

UNA ANÉCDOTA RELATIVA AL PROCESO DE CREACIÓN DEL NUEVO TRIBUNAL ELECTORAL

JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA

SUMARIO: I. La reforma electoral del 96. II. El voto de las tres cuartas partes. III. La mayoría calificada en la Constitución mexicana. IV. Cinco casos de excepción en la Constitución de 1917. V. Otras cinco excepciones de 1917 al 2003. VI. Conclusión.

Atiendo con gusto la amable y honrosa invitación que me fue hecha para aportar esta breve nota al libro conmemorativo del decimoquinto aniversario del Tribunal Electoral, hoy denominado del Poder Judicial de la Federación. Se me indicó que de preferencia el texto estuviera referido a alguna experiencia, vivencia o anécdota personal relacionada con la trayectoria del mencionado Tribunal, conocido al principio como de lo Contencioso Electoral y luego, antes de su nombre actual, simplemente como Tribunal Federal Electoral o Trife, según popularmente y hasta la fecha se le conoce.

Luego de repasar una y otra vez lo acontecido en los últimos quince años para tratar de encontrar algún hecho o incidente digno de ser narrado en el marco de esta obra, se me fueron haciendo presentes un buen número de ellos. Sin embargo, al analizarlos con detenimiento, me pareció que seguramente se-

rán abordados de mejor manera y con mayor propiedad por los demás invitados a esta obra colectiva.

Hecho el repaso de acontecimientos, incidentes y demás experiencias, finalmente di con dos en los que de alguna forma me tocó intervenir, aunque sólo me referiré a uno de ellos. Ambos se relacionan con la reforma de carácter constitucional del mes de agosto de 1996, mediante la cual se creó la estructura que hasta la fecha tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Uno se refiere a la mayoría calificada que se requiere de miembros del Senado presentes en la sesión respectiva, para elegir a los magistrados del referido Tribunal. El otro se relaciona con la creación de la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por cinco miembros, que en los términos de la Ley Fundamental tiene a su cargo “la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral”, tema que será pertinente abordar en otra ocasión.

Por lo pronto, hacer referencia al número de senadores o en su caso de legisladores de la Comisión Permanente cuyo voto es necesario para convertir en magistrado electoral, bien sea de Sala Superior o de alguna sala regional, a alguien propuesto por la Suprema Corte de Justicia, brinda la oportunidad de hacer un breve repaso acerca de las distintas mayorías de votación (relativa, absoluta y calificada) para que un asunto sea aprobado en el seno de nuestras cámaras legislativas, así como algunas reflexiones en relación con las votaciones de mayoría calificada.

I. LA REFORMA ELECTORAL DEL 96

La reforma electoral de 1996 fue producto de numerosos e intensos encuentros entre los dirigentes de los principales partidos políticos y los representantes de sus respectivos grupos parlamentarios, con la mediación —que se esforzaba por ser y

parecer imparcial— de funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Esta reforma, que el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo llama **definitiva** y en cierta forma tuvo razón, produjo el primer “gobierno dividido” en casi siete décadas al perder el PRI la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, y dio cauce a la alternancia en el Ejecutivo federal en julio del 2000. En 1996, quien esto escribe, se desempeñaba como diputado federal a la LVI legislatura y, desde marzo de ese año, como Secretario General del CEN del Partido Acción Nacional, además de ser representante de la primera minoría de la Cámara de Diputados ante el Consejo General del IFE.

Pues bien, al discutirse la reforma electoral de 1996 el tema relativo al **Trife** fue uno de los más importantes de la agenda, aunque ciertamente no estuvo entre los tres de mayor relevancia. El punto más sobresaliente del debate versó acerca de la necesidad, planteada por la posición panista, de considerar al Tribunal como parte integrante del Poder Judicial, lo que finalmente se logró. Secundariamente, la discusión se enfocó respecto a quien debería corresponder hacer las propuestas de magistrados electorales y a qué cámara del Congreso hacer la elección.

Cabe precisar que al discutirse la reforma del 96, el art. 41 de la Constitución establecía, desde abril de 1994, que los magistrados serían “electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República”.

En contraste con el texto constitucional entonces vigente, el PAN y otras voces propusieron que las propuestas de magistrados, para que resultaran más confiables y al margen de cualquier sospecha de parcialidad política, las hiciera la Suprema Corte de Justicia en lugar del presidente de la República, como finalmente quedó con la reforma del 96.

Asimismo, en consonancia con la nueva naturaleza plenamente jurisdiccional del Tribunal, se planteó —y así quedo plasmado en el art. 99 de la Constitución— que la elección de los magistrados electorales debería corresponder en lo sucesivo al Senado y ya no a la Cámara de Diputados, por ser el Senado el que nombra, desde la reforma constitucional de agosto de 1928, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera se armonizaría la distribución y el ejercicio de facultades exclusivas de una y otra Cámara del Congreso, pues la de Diputados continuó con la facultad —que ya tenía— de elegir al presidente y demás miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que a la de Senadores debía corresponder la designación de los magistrados electorales.

Sólo para efectos de precisión, cabe aquí recordar que conforme al texto original de 1917, el art. 96 constitucional establecía que los miembros de la Suprema Corte de Justicia debían ser “electos por el Congreso de la Unión (es decir, por las dos Cámaras) en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará —prevenía la Constitución— en escrutinio secreta y por mayoría absoluta de votos”.

Toda vez que la elección o nombramiento de los ministros de la Suprema Corte pasó, de ser una facultad de ambas Cámaras (incluso funcionando como asamblea única y con un quórum extraordinario, integrado “cuando menos por las dos terceras partes del número total de diputados y senadores”, quórum similar al que previene el art. 84 de la propia Constitución para la elección también por el Congreso de Presidente interino) a ser —la elección de ministros de la Corte— una facultad del Senado, natural ha de ser que también la elección de los magistrados electorales, ahora integrantes de un órgano del Poder Judicial Federal, corresponda a la Cámara Alta.

II. EL VOTO DE LAS TRES CUARTAS PARTES

En la fase final de la negociación y luego de la enésima reunión sostenida al efecto, el equipo panista recibió el texto que contenía la versión (casi última) de la propuesta de reforma elaborada por la contraparte oficial. Mayúscula fue la sorpresa que se llevó el autor de estas líneas al leer el proyecto de nuevo art. 99 constitucional, en el que se proponía que los magistrados electorales fueran elegidos por el voto favorable, asómbrese usted amable lector, nada menos que de ...¡las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado! Es decir, una mayoría calificada equivalente al 75 por ciento de los votos computables, proporción verdaderamente extraña al constitucionalismo mexicano.

Repuestos de la sorpresa, los integrantes del equipo panista llevaron a cabo una deliberación al respecto. De entrada, nadie recordó que en el curso de las negociaciones se hubiera propuesto, o cuando menos no con insistencia, que los magistrados electorales deberían ser elegidos por esa mayoría calificada de las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado.

No faltó quien señalara que esa quizá hubiera sido una propuesta del PRD a fin de ser tomado en cuenta como partido no sólo en la primera sino desde luego también en las subsecuentes elecciones de magistrados electorales por el Senado. El autor de esta nota propuso que si tal fuera el caso, para mantener la adhesión del PRD a la reforma se debería conservar la propuesta de las tres cuartas partes en un artículo transitorio, pero aplicable sólo a la primera tanda de magistrados electorales a elegir, como finalmente ocurrió.

En efecto, el artículo Quinto Transitorio de las reformas constitucionales de 1996 en materia electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día 22 de agosto de ese año, dice así:

“Quinto. Los nuevos magistrados electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del **voto de las tres cuartas partes** de los miembros presentes de la Cámara de Senadores

Sin embargo, el art. 99 de la Carta Magna, en cuyo texto inicialmente se había propuesto que quedara la desmesurada proporción de las tres cuartas partes, quedó finalmente redactado y aprobado como hoy se lee: “Los magistrados electorales—dice—que integran 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”.

El grupo panista hizo también, en el curso de sus deliberaciones internas, un rápido repaso acerca de los casos en los que la Constitución previene que las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente tomen sus resoluciones por mayoría calificada. En todos los casos tal mayoría es de las dos terceras partes de los legisladores presentes y nunca de una proporción inferior (como lo es la llamada “mayoría románica” de las tres quintas partes, equivalente al 60 por ciento de los votos) y menos aún de una superior como se pretendía establecer en el tema que nos ocupa. En consecuencia, resultaba inadmisibles introducir un elemento extraño, por decirlo de alguna forma, en el texto de la Constitución.

Convencido de los argumentos, el licenciado Gabriel Jiménez Remus, coordinador del grupo senatorial del PAN, dio su apoyo a la contrapropuesta de que la votación calificada de las tres cuartas partes quedara en una disposición transitoria aplicable sólo a la primera elección de magistrados electorales, pero que la regla a futuro fuera la de las dos terceras partes. Y así se hizo en ambos casos.

III. LA MAYORÍA CALIFICADA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

¿Qué se puede decir acerca de las votaciones por mayoría calificada previstas por la Constitución Mexicana?

De entrada, cabe señalar que según el tratadista Elisur Arteaga “se denomina voto al medio por virtud del cual los legisladores emiten su opinión o eligen cuando legalmente son requeridos para ello”.¹ Asimismo, afirma que “en derecho positivo se ha descartado, por inoperante, la idea de que para que se apruebe una ley se requiera el voto unánime de todos los miembros que integran el órgano colegiado denominado Congreso de la Unión”.² De igual manera precisa Arteaga Nava que “en México nunca se contempló la posibilidad de alcanzar la unanimidad en materia legislativa. Es —dice— un supuesto de imposible realización. Los constituyentes —agrega— se han limitado a exigir una mayoría; en algunos casos ella llega a las dos terceras partes de los presentes. No va más allá”.³

El mismo comentarista de la Constitución indica que “para los efectos del voto únicamente cuentan los presentes; los ausentes no son tomados en cuenta ni en pro ni en contra de una moción. Ciertamente son miembros de un cuerpo colegiado, pero no son votos en una asamblea. No deciden”.⁴

Por lo que hace a las votaciones que se llevan a cabo en las Cámaras del Congreso, se distinguen tres clases de mayorías: la absoluta, la relativa y la calificada.

¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, p. 260.

² *Ibid*, p. 252.

³ *Ibid*, p. 253.

⁴ *Ibid*, p. 253.

De acuerdo con Felipe Tena Ramírez, “la mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones”. Y “la mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes”.

Para entender mejor lo anterior, el propio Tena Ramírez presenta al efecto algunos ejemplos, por lo que bien vale la pena transcribirlos. Dice así:

“Si la Cámara de Diputados tiene un total de 180 representantes, el **quórum** para abrir sus sesiones requiere un mínimo de 91 diputados, que es más de la mitad. Suponiendo que está reunido ese mínimo el proyecto que se presenta para ser aprobado o rechazado ofrece un caso de mayoría absoluta, porque se debe decidir entre una proposición afirmativa y una negativa; de las dos proposiciones triunfará la que tenga a su favor un mínimo de 46 votos, que constituyen más de la mitad del total de 91 votantes. Si ante la Cámara integrada con ese mismo **quórum** —continúa Tena su exposición— se presenta una terna de candidatos para ser elegido uno entre los tres, es un caso de mayoría relativa y resultará electo aquel que obtenga mayor número de votos, que en ningún caso podrá ser menos de 31, porque si alguno de los tres recibe 30 votos, la suma restante de 91, distribuida entre los otros dos candidatos, dará a alguno de los dos por lo menos 31 votos; en cambio, el mínimo de 31 votos no asegura el triunfo, porque de los 60 votos restantes puede reunir más de 31 cualquiera de los otros dos candidatos”

Respecto a la mayoría calificada, Tena Ramírez señala que “la Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla

general sobre mayorías absoluta y relativa. Los casos en que, por tratarse de dos proposiciones, esto es, de un dilema debería decidir la mayoría absoluta, y, sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes”.⁵

IV. CINCO CASOS DE EXCEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Al expedirse la Constitución de Querétaro, ésta preveía un total de cinco casos de excepción en los que se exige mayoría calificada y siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Tales casos, subsistentes hasta la fecha, son: 1) el del art. 72 inciso c), para que las Cámaras superen el veto del Ejecutivo; 2) el del art. 73, fracción III, inciso 5º, para aprobar la creación de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes; 3) el del art. 76, fracción V, para nombrar —por parte del Senado y en los recesos de este por la Comisión Permanente— gobernador provisional de un Estado en el que se hayan declarado desaparecidos todos los poderes constitucionales del mismo; 4) el del art. 111, para que el Senado aplique las sanciones previstas a los delitos oficiales, norma actualmente contenida en el art. 110 que dispone la erección de la Cámara de Senadores en jurado de sentencia en los casos de juicio político (el cambio de un artículo a otro se hizo con motivo de la reforma de diciembre de 1982, de lo que en su tiempo se conoció como la “renovación moral de la sociedad”); y 5) el caso del art. 135, para la aprobación de adiciones y reformas a la propia Constitución.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 276.

V. OTRAS CINCO EXCEPCIONES DE 1917 AL 2003

De 1917 a la fecha se han adicionado a los casos en que la Carta Magna requiere votación de mayoría calificada del Congreso, de alguna de sus Cámaras o de la Comisión Permanente, siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes, otros cinco más, a saber:

1. Art. 41, fracción III, tercer párrafo, adición de agosto de 1996, para la elección que la Cámara de Diputados hace y en los recesos de esta la Comisión Permanente, del consejero presidente y demás miembros del Consejo General del IFE.
2. Art. 96, según adición de diciembre de 1994 en el marco de lo que se conoció como la reforma judicial, para la designación por el Senado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.
3. Art. 78 (anterior art. 79), en su fracción IV, para que la Comisión Permanente acuerde la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola de sus Cámaras, adición originalmente incorporada al art. 79 de la Constitución en noviembre de 1923.
4. Art. 99 (en su “preantepenúltimo” párrafo) para la elección, actualmente por el Senado y en sus recesos por la Comisión permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados del Tribunal Electoral, que es el tema que nos ocupa, de acuerdo a reforma a la Constitución de agosto de 1996, aunque la referida mayoría calificada ya estaba prevista desde abril de 1994 por el art. 41 de la propia Ley Fundamental, y
5. Art. 102, Apartado B, quinto párrafo, por lo que hace a la elección por el Senado y en los recesos de éste por la Co-

UNA ANÉCDOTA RELATIVA AL NUEVO TRIBUNAL ELECTORAL 169

misión Permanente, de los diez integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según adición incorporada a la Constitución en septiembre de 1999.

En total diez casos de excepción en los que la Constitución establece que el Congreso, alguna de sus Cámaras o la Comisión Permanente han de tomar sus resoluciones por mayoría calificada, siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes, sin contar el que la propia Carta Magna previene en el art. 115, fracción I, tercer párrafo, según adición de febrero de 1983, aunque referido a las legislaturas locales, las que sólo “por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros”.

VI. CONCLUSIÓN

Según se vio, a decir de los tratadistas de Derecho Constitucional se ha descartado, por inoperante, la idea de que los órganos legislativos aprueben las leyes o tomen sus resoluciones por unanimidad. La práctica, consagrada por la Constitución y las leyes, ha establecido que ordinariamente sus decisiones las tomen por mayoría absoluta y en casos de excepción por mayoría calificada. En México esta clase de mayoría, hasta ahora prevista en una decena de casos, el doble de los que originalmente contemplaba la Constitución de 1917, es siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Incrementar sin justificación suficiente los casos de excepción que han de ajustarse a esa modalidad de mayoría conocida como mayoría calificada, o bien modificar la proporción de ésta, por ejemplo a las tres cuartas partes de los legisladores presen-

tes, como estuvo a punto de ocurrir para la elección de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, significa introducir al marco jurídico —en las circunstancias actuales, dada la actual composición de las Cámaras— elementos que propicien la parálisis en la toma de decisiones en asuntos importantes, pues justamente las excepciones mencionadas siempre están referidas a asuntos que son en sí —o cuando menos se consideran— trascendentes.

Peor aún si se adoptan nuevas y más exigentes modalidades de mayoría calificada. Se corre el riesgo de caer en el absurdo de establecer un tratamiento especial o de excepción, para los casos de excepción.

JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA

Originario de Torreón, Coahuila, donde reside. Economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México y abogado por la Universidad Iberoamericana. Es militante del PAN desde abril de 1961, donde ha ocupado diversos cargos de dirección tanto nacional como estatal y municipal. Ha sido diputado federal en tres ocasiones y en una de ellas presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Fue diputado local en Coahuila y Senador de la República. En dos distintos periodos actuó como representante del PAN ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, IFE. Desde hace más de 10 años es colaborador editorial de Organización Editorial Mexicana (“El Sol de México”) y desde 1996 columnista semanal del diario “El Financiero” de la ciudad de México. En la Universidad Iberoamericana-Plantel Laguna ha impartido, entre otras materias, Problemas Económicos de México, Derecho Financiero y actualmente la materia de Derecho Constitucional. Desde diciembre del 2000 es Subsecretario de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía.