

INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL

FERNANDO ELÍAS CALLES

SUMARIO: Presentación. I. Sistema de revisión de la legalidad electoral I.1 Antecedentes históricos. I.2 Discusión teórica del problema. II. Significado de la renovación política de 1986. III. Nuevo sistema contencioso electoral IV. Significado del Tribunal de lo Contencioso Electoral. V. Bibliografía.

PRESENTACIÓN

El tema de la Justicia Electoral implica referirse al sistema de revisión de la legalidad de los procesos electorales, que finalmente conducen a la integración de los órganos representativos del Estado.

De ahí que su relación con el carácter democrático del sistema del que forma parte sea tan directa, así como trascendente.

En la democracia occidental se entiende que un sistema representativo es democrático cuando observa los cinco principios fundamentales del proceso electoral: *sufragio universal, directo, libre, igual y secreto*¹.

¹ Cfr.: Stein, Ekkehart, en *Derecho Político*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 39.

En el respeto de estos cinco principios reside el valor democrático de un sistema representativo, de manera que el sistema electoral de que se trate debe incluir un mecanismo de revisión o calificación del proceso electoral que permita garantizar al electorado que la decisión soberana que ha expresado, al emitir su voto, sea respetada y que su voto, efectivamente contribuya a determinar la integración del órgano representativo, lo que se logra, generalmente, observando cada uno de los principios a que hemos aludido.

Stein define el objetivo del proceso electoral de la siguiente manera: “*la elección parlamentaria tiene por finalidad fundamental la atribución de los escaños del Parlamento*”.²

Concepto que pudiera parecer que expresa una verdad de perogruyo, sin embargo, implica que la legitimidad de un órgano representativo depende de que, en su origen, se hayan respetado los principios del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto.

De la lectura de los artículos 34 y 35 de la Constitución Política, se desprende que, nuestro ordenamiento jurídico consagra, efectivamente los principios democráticos de todo proceso electoral, pues es prerrogativa de todo ciudadano mexicano, votar y ser votado en las elecciones populares,³ sobre la base de que son ciudadanos mexicanos, los varones y las mujeres que siendo mexicanos hayan cumplido 18 años de edad.⁴

Estos derechos ciudadanos estaban debidamente recogidos y reglamentados en los artículos 4 y 5 del Código Federal Electoral, en los términos siguientes:

² *Idem*, p. 37.

³ *Cfr.* Artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ *Cfr.* Artículo 34, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 4”.- El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano.

“Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano mexicano que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular.

El voto es universal, libre, secreto y directo. En los Estados Unidos Mexicanos las autoridades garantizarán la libertad y secreto del voto.”

“Artículo 5.- deberán ejercer el derecho del sufragio, en los términos de éste Código, los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido dieciocho años, se encuentren inscritos en el padrón electoral...”

Como puede observarse, de la transcripción de los textos constitucionales y legales los principios que los teóricos consideran como indispensables para garantizar el carácter democrático de un sistema representativo, se recogen prácticamente a la letra.

Sin embargo, es claro que cuando la ley prescribe que *“las autoridades garantizarán la libertad y secreto del voto”* corresponde, de igual manera, que sea la propia ley la que precise los mecanismos y la forma en que esas autoridades brindarán esa garantía constitucional de respeto a la libertad y secreto del voto.

Ese es justamente el objetivo central de la reforma constitucional de 1986 y del Código Federal Electoral que la reglamentó concretamente en la materia de lo contencioso electoral.

La presentación de los antecedentes históricos, del marco teórico, así como del significado y valor de dichas innovaciones

constitucionales y legales, constituye el objeto central de la presente reflexión.

I. SISTEMAS DE REVISIÓN DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

En términos generales podemos señalar que existen dos grandes sistemas de revisión o calificación de la legalidad de los procesos electorales:

A) El sistema de la autocalificación, según el cual corresponde al propio órgano que va a integrarse revisar y decidir sobre la regularidad y las irregularidades del sistema electoral, decidiendo, en definitiva la asignación de escaños, en cada caso.

B) El sistema de revisión jurisdiccional, que confiere a un órgano distinto al que habrá de integrarse la función de revisar y decidir sobre la regularidad y las irregularidades del sistema electoral, decidiendo, en definitiva la asignación de escaños, en cada caso.

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas explica:

*“De acuerdo con la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y también la constitucional, han delimitado dos tendencias: aquella en la que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección. Ambos sistemas contienen atributos y deficiencias que gradualmente se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la capacidad política de cada pueblo...”*⁵

⁵ Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso Electoral”, p. 244 en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

Dentro de esta doble gran clasificación, podemos encontrar diversas opciones y alternativas, entre las que destacan las siguientes:

“existen órganos compuestos por miembros designados por los tres poderes; órganos integrados por alguno de los tres poderes clásicos junto con los partidos políticos; órganos seleccionados popularmente, y órganos de tipo corporativo”⁶

En el caso mexicano, prácticamente podemos hablar de la constante de la autocalificación, a todo lo largo de la historia constitucional del México independiente, con antecedentes desde la Constitución de Cádiz, de 1812. La decisión del Constituyente de 1917, no difirió de esta constante, sin embargo, la reforma constitucional y legal de 1986 cambió el sistema seguido consistentemente por nuestro país, abriendo las puertas al sistema de revisión por órgano jurisdiccional, mismo que con algunas variantes ha ido evolucionando sobre los mismos principios asentados en la reforma referida.

El sistema de revisión electoral por órgano jurisdiccional ha ido cobrando creciente prestigio, en nuestro país, reforzando el principio de seguridad jurídica en el resultado de los procesos electorales, ha ganado la confianza del electorado en la efectividad de su voto y ha contribuido, sin duda, al perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas.

La nueva etapa política de México, caracterizada por la alternancia política y la marcada pluralidad tienen indiscutiblemente una referencia de origen en la reforma electoral de 1986.

⁶ Andrea Sánchez, Francisco de, “El sistema representativo”, p. 140 en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

I.1 Antecedentes históricos

El Constituyente de Querétaro continuó la tradición observada prácticamente a todo lo largo del Siglo XIX de optar por un sistema de justicia electoral determinado por la preocupación de evitar que los procesos electorales pudieran politizar el sistema de administración de justicia, por lo que estableció el principio de que dichos procesos no surtían la competencia del Poder Judicial y que el Poder Legislativo sería el único facultado para revisar la legalidad, de los actos que dieran origen a su propia integración, a través de la autocalificación y de la calificación de la elección del Poder Ejecutivo.

De manera que en el dictamen correspondiente al artículo 60 constitucional, la Comisión, al momento de presentar su dictamen expresó:

“El artículo 60 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, establece que cada Cámara calificará soberanamente las elecciones de sus miembros. Esta consideración se funda en que se ha reputado que la composición de cada uno de los grandes cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo que se trate, como un atributo de la propia soberanía. El artículo 60 del proyecto es igual en su primera parte al artículo 60 de la Constitución de 1857... Esta ... proposición tiende a evitar que, como ya ha sucedido alguna vez se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial. Por lo expuesto, esta comisión propone a la Asamblea la aprobación del artículo 60, del proyecto, en los términos siguientes:”

“Artículo 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable.”

La redacción propuesta por Carranza, con la claridad y simpleza de argumentos presentados, tanto por él, como por la propia Comisión dictaminadora fue aprobada sin discusión y por unanimidad de votos.

Ello en función de una tradición ininterrumpida de nuestra historia constitucional que, a partir de la Constitución de Cádiz e invariablemente, en todos y cada uno de los textos constitucionales del México independiente, se observó el mismo principio de la autocalificación de los procesos electorales.

De manera que el cambio que se produce en 1986, tanto a nivel Constitucional, como a nivel del Código Federal Electoral resulta verdaderamente trascendente pues rompe con una tradición histórica que, a pesar de su constancia y firmeza ha demostrado no sólo haber sido una reforma pertinente y oportuna, sino uno de los pilares más importantes de la reforma electoral de aquel entonces y sustento indiscutible de la evolución y consolidación que, desde entonces, registró la democracia mexicana y que consistió en la judicialización de la calificación electoral y, en general de la revisión de todos los procesos electorales y de la legalidad de los mismos, por una instancia jurisdiccional, ajena a las propias Cámaras que surgen del proceso electoral.

I.2 Discusión teórica del problema

La definición del sistema de revisión de la legalidad de los procesos electorales ha estado, a lo largo de la historia constitucional de México independiente, determinada por la opción de que dicha revisión esté a cargo de un órgano “político”, o bien de un órgano jurisdiccional.

En el fondo de esta definición se encuentra una concepción de la titularidad de la soberanía, así como el respeto a la división de los poderes del Estado.

Es preciso partir del principio que el sistema de revisión de la legalidad de los actos electorales, es decir de los que dan origen y determinan la integración de los órganos representativos, que tienen su origen en un proceso electoral ha respondido a la definición de una excepción al principio general de que los conflictos sobre la interpretación y aplicación de las leyes, es una función que corresponde al órgano jurisdiccional del Estado, es decir, al Poder Judicial.

Por ello es importante poder encontrar respuesta a la pregunta de qué es lo que justifica que los conflictos sobre la aplicación e interpretación de la ley se confieran a un órgano distinto al jurisdiccional.

Procede, en consecuencia reproducir el argumento esgrimido por el Constituyente de Querétaro, que parecía tan obvio que no dio origen a debate alguno.

Al presentar su dictamen, la Comisión correspondiente expresó:

“Esta consideración se funda en que se ha reputado que la composición de cada uno de los grandes cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo que se trate, como un atributo de la propia soberanía”,

Dicha Comisión partía del principio de que los miembros del Poder Legislativo, al ser electos por la ciudadanía, en la que se deposita teóricamente el poder soberano de la Nación, no podían someter su acto constitutivo a la calificación de un órgano, poder o autoridad ajeno y diferente a ellos mismos, pues ello significaría establecer un principio de subordinación, en el origen mismo del cuerpo representativo, por excelencia, de este órgano estatal del Poder.

El distinguido constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, lo explicaba de la siguiente forma:

“El fundamento lo encontramos en el sustento que desde entonces se hizo para reforzar el principio de la soberanía popular, la cual se considera es ejercida por el pueblo a través de sus representantes, manteniendo la autonomía de los Órganos del poder público en congruencia con el principio de la separación de poderes”⁷

Llama la atención que a todo lo largo de la historia constitucional de nuestro país, se hubiera aceptado este principio, prácticamente sin discusión, con la sola salvedad del régimen centralista de 1836, que no consagró un sistema de autocalificación, pero tampoco optó por la revisión de un órgano jurisdiccional, sino por otro órgano, también de naturaleza política, bajo los principios siguientes:

En el régimen centralista de 1836, las elecciones eran calificadas, no por el propio órgano que se iba a integrar, sino por otro órgano, que no era, sin embargo, de carácter jurisdiccional, sino político, por lo que sólo se rompe parcialmente la tradición, pues ya no se puede hablar de la *“autocalificación”*, pero sí de la calificación política del proceso electoral. El sistema consagrado bajo este régimen era el siguiente: la integración del Senado la calificaba el Supremo Poder Conservador (art. 11-XI, Segunda Ley) y mientras que la de la Cámara de Diputados era calificada por el Senado (art. 5to, Tercera Ley).

Esta tradición no se interrumpe, sino hasta el año de 1986, con la aprobación del Código Federal Electoral, así como de las reformas constitucionales, de ese mismo año, que le dieron sus-

⁷ Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 245.

tento. No obstante, desde las discusiones que dieron origen a la Ley Federal Electoral de 1973 y, en particular, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1977, se amplió esta discusión y, en este último caso se definió un sistema que daba una participación marginal y no decisoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De tal suerte que el principio que rigió la no revisión jurisdiccional de los asuntos electorales fue permanente, desde el inicio del régimen constitucionalista de 1917 prácticamente hasta la reforma constitucional y legal de 1986. De ahí que, el principio de la autocalificación de los procesos electorales, consagrado en el artículo 60 constitucional, se tradujo, a nivel legislativo, en la determinación de la incompetencia del Poder Judicial para revisar la legalidad de dichos procesos.

Así se determinó, por ejemplo, que los asuntos de esta naturaleza constituían una causa de improcedencia del juicio de Amparo, según disposición contenida en la fracción VII del artículo 73, de la Ley de la Materia:

Art. 73.- “El juicio de Amparo es improcedente ...

“VII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de los Presidentes de Casillas, Juntas Computadoras o Colegios Electorales, en materia de elecciones;”

Más aún, esta disposición estaba reforzada por otra contenida justamente en la fracción que seguía a la que se acaba de citar:

“VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remo-

ción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confiera la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

Ignacio Burgoa explica estas causales de improcedencia del juicio de amparo, a partir de considerar que ambas hipótesis legislativas integran una misma materia que él llama como “*meramente política*”.⁸

Este autor abunda señalando que “*la jurisprudencia de la Suprema Corte se ha sustentado, en el sentido de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, invocando como fundamento la circunstancia de que éstos no son garantías individuales*”.⁹

Concluyendo que a todos los que piensen “*lógicamente*” debe quedarle claro el principio de la improcedencia del juicio de amparo, en materia política”.¹⁰

Esta posición, de alguna manera está inspirada en el pensamiento del brillante jurista decimonónico Ignacio L. Vallarta, de cuyo pensamiento se infiere que:

*“no es procedente el amparo en materia política porque a la Suprema Corte y, en general, al Poder Judicial Federal, no les incumbe juzgar sobre la ilegitimidad de las autoridades, que es en lo que culmina toda violación en materia político electoral”.*¹¹

Con este criterio, se regresa al expresado por los Constituyentes de 1857 y 1917, en el sentido de que la autocalificación

⁸ Burgoa, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 4ª ed., México, Porrúa, p. 377.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Idem*, p. 379.

era una cuestión relacionada con el ejercicio del poder soberano que sólo corresponde ejercer a los representantes del pueblo, así como a que la autocalificación es una cuestión que garantiza la indispensable separación de poderes, que caracteriza a toda institución republicana.

Queda pues claro que, a partir de la disposición del artículo 60 constitucional que definía como “*inatacables y definitivas*” las resoluciones que cada Cámara legislativa emita respecto a la calificación de las elecciones de sus correspondientes miembros, con razón o sin ella, generó un principio general, en los ámbitos tanto legislativo, como jurisprudencial, que consagraron el principio de la incompetencia del Poder Judicial para revisar la legalidad de los procesos electorales, justificándose entre otros argumentos en la preocupación de no “*contaminar*” la indispensable independencia de la función jurisdiccional con asuntos de carácter “*meramente políticos*” que claramente rebasaban la pulcritud y tecnicidad de las resoluciones estrictamente apegadas a derecho que debe emitir toda autoridad jurisdiccional.

De manera que la discusión teórica, partía de principios constitucionales suficientemente claros y extensos, que sustentaron, tanto salidas de carácter judicial, como doctrinales que coincidían en el principio de la autocalificación y sus necesarias consecuencias, como la incompetencia del Poder Judicial para revisar cuestiones relacionadas con los procesos electorales que resultaban de la competencia única y exclusiva del Poder Legislativo, competente para emitir resoluciones “*inatacables y definitivas*”.

II. SIGNIFICADO DE LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986

Así que a pesar de esta claridad y casi unanimidad de criterios que coincidían en la inconveniencia de que el Poder Judicial

revise la actuación de las autoridades y órganos electorales, en los años anteriores a la reforma de 1986, los partidos políticos cada vez manifestaban más su inconformidad por no contar con recursos jurisdiccionales que permitieran revisar y revertir o corregir decisiones de los órganos políticos que intervenían en los procesos electorales.

En la Reforma Política de 1986, el tema se abordó nuevamente, tanto en la consulta pública que precedió la elaboración de las iniciativas de reforma constitucional y legal correspondientes, como en los propios textos legales que el Ejecutivo sometió a la consideración, tanto del Constituyente Permanente, como del Congreso de la Unión.

De tal suerte que la novena y la décima audiencia públicas, del proceso de renovación política electoral, celebradas los días 19 y 21 de agosto de 1986, respectivamente, se dedicó a revisar el tema del contencioso electoral, en la que participaron, tanto representantes de partidos políticos como organizaciones académicas y, con los matices y enfoques propios de cada organización, se produjo una coincidencia en criticar el sistema de autocalificación que hasta entonces había estado vigente en el país y en todos los casos se sugirió que se abriera la posibilidad de encontrar un mecanismo de revisión jurisdiccional de los procesos electorales que reuniera, entre otras, las siguientes características:

- a) la revisión jurisdiccional de los procesos electorales y la abolición de los colegios electorales;
- b) la expeditéz de los recursos que, en materia electoral defina la ley;
- c) la imparcialidad de los órganos electorales, garantizada, entre otras, por el mecanismo de su integración;
- d) la definitividad e inatacabilidad de los fallos que emita la nueva instancia jurisdiccional de revisión de los procesos electorales.

Durante la referida sesión se presentaron argumentos como los siguientes:

*“Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el órgano indiscutible, en última instancia en todo caso debe ser la Suprema Corte de Justicia de la nación en todos los casos”*¹²

Por una parte, pero de igual manera se argumentó:

“En cuanto a la historia comicial de nuestro país, (...) ha prevalecido el sistema de autocalificación mismo que (...) debe perfeccionarse permitiendo la evolución democrática del país, pues si bien es cierto que en un principio los estudiosos de nuestro sistema electoral, e incluso algunos partidos políticos, se pronunciaron por la no participación de órganos ajenos a los procesos electorales, como podría ser la del Poder judicial, esta postura ha variado”.¹³

En la segunda de estas audiencias, el destacado jurista Héctor Fix Zamudio, Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, presentó una propuesta de creación de un Tribunal Federal Electoral, propuesta que, en su parte medular establecía lo siguiente:

Se propone el:

“establecimiento de un organismo judicial especializado para conocer y decidir las impugnaciones en materia elec-

¹² Villalba Vivaldo, Carlos, en *Renovación Política*, Secretaría de Gobernación, México, 1986, p. 429.

¹³ Jiménez Osuna, Luis Alfonso, en *idem*, p. 440.

toral, de acuerdo con la tendencia que se observa actualmente en varios ordenamientos de América Latina.

“La cuestión es complicada en virtud de nuestra tradición de autocalificación, que no es fácil de combinar con el diverso sistema de la jurisdicción electoral, aún cuando son precisamente incompatibles.”

(...)

“Sólo podría pensarse en un tribunal federal que conociese las impugnaciones electorales en contra de decisiones de dichos organismos, así como de los colegios electorales respectivos, pero sin la facultad de decidir de manera definitiva si se pretende conservar la tradición de la autocalificación ”.¹⁴

Como puede observarse de esta muestra que resulta ciertamente representativa de la percepción de los principales actores políticos y del sector académico, existía la coincidencia en la necesidad de modificar el sistema de autocalificación y de sustituirlo por una instancia de carácter judicial, aunque con la preocupación de cuidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer plenamente de estos asuntos pudiera perder la objetividad y la credibilidad en la imparcialidad de sus decisiones.

Fue por ello que la propuesta que presentó el Ejecutivo, sobre la base del trabajo técnico y político de la Secretaría de Gobernación, consistió en terminar con el sistema de la autocalificación de los procesos electorales e iniciar la vía ju-

¹⁴ Fix Zamudio, Héctor en *idem*, p. 480.

dicial de los procesos de revisión de la legalidad de las elecciones, a través de una instancia con funciones jurisdiccionales, integrado por juristas especializados en estos temas, sin claros vínculos, compromisos, ni antecedentes partidistas así como instrumentar un procedimiento de impugnación que fuera lo suficientemente ágil y eficaz, como para no incurrir en el riesgo de que los cuerpos representativos no pudieran integrarse en razón de que su elección estaba en proceso de revisión en el nuevo tribunal.

De esta manera se abrió una nueva etapa en la organización jurídica del contencioso electoral, en nuestro país, caracterizado por los principios de seguridad jurídica, expedita, y oportuna solución de controversias, mediante un procedimiento de naturaleza estrictamente contencioso.

III. NUEVO SISTEMA CONTENCIOSO ELECTORAL

La Renovación Política impulsada en 1986 marcó un nuevo rumbo en el sistema de calificación electoral, el orden jurídico mexicano. El nuevo sistema implicó reformas al artículo 60 constitucional, así como un nuevo Código Electoral que, en su conjunto, dispusieron la organización de un nuevo sistema contencioso, caracterizado, fundamentalmente, por la forma expedita y sencilla de resolver, como por la garantía de la plena legalidad de los procesos electorales.

Por lo que se refiere al sistema de calificación electoral, las nuevas disposiciones jurídicas establecieron una especie de régimen mixto, que conservaban la versión original del artículo 60 constitucional que, en su primer párrafo, seguía estableciendo:

Artículo 60.- “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.”

Sin embargo, este precepto constitucional fue ampliado para incluir en su redacción, el funcionamiento de un procedimiento contencioso que permitiera revisar la legalidad de los actos previos a la elección, los propios de la jornada electoral, así como los posteriores al día de la elección.

De manera que absolutamente todos los actos de una elección federal, en cualquiera de sus tres etapas, previos a la jornada, durante ella y posteriores a la misma, estuvieran sujetos al control y a la revisión sea, de los propios órganos que habían dictado dicho acto, como, a través de un recurso de alzada, de la intervención de un nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral y, en última instancia de los propios Colegios Electorales, de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De suerte, que la nueva redacción del artículo 60 constitucional dispuso la ampliación de la integración de los Colegios Electorales ahora con todos los presuntos diputados, en la Cámara Baja y, en la Alta, no sólo con todos los presuntos Senadores, sino también con los Senadores salientes, que todavía están en funciones.

Con este mecanismo se atendió la inquietud manifestada por diversos actores políticos frente a la integración de un Colegio Electoral formado sólo con una fracción de futuros legisladores, lo que representaba la discriminación y marginación, no sólo de otros muchos, sino, fundamentalmente de partidos. Esta inquietud quedó superada al disponer una integración “*universal*” de los Colegios Electorales, en los que ni aspirantes ni partidos quedaban excluidos.

Finalmente, el cuarto párrafo del propio artículo 60 constitucional sentó las bases para la creación de un novedoso sistema contencioso electoral, así como para la creación, por primera vez, en la historia electoral de nuestro país, de un Tribunal Contencioso Electoral, caracterizado, como un or-

ganismo administrativo, pero dotado de autonomía, buscando garantizar así, la imparcialidad de sus resoluciones. Dicho precepto era el siguiente:

“Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los Ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

Con este fundamento constitucional, el legislador ordinario aprobó un nuevo Código Federal Electoral, cuyos Libros Séptimo y Octavo estaban dedicados, el primero a la organización de un sistema de recursos y, el segundo a organizar el nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Creando de esta forma un sistema sencillo que permitía a ciudadanos, candidatos y partidos constituirse en vigilantes del proceso electoral, en su conjunto, desde su fase preparatoria, la jornada electoral y los actos posteriores a ella. Un proceso general que garantizaba, por primera vez en la historia electoral del país, el control de la legalidad, ya no a cargo de un órgano político o político administrativo, como lo era el sistema de control, a través de un órgano administrativo, como lo fue la Comisión Fe-

deral Electoral, o un órgano político, como los Colegios Electorales de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El sistema organizado por el Código Federal Electoral logró definir un esquema basado en la simplificación del proceso y en la forma expedita de su desahogo.

Una sencillez que no estaba presente en la legislación que precedía a la del nuevo Código, ya que en aquella se establecían doce diferentes recursos que se interponían ante diversos órganos.

Tal era el caso de la inconformidad que se interponía tanto ante el Registro Nacional de Electores, como ante los comités distritales; la misma situación se presentaba con la protesta que se interponía ante la casilla, o bien, ante el comité distrital.

Adicionalmente, el recurso de queja era una instancia paralela y que no necesariamente se tenía que ejercer una vez agotadas las anteriores, lo que creaba confusión y no dejaba en claro el saber cuál era el mejor camino procesal a seguir.

En contraste, el nuevo sistema de recursos electorales estableció un par de recursos, para cada fase del proceso electoral, lo que permitía agotar instancias, en cada una de ellas, estableciendo, acciones iniciales y otras definitivas, para cada fase del proceso, lo que permitía la claridad del proceso y la revisión oportuna de cada etapa que integraba el desarrollo de una elección.

La simplificación y sencillez de los requisitos y del desarrollo de cada recurso fue una característica que debe destacarse ya que el nuevo Código definió con gran claridad los requisitos, las instancias y los términos de cada recurso.

Se establecieron los tiempos de la prescripción para el ejercicio de cada acción, los requisitos para su ejercicio, las pruebas que podían presentarse, que sólo eran de carácter documental, y el término con que contaba la instancia administrativa o propiamente jurisdiccional, para resolver cada acción intentada, de manera que al inicio de cada etapa del proceso electoral, se hubieran

agotado y estuvieran resueltas las inconformidades que se pudieran haber presentado en la fase previa.

En la nueva legislación se establecían los recursos que podían interponerse en cada una de las etapas del proceso electoral. Durante la etapa preparatoria se incluían los recursos de revocación, revisión y apelación y, el recurso de queja mediante el cual se podían cuestionar los cómputos distritales y, en general la validez de la elección, sea de una casilla, o de un distrito, en su conjunto.

Por lo que se refiere a las autoridades que conocen de los recursos y las acciones intentadas, el nuevo código establecía un orden jerárquico entre las distintas instancias que conocían de dichos recursos: la revocación se intenta ante el propio órgano que se considera autor de la resolución impugnada, la revisión se ejerce ante su superior jerárquico, la apelación se ventilaba, frente al nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral.

De esta manera se ganó en claridad, pero sobre todo en la indispensable seguridad jurídica que debe caracterizar al proceso electoral en su conjunto, a manera de llegar a su conclusión final con la integración de los órganos electos libres de cualquier duda que pudiera afectar la legalidad del proceso que da origen a los nuevos órganos electos.

Como un importante requisito que garantice la imparcialidad y la autonomía, del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral, esta el relativo a la forma de su integración. Por ello, la nueva legislación preveía que el Tribunal estaría integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, mismos que serían nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos, fungiendo la Cámara de Diputados, como la de origen.

Entre los requisitos que debían reunir los magistrados del Tribunal estaban los de contar con título de Licenciado en Dere-

cho, con un mínimo de antigüedad de cinco años; edad mínima de treinta años; no tener, ni haber tenido cargo alguno de elección popular; no desempeñar, ni haber desempeñado cargos de dirección, a nivel nacional o estatal, en algún partido político; no pertenecer, ni haber pertenecido al estado eclesiástico, ni haber sido ministro de algún culto.

De esta manera se buscaba no sólo la especialización del Tribunal, sino la independencia política y partidista de sus integrantes.

El Tribunal se integraba y operaba durante dos procesos electorales ordinarios federales, sucesivos y sus miembros podían ser ratificados para un nuevo período. El Presidente del Tribunal era el Magistrado designado por el Pleno y cumplía con esta función durante una elección federal ordinaria.

El Tribunal funcionaba siempre en Pleno y el quórum mínimo de funcionamiento era de seis magistrados.

A pesar de que el Tribunal estaba considerado como una instancia de carácter administrativo, estaba dotado de plena autonomía, para la emisión de sus resoluciones, situación que estaba garantizada, además, por el origen de sus designaciones, así como por la ausencia de cualquier vínculo de subordinación, sea de carácter administrativo o presupuestal.

De esta manera, al tiempo que nuestro sistema constitucional conservaba el principio de la autocalificación como un mecanismo político que preservaba la autonomía e independencia del Poder Legislativo, respecto de los otros Poderes, se integró un mecanismo de revisión jurisdiccional que abolió para siempre el principio de que los procesos electorales no debían ser objeto de una revisión de corte jurisdiccional, introduciendo un importante elemento que reforzaba la legalidad de los procesos y que, por sí mismo abonaba en la confianza de los electores hacia la validez, utilidad y respeto de su voluntad, manifestada a través del voto.

IV. SIGNIFICADO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, dispuesta por el Código Federal Electoral, en 1986, está llena de significados e implicaciones, de entre las cuales destacamos las siguientes:

Dio respuesta a una inquietud creciente de introducir mecanismos de revisión jurisdiccional en el desarrollo y resultados de los procesos electorales federales.

Representó un mecanismo que fortaleció la confianza de electores, partidos políticos y candidatos en la objetividad y apego a derecho de los procesos electorales.

Implicó un indiscutible avance en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas del país.

Permitió que se ensanchara el ámbito de revisión jurisdiccional de los actos importantes de la vida nacional.

Revirtió la creencia de que la justicia se podía contaminar si conocía de cuestiones electorales.

Inició la creación de organismos administrativos autónomos, cuyo objetivo central consiste en integrar instancias que pudieran resolver técnicamente y con objetividad e imparcialidad, los asuntos que la ley les encomienda.

Canceló el argumento de que el Titular del Ejecutivo de la Unión podía manipular los procesos electorales, propiciando que sus resultados le fueran convenientes, en detrimento de la voluntad ciudadana manifestada en las urnas.

Inició el proceso de especializar la administración de los procesos electorales, reduciendo la influencia política que sobre sus resultados podían ejercer órganos gubernamentales y partidos políticos.

Representó, en suma, un importante avance democrático que fortaleció la confianza en los procesos electorales, a través de

garantizar su apego a derecho y restó influencia política de los distintos actores en la alteración de los resultados electorales.

De esta manera, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral marcó el inicio de una profunda transformación en el diseño de los instrumentos que rigen un proceso electoral, no sólo en su parte estrictamente contenciosa, sino en general proyectando el perfil de las nuevas instituciones electorales, como el Tribunal Federal Electoral, como parte del Poder Judicial Federal y del Instituto Federal Electoral, como un organismo autónomo, responsable único de conducir íntegramente los procesos electorales federales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Burgoa, Ignacio, “El Juicio de Amparo”. 4a. ed., México, Porrúa, 1957, 756 pp.
- “La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano”, México, Porrúa, 1987.
- Duhamel, Olivier: “Les démocraties”, Francia, Editions du Seuil, 1993, Points - Essais, 310, 313 pp.
- Hauriou, Andre: “Los Partidos Políticos”, París, LGDJ, 1981.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos: “Diccionario Electoral”. Costa Rica, CAPEL, 1989.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana: “Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de Debates”. México, INERHM, 1985, II Tomos.
- Núñez, Arturo: “El Nuevo Sistema Electoral Mexicano”, México, FCE, 1a. ed., 1991, CP 451, 345 pp.
- Patiño Camarena, Javier: “Derecho Electoral Mexicano”, 2a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996, 556 pp.
- Secretaría de Gobernación: “Renovación Política”. Audiencias de Consulta Pública. México, 1986, 10 vols.
- Stein, Ekkehart: “Derecho Político” 11a. ed. Madrid, Aguilar, 1973, pp. 322.
- Tena Ramírez, Felipe: “Leyes Fundamentales de México. 1808-1973”. 5a. ed., México, Porrúa, 1973, 995 pp.
- Tocqueville, Alexis de: “De la Democratie en Amerique”, Gallimard, Francia, Folio-Histoire, 13, 1993, 471 pp.

FERNANDO ELÍAS CALLES ÁLVAREZ

Nació en Hermosillo, Sonora en 1940. Licenciado en derecho por la UNAM, donde fue profesor de las materias de Teoría Económica y Derecho Constitucional (1975-81). Desde 1959 es miembro del Partido Revolucionario Institucional. Coordinador de federaciones estatales de la CNOP (1975-76). Ha sido diputado federal (1973-76). Representante del gobierno de Sonora en el Distrito Federal (1973-75). Subdirector general de Organización y Capacitación Pesquera (1977). Director General de delegaciones de la Secretaría de Educación (1978-82). Director General del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) (1982-83). Director general de Gobierno (1983-85) y Subsecretario de Gobernación, ambos de la Secretaría de Gobernación (1985-88). Secretario Técnico de la Comisión Nacional Electoral. Subsecretario de Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública (1988-1992). Director General de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (1992-94) y Subsecretario de Coordinación y Planeación Educativa de la Secretaría de Educación Pública.