

JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO: LAS PRIMERAS PROPUESTAS

ROGELIO CARBAJAL TEJADA

SUMARIO: I. Introducción. II. Las razones para edificar un sistema de justicia electoral. III: Los antecedentes de las reformas de 1993 y 1996. IV. El fin de los colegios electorales. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la Constitución de 1824, las Bases Orgánicas de 1836, la Constitución de 1857 e incluso hasta la vigente Carta Magna de 1917, se otorgó a un órgano político el procedimiento para dirimir las controversias electorales y calificar las elecciones. En efecto, nuestra ya larga historia constitucional ha recogido predominantemente como mecanismo de resolución de conflictos en materia electoral al llamado *sistema contencioso político*.

Fue hasta 1993 —con la reforma al artículo 60 de la Constitución—, cuando se dio fin a la *autocalificación* que los presuntos diputados y senadores llevaban a cabo de su propia elección a través de los colegios electorales. Tres años después, en 1996, de nueva cuenta fue reformada nuestra Ley Fundamental, en esa ocasión para concluir con la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección presidencial.

II. LAS RAZONES PARA EDIFICAR UN SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

Efraín González Luna, prestigiado abogado y fundador de Acción Nacional señaló a *La Nación*¹ en 1950 la pertinencia de una reforma electoral que abarcara diversos aspectos de la vida política nacional, entre las que destacaba la organización de tribunales capaces de decidir en forma “serena y justa” la calificación y declaración de validez de los comicios. González Luna señalaba la necesidad de conseguir para México una “auténtica libertad electoral” a través de una transformación integral de las instituciones políticas de la época en donde, además de la creación de un registro electoral fiable y la instauración de una autoridad independiente para organizar las jornadas electorales, se eliminara el sistema de calificación política de las elecciones.

La importancia del pensamiento de González Luna radica en la centralidad del argumento de fondo para transformar el régimen legal en materia democrática: la búsqueda de la libertad electoral que, desenvuelta, se convierte en libertad política. Para llegar a ella —no cabe duda— se requiere una justicia elemental que garantice imparcialidad, objetividad e independencia en la organización, desarrollo y calificación de los procesos electorales.

La consecución de tales libertades descansa en la naturaleza misma de la democracia: a través de su voto, los ciudadanos deciden el futuro de la comunidad. Y si los ciudadanos son responsables de determinar el rumbo político entonces su decisión debe prevalecer, respetarse y en caso de verse vulnerada, hacerse valer con la aplicación del derecho a partir de instancias debidamente calificadas para ello.

¹ González Luna, Efraín, *Obras de Efraín González Luna 5: Conciencia y Opinión y Otros Estudios*, México, Jus, 1975, pp. 41-47.

Rafael Preciado Hernández, jurista, filósofo y legislador abunda al respecto en sus *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos*. Al hablar de la técnica de la democracia entendida no como los principios fundamentales que la hacen valer, sino como los elementos prácticos con los que se lleva a cabo (sistema electoral), señala:

“Esa técnica se funda precisamente en el principio de la autodeterminación, en el principio de que en toda sociedad estatal es el pueblo el que debe tomar las decisiones supremas sobre la organización y el ejercicio del poder público”.²

Líneas adelante Preciado Hernández remata:

“Es que en el orden práctico los más elevados ideales y principios y las más nobles instituciones pueden fracasar si no cuentan con una técnica adecuada”.³

Es preciso que el sistema electoral —la técnica de la democracia— no se confunda con la democracia misma. Ciertamente la técnica es un elemento para configurar una sociedad auténticamente democrática, pero no es la democracia misma aunque de ella depende en buena medida. Por ello, aduce Preciado, el sistema debe perfeccionarse para servir fiel y adecuadamente a la democracia, al principio de autodeterminación ciudadana, a la libertad política para configurar un derrotero social, y de entre cinco elementos que considera fundamentales para ello, dos en particular valen la pena subrayar:

² Preciado Hernández, Rafael, *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos*, México, Jus, 1977, pp. 217 y 218.

³ *Idem*, p. 217.

“Previsión y funcionamiento eficaz de recursos que aseguren suplir omisiones y corregir infracciones y errores en las distintas etapas de los procesos electorales, recursos que conviene sean tanto administrativos como judiciales.

Un Tribunal de tipo judicial que conozca de las impugnaciones de nulidad de las elecciones por irregularidades graves, constituido para calificar determinadas elecciones y que desaparezca una vez cumplida tal función”⁴

Si asumimos la definición que la democracia es, según Maritain, “organización racional de libertades basada en la ley”⁵ entonces podremos reafirmar lo expresado por Preciado Hernández no sólo por lo que toca a los principios democráticos, sino además por lo que respecta al perfeccionamiento de la técnica que hace viable una comunidad fundada en el pluralismo. El mismo Jaques Maritain señala que la auténtica democracia entraña el acuerdo de voluntades para construir una vida en común. Y si consideramos que es digno respetar dichas convenciones, entonces debemos afirmar que para ello es preciso construir instituciones capaces de hacer valer la opinión libre y consciente de los ciudadanos.

III. LOS ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS DE 1993 Y 1996

Si bien, el debate acerca de los colegios electorales aumentó hacia finales de la década de los ochenta, es preciso señalar que fue en 1947 cuando se habló por primera vez de la creación de un sis-

⁴ *Idem*, pp. 217 y 218.

⁵ Maritain, Jaques, *El Hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1997, p. 129.

tema contencioso jurisdiccional que supliera, en aras de la imparcialidad y objetividad, al contencioso político. El 28 de noviembre de dicho año se presentó al pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 60, 74 en su fracción I y 89 constitucionales para establecer un Tribunal Federal de Elecciones, eliminando a su vez los colegios electorales que, en el seno del Congreso de la Unión, calificaban las elecciones para diputados y senadores (cada Cámara por separado para la elección de sus propios miembros) y que, en el ámbito exclusivo de la cámara baja, declaraba la validez de la elección del Presidente de la República.

Estas propuestas presentadas por el primer grupo de diputados de Acción Nacional, en la XL Legislatura (1946-1949), recogían los principios fundamentales de la calificación *heteroaplicativa*. En su exposición de motivos la citada iniciativa establecía: “El esfuerzo jurídico y práctico requerido para dar eficacia a las instituciones democráticas en México, demanda diversas reformas al sistema electoral, de las que tienen particular urgencia (...) la creación de un sistema orgánico para lograr que la calificación de las elecciones sea hecha objetivamente y exprese con auténtico respeto la verdadera voluntad ciudadana manifestada en el sufragio”.⁶

La estructura y organización del Tribunal Federal de Elecciones en la propuesta comentada vale la pena estudiarla en los párrafos conducentes:

“Artículo 60. Calificará las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, el Tribunal Federal de Elecciones que será constituido con arreglo a este artículo no antes de los treinta días ni después de los quince días previos al señalado para una elección, tendrá su sede en la capital de la República, y se disolverá al concluir la calificación respectiva.

⁶ Partido Acción Nacional, *Iniciativas de Ley*, México, EPESSA, 1990, Tomo I, p. 60.

El Tribunal será integrado por dos miembros designados por insaculación de entre los ministros en ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otros dos, designados por el mismo método, de una lista formada por cinco nombres que deberá proporcionar cada uno de los partidos registrados con intervención en la elección de que se trate, y por un miembro más, designado también por insaculación, de la lista de notarios con más de cinco años de ejercicio en el Distrito Federal. El cargo de miembro del Tribunal será irrenunciable e irrevocable. En caso de muerte o impedimento físico insuperable de algunos de los miembros del Tribunal será designado un sustituto por nueva insaculación hecha entre las personas de la misma lista de que hubiera formado parte el miembro del tribunal impedido o muerto.

(...)

El Tribunal apreciará los hechos en conciencia y sentenciará con arreglo a derecho. Consignará a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando una elección serán definitivas e inatacables”.⁷

Por su parte, la reforma al artículo 81 constitucional establecía respecto de la elección presidencial:

“Artículo 81. La elección del Presidente será directa, en los términos que disponga la Ley Electoral, y será calificada por el Tribunal Federal de Elecciones”.⁸

⁷ *Idem*, p. 64 y 65.

⁸ *Idem*, p. 66.

Tomando la definición que Sánchez Bringas hace del sistema contencioso jurisdiccional como aquel que “considera que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el despliegue de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional. Además, se garantiza la validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado en el proceso electoral se convierta en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en las que contendieron”⁹, podemos analizar los componentes de la iniciativa de Acción Nacional:

1. La calificación de las elecciones es un acto materialmente jurisdiccional y por ello se propone crear un Tribunal Federal de Elecciones.
2. Las atribuciones correspondientes son esencialmente jurisdiccionales, por lo tanto se integra un cuerpo colegiado insaculado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e integrado en buena medida por miembros de la misma Corte.
3. La declaración de validez de las elecciones debe ser imparcial y objetiva, por lo que dicha función recae en un órgano conformado por personas distintas a los integrantes de la institución involucrados en la misma elección (calificación heteroaplicativa).

Criticable o no, la primera propuesta para crear un Tribunal de Elecciones asume los principios y ventajas generales que ofrece el sistema de calificación jurisdiccional y nos presenta la génesis de una serie de propuestas sobre la materia que no han sido valoradas debidamente por la literatura electoral.

⁹ Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso electoral”, p. 244 en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

Un par de años después, en 1949, se volvió a considerar el proyecto. En la plataforma legislativa de aquel año, el Partido Acción Nacional proponía “(la) creación de un Tribunal Electoral apto, imparcial y responsable, que califique las elecciones y resuelva sobre las irregularidades del proceso electoral, proscribiéndose el sistema de colegios electorales formados por los mismos interesados...”¹⁰

En 1948, 1955, 1972, 1981, 1986 y 1992 los diputados de Acción Nacional insistirían en nuevos proyectos para transformar el régimen de lo contencioso electoral, en donde el común denominador de las propuestas versaba en reformas para crear un tribunal electoral. Destacan de entre ellas la iniciativa promovida en septiembre de 1986. Mediante reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se pretendía otorgar al Poder Judicial la facultad de conocer los recursos en materia electoral para impugnar actos de la entonces Comisión Federal Electoral y de las comisiones locales y distritales.

Esta iniciativa de modificaciones legales se añadía a la ya larga tradición panista por edificar un régimen electoral fundado en la objetividad, la legalidad y la imparcialidad, en cuya historia también se inscriben proyectos de ley para crear un registro electoral independiente y un órgano autónomo encargado de la organización de los procesos locales (presentados por primera vez en diciembre de 1948).¹¹ Junto a ambas instituciones —hoy convertidas en el Instituto Federal Electoral y el Registro Federal de Electores—, el nacimiento del Tribunal Federal Electoral se constituye como uno de los pilares de la naciente democracia mexicana.

¹⁰ Partido Acción Nacional, *El México de la Oposición 2*, México, EPESSA, 1990, p. 18.

¹¹ *Cfr.* Partido Acción Nacional, *Iniciativas de Ley*, México, EPESSA, 1990, Tomo I, p. 247.

IV. EL FIN DE LOS COLEGIOS ELECTORALES

En 1993 concluyó la vida del Colegio Electoral y del sistema *autoaplicativo* de las elecciones legislativas, iniciándose un nuevo ciclo en los mecanismos de calificación electoral en México. En septiembre de 1993 fue reformado el artículo 60 constitucional, otorgándose al Instituto Federal Electoral la atribución de calificar la validez de las elecciones para diputados y senadores y a las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral la posibilidad de revisar dichas determinaciones.

Tres años más tarde, en agosto de 1996, tocó el turno a la calificación de la elección presidencial. En efecto, la fracción I del artículo 74 constitucional fue reformada para trasladar de la Cámara de Diputados al Tribunal Electoral la facultad de declarar la validez de la elección de Presidente de la República.

Al mismo tiempo, el artículo 94 de la Constitución fue modificado para incorporar al Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Las elecciones de julio de 1997 fueron las primeras en ser regidas bajo el nuevo sistema jurisdiccional dependiente del Poder Judicial. La elección presidencial del año 2000 fue la primera en ser calificada y valorada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con ambas reformas concluía exitosamente una tradición iniciada en 1947. Casi cincuenta años después de las primeras iniciativas que exhibían la necesidad de modernizar el régimen contencioso electoral, se entendió la importancia de contar con organismos objetivos e imparciales, capaces de transmitir confianza, certeza y seguridad en la legalidad de sus actos. Con tales características, el Tribunal Electoral del Poder Judicial es, desde su creación, prueba de ello.

V. BIBLIOGRAFÍA

- La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- González Luna, Efraín, *Obras de Efraín González Luna 5: Conciencia y Opinión y Otros Estudios*, México, Jus, 1975.
- Maritain, Jaques, *El Hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1997.
- Partido Acción Nacional, *El México de la Oposición 2*, México, EPESSA, 1990.
- Iniciativas de Ley Tomo I*, México, EPESSA, 1990.
- Iniciativas de Ley Tomo V*, México, EPESSA, 1990.
- Preciado Hernández, Rafael, *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos*, México, Jus, 1977.

ROGELIO CARBAJAL TEJEDA (PAN)

Originario de Torreón, Coahuila (1975). Es abogado por la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México con posgrado en la Escuela Libre de Derecho. Es Diplomado en Teoría Política y Gestión Pública por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos de Santiago de Chile.

Militante del Partido Acción Nacional desde 1995, es miembro del Comité Ejecutivo Nacional desde 1988 y Consejero Nacional desde el año 2001. Fue miembro de la Comisión encargada de redactar la Proyección de Principios de Doctrina y la Plataforma Legislativa 2003.

Es representante del PAN ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y Director Adjunto de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Fue Secretario Nacional de Acción Juvenil del PAN (1988-2001). Fue responsable de coordinar la reforma estatutaria del PAN aprobada en diciembre del año 2001, así como de adecuar los reglamentos internos de dicha reforma.

Es consejero editorial del suplemento Enfoque del periódico Reforma.