fue cuestionada por todos los partidos políticos con excepción del gobernante, al desear todos los recursos que se sometieron a su consideración. No obstante que se conocían las irregularidades cometidas desde el gobierno, o la parcialidad de los integrantes del órgano electoral a favor del PRI, las impugnaciones eran desechadas sistemáticamente, con lo que los resultados electorales quedaban firmes.

Sin lugar a dudas las elecciones presidenciales de 1988 constituyen un parte-aguas en la vida política de nuestro país, esas elecciones fueron las más cuestionadas de la última parte del siglo XX. La misteriosa “caída del sistema” generó tantas suspicacias sobre si el candidato del PRI había ganado, que el cuestionamiento a la legitimidad del futuro Presidente de México lo orilló a ampliar los cauces de participación política.

El 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma constitucional que abarca diferentes artículos, entre los que destaca el artículo 41 en sus párrafos sexto, séptimo y noveno. La reforma en cuestión, ratifica que la organización de las elecciones federales es una función que se

ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y que esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, agregándose que la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores del ejercicio de dicha función.

Además se prevé en el párrafo noveno del artículo 41, un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral, agregándose en el párrafo siguiente que el Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley.

Sobre este particular, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991 se dedica el Libro Sexto a la Organización del Tribunal Federal Electoral, y en el numeral 1 del artículo 264 se indica que el Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustentación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad.

Tenemos entonces que la competencia del Tribunal está dada para el conocimiento y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad. Dichos recursos podrían interponerse en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales.

De nueva cuenta y en virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 1993, la Constitución General de la República es objeto de una serie de reformas. Particularmente, en lo que atañe a la organización de los procesos electorales y a la justicia electoral, se modifica el artículo 41 para establecer un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Agregando la propia disposición constitucional que será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Ade-

más, que los tres Poderes Públicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarían su debida integración.

Las modificaciones constitucionales y las legales que derivaron en las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvieron su aplicación en la elección de agosto de 1994 en las que se renovaron la Presidencia de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión.

Dicho proceso electoral fue calificado, por el candidato triunfante y posterior Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, como inequitativo en virtud de los múltiples recursos económicos con los que contó el Partido Revolucionario Institucional y cuyo origen no siempre fue claro.

En tal virtud, al inicio de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y a través de la Secretaría de Gobernación, se realizaron una serie de acuerdos políticos que derivaron en la aprobación de la reforma constitucional de agosto de 1996, que tuvieron una gran significación en la materia que nos ocupa.

En primer lugar se reforma el artículo 41 para establecer al Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, cuyos integrantes del órgano máximo de dirección serían nombrados por la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente. Un rasgo distintivo de este nuevo órgano electoral es que suprime la participación del Poder Ejecutivo en los aspectos internos del Instituto, e inclusive se elimina la posibilidad legal de que el Presidente de la República propusiera candidatos para su integración.

En el aspecto central de la justicia electoral se modifica el artículo 99 para establecer que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además se establece que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las Regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se modificó el primer párrafo del artículo 94 para incluir al Tribunal Electoral en el ámbito del Poder Judicial de la Federación.

Sin lugar a dudas la reforma constitucional en comento es trascendente porque en ella se diseña un sistema integral de justicia electoral, ya que se establecen las formas para que todas las leyes electorales se sujeten a lo dispuesto por la Constitución General de la República, en virtud de la ampliación de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral y al otorgar legitimidad a los partidos políticos para, por medio de sus dirigencias, impugnar el contenido de dichas normas.

Es necesario recordar que en el decreto del 31 de diciembre de 1994 por medio del cual se reforman diferentes ordenamientos constitucionales, en lo que se refiere al artículo 105 fracción II se estableció como mecanismo de control constitucional, las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las que se refirieran a la materia electoral.

Esto es, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía conocer y resolver a través de la acción de inconstitucionalidad si una norma jurídica estaba o no conforme a las disposiciones de la Constitución General de la República, pero por mandato expreso del Constituyente Permanente no podía juzgar sobre leyes con contenido electoral.

Esta salvedad quedó superada en virtud de la reforma comentada de agosto de 1996, y a partir de ese momento el pleno de

nuestro más alto tribunal ha resuelto en ocasiones a favor de los actores y en otras a favor de las autoridades responsables en la expedición de la ley que por esta acción se reclama.

Derivado de la reforma constitucional señalada, en noviembre de 1996 se publican en el Diario Oficial de la Federación sendas reformas a ordenamientos electorales especialmente, en cuanto a la materia de competencia del Tribunal Electoral en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En dicho ordenamiento se prevé que los Sistemas de Medios de Impugnación se integran por:

- a) El recurso de revisión;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración;
- c) El juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Particularmente los partidos políticos impugnan ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, por medio del juicio de revisión constitucional electoral, las sentencias dictadas a los recursos que se promueven ante los Tribunales Electorales de los Estados, por no estar conformes en virtud de que quienes integran esos Tribunales en muchas ocasiones actúan de manera parcial a los intereses de los Gobernadores de los Estados.

La actuación del Tribunal Electoral ha sido apegada a derecho, en el entendido de que no siempre estamos conformes con sus resoluciones, sin embargo las acatamos por provenir del máximo Tribunal en la materia.

Por primera vez en la historia de este país un Tribunal Electoral anula una elección a Gobernador de una Entidad Federativa, tal es el caso de la Sentencia del 29 de diciembre del año 2000 en el expediente SUP-JRC-487/2000, en el que la sentencia del Tribunal revoca la Constancia de Mayoría otorgada a Manuel Andrade, que lo acreditaba como Gobernador Electo de Tabasco.

Pero ha habido resoluciones del Tribunal Electoral que sin duda han sido trascendentes, tal es el caso del juicio de revisión constitucional electoral planteado en contra de actos del Tribunal Electoral y la Legislatura del Estado de Yucatán, cuando estas autoridades pretendieron ilegalmente conformar un nuevo Consejo Electoral que le permitiera manejar la elección de mayo de 2001 por la que se renovarían la gubernatura, el Congreso Local y los Ayuntamientos de dicha Entidad Federativa.

Indudablemente la firme actuación del Tribunal Electoral aunado a que el Pleno de la Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida entre otros por el Partido del Trabajo en contra de la Legislatura y del Gobernador del Estado al modificar el Código Electoral fuera del plazo previsto por el tercer párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, anulando dichas reformas permitieron una alternancia en ese Estado del sureste.

Asimismo resultó de vital importancia la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal en el juicio seguido ante la negativa de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral para investigar el financiamiento, presuntamente irregular a la campaña presidencial de Vicente Fox a través de la Asociación Civil denominada “Amigos de Fox”.

Lo importante de esta sentencia es que se establecen las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral en lo referente al financiamiento privado que los partidos políticos pueden recibir. Más aún, ante la sistemática negativa de los

involucrados a proporcionar al Instituto Federal Electoral la información que pueda clarificar si dichos recursos fueron o no irregulares.

Quien esto escribe es un firme convencido de la necesidad de otorgar al Tribunal Electoral una mayor autonomía, aún incluso del propio Poder Judicial de la Federación.

Por ser el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la máxima autoridad jurisdiccional del país sus resoluciones son inimpugnables, más aún en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 constitucional párrafo sexto, el Tribunal está facultado para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia; sin embargo, el párrafo quinto del mismo precepto constitucional establece que en caso de que una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la Ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer.

En virtud de esta facultad legal el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió con fecha 23 de mayo del año en curso la Contradicción de Tesis 2/2000-PL entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo interesante de esta Contradicción de Tesis es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reivindica para sí la facultad exclusiva de actuar como Tribunal Constitucional, dejando al Tribunal Electoral como simple Tribunal de Legalidad, al negarle la posibilidad de que a través del control difuso pudiera conocer en Juicio de Revisión Constitucional

Electoral de la contradicción de una norma secundaria respecto de las disposiciones de la Constitución General de la República.

El autor de estas líneas está plenamente convencido de la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral. Como dirigente nacional del **Partido del Trabajo**, como Diputado Federal en la LIV, LVI, LVIII y como Senador de la República en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión por dicho Instituto Político, he tenido la honrosa responsabilidad de participar en la discusión y aprobación de las distintas disposiciones de carácter constitucional y legal, particularmente las de contenido electoral. De esta doble experiencia he madurado la idea de la conveniencia de ampliar las facultades del Tribunal Electoral y de convertirlo en un Tribunal Constitucional especializado en la materia electoral.

El devenir histórico de lo contencioso electoral desde la reforma política de 1977 hasta la de 1996 nos demuestra que ninguna de las Instituciones Jurídicas es perfecta e inmaculada, pero sí que todas son perfectibles. Parte de nuestra vida política de 1977 a la fecha ha estado en continuo contacto con la justicia electoral, los destinatarios de este tipo de normas somos quienes actuamos políticamente, por ello conocemos las ventajas o ineficiencias que pueda tener una norma en su aplicación.

Por ello saludamos este esfuerzo editorial que realiza el Tribunal Electoral, persuadidos de que lo mejor de su actuación en la vida pública de este país está por venir y quienes formamos parte del Partido del Trabajo, sin lugar a dudas seguiremos contribuyendo a fortalecerlo.

ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ (PT)

Nació el 15 de noviembre de 1946 en Aguascalientes. Licenciado en Economía (1965-1969) por la Universidad Autónoma de México y Licenciado en Derecho (1983-1988) por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Tiene un Postgrado de Sociología (1983-1984) por la Universidad Autónoma de México; Maestría en Administración (1978-1979) y Maestría en Investigación (1979-1981) por la Universidad Autónoma de Nuevo León. En su experiencia docente se ha desempeñado como Catedrático de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Sus actividades políticas dentro del Partido del Trabajo han sido: en 1973 fue fundador del Frente Popular “Tierra y Libertad” en Monterrey, Nuevo León; en 1990 fue miembro fundador del Partido del Trabajo; actualmente es integrante de la Comisión Coordinadora de la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo y Dirigente Nacional del Partido del Trabajo. Entre los cargos de elección popular que ha desempeñado se encuentran: 1988-1990 Diputado Federal por el Principio de Representación Proporcional. 1994-1996 Diputado Federal por el Principio de Representación Proporcional en la LVI Legislatura. 1998-2000 Senador por el Principio de Representación Proporcional en la LVII Legislatura. 2000-2003 Diputado Federal por el Principio de Representación Proporcional en la LVIII Legislatura.