

Una agenda preliminar para la reforma de justicia electoral*

*Luis Efrén Ríos Vega***

Hablar sobre la justicia electoral en México sobre qué temas se pueden reformar en este ámbito, me lleva a plantear dos preguntas fundamentales para situarnos en torno a este tema. Primero, ¿cuál es el estado actual de nuestra justicia electoral?, que tiene casi 25 años, a efectos de revisar en gran medida la evolución y la perspectiva que ha tenido nuestra justicia electoral en torno a los diversos problemas que se han suscitado durante este tiempo. Segundo, al hacer ese repaso tendríamos que preguntarnos ¿cuáles son los problemas actuales de la justicia electoral que merecen ser analizados?

Situación actual de la justicia electoral

En primer lugar, me parece que el estado actual de nuestra justicia electoral es un estado óptimo, a diferencia de la justicia mexicana común. Sin duda alguna, la justicia electoral tiene indicadores de calidad sobre todo en términos cuantitativos. Nuestra Constitución dice que la justicia debe de ser pronta, expedita y completa. Creo que la justicia electoral, tomando en cuenta los indicadores que en el ámbito local y en el ámbito federal se dan respecto a su carácter pronto y expedito, sin duda

* Versión de audio editada.

** Director del Observatorio Judicial Electoral.

alguna es una de las mejores justicias, a diferencia de otras justicias del orden común.

Recuerdo solamente dos casos, en la Sala Superior, donde el tiempo les ha consumido irreparablemente las violaciones como hipótesis para no resolver el fondo de los asuntos; y solamente recuerdo dos casos de más de 20 años, cuando en términos generales en la justicia común la regla general es la tardanza o la justicia lenta. En ese sentido, la justicia electoral, a diferencia de muchas otras justicias, cumple estándares de calidad en términos cuantitativos porque responde rápidamente y de manera eficaz a los diversos juicios que plantean los ciudadanos y los partidos políticos.

No obstante, la pregunta es si en realidad es una justicia completa, al margen de que los tribunales o los jueces electorales respondan con prontitud las demandas de los ciudadanos y de los partidos. La pregunta es si es satisfecha en términos de plenitud en relación con las respuestas que permanentemente los actores políticos presentan a la jurisdicción electoral.

En ese sentido, me parece que la justicia electoral tiene tres etapas: la primera, originaria de los años ochenta, cuando los temas se centraban más en aspectos de acceso formal a la justicia. En ese entonces, permanentemente en la legislación electoral el escrito de protesta era un requisito de procedibilidad para poder iniciar las impugnaciones o los recursos en materia electoral, de tal suerte que si no se presentaban esos escritos durante las jornadas electorales se perdía la oportunidad de impugnar; y hubo una primera tensión de los tribunales electorales, de los antiguos tribunales del Trife, porque las jurisprudencias o los sentidos argumentativos en esa época eran demasiado formalistas, es decir, nuestra justicia electoral de una u otra forma se centraba en esos temas para no resolver los problemas de fondo de las elecciones.

Una segunda etapa de nuestra justicia electoral comienza justamente con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, que empieza a remover ese tipo de formalismos innecesarios por una serie de criterios de corte garantista para poder resolver los problemas de accesibilidad de los actores políticos. Me parece que en esa época se resolvió claramente por medio de diversas jurisprudencias; por ejemplo, hablando del escrito de protesta, se declaraban inconstitucionales esas legislaciones por generar obstáculos desproporcionados para poder acceder a la justicia electoral.

Una tercera etapa es la actual, cuando se centra ya no tanto en problemas de accesibilidad de justicia sino en problemas sustanciales de derechos políticos. Casi 70 por ciento de los juicios que existen en materia electoral y que llegan a la Sala Superior fundamentalmente se abocan a problemas de derechos político-electorales, lo cual conforma la nueva agenda y la nueva situación en que se encuentra nuestra justicia electoral.

Sin embargo, aunque la justicia electoral es la más pronta y expedita y es la que cualitativamente refleja el mayor número de problemas en materia de derechos humanos en torno a esta nueva agenda de derechos políticos, es sin duda alguna la más conflictiva, la más polémica, es incluso la que está más abierta al debate de la opinión pública. Los jueces electorales, por la naturaleza del conflicto político, permanentemente están enfrentados a las diversas críticas y cuestionamientos que los actores o los partidos políticos o los ciudadanos hacen de ellos, porque la disputa por el poder, como es obvio, genera una carga adicional y una observación radical en torno a la sede jurisdiccional electoral. Incluso en la sede de la Suprema Corte de Justicia, las acciones de inconstitucionalidad más complejas desde la perspectiva de los derechos humanos, sin duda alguna han sido las referentes a los temas electorales. Así como decía en algún tiempo Sartori, que la política en México era motivo de observación porque los políticos mexicanos eran *sui generis*, en materia de justicia electoral, sin duda alguna, los jueces electorales son motivo de observación por los diversos conflictos,

intensidades y complejidades que se generan en torno a la agenda de la justicia electoral.

Dicho esto, me parece -y esto es una recomendación a los diputados- que cuando se genere una agenda de reforma es importante preguntarle al Tribunal, porque el Tribunal o los jueces electorales ya tienen una agenda muy precisa sobre los diversos problemas enfrentados durante estos últimos años. Incluso la Sala Superior, hace tiempo ya, ha hecho algunos estudios temáticos en donde se ha precisado qué tipo de normas conviene legislar, qué tipo de problemas se presentan en el trámite de un juicio electoral, y esa es una recomendación porque siempre que hay una elección se piensa en una nueva reforma y en inventar nuevamente el sistema electoral, pero me parece que nuestro sistema electoral ya tiene un camino consolidado y los legisladores pueden entablar un buen diálogo. Esto no quiere decir que tengan que recoger las soluciones normativas que el Tribunal recomiende; lo que tiene que hacer el legislador es revisar esa agenda de problemas y, con base en ella, abrir una agenda por temas con académicos a fin de precisar una serie de recomendaciones importantes en términos de una reforma. Es necesario definir también el nivel de la reforma que se quiera emprender: si se quiere una reforma integral desde la perspectiva procesal o una reforma específica sobre temas políticos, eso dependerá de la naturaleza política del acuerdo legislativo que logren las diversas fuerzas con representación en nuestro Congreso.

Una agenda preliminar

Respecto a la segunda pregunta es necesario formular una agenda preliminar. Trataré de esbozar algunos temas importantes.

Primero, la polémica sobre la jurisdicción local y la jurisdicción federal en materia electoral. En el Pacto por México está

el tema del debate del órgano único en materia electoral. Si se alcanza el consenso parlamentario en ese sentido, eso puede llegar a tener efectos en materia de justicia electoral porque si solamente habrá un único órgano, la pregunta es si ese único órgano de organización electoral también será un único órgano en materia de justicia electoral y eso produciría que desaparecieran las jurisdicciones locales y al mismo tiempo solamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuviera competencia a través de las salas regionales o la Sala Superior. Eso implicaría una redefinición total de los medios de impugnación, así que cuidado con ese tipo de propuestas; y no porque me guste o no el federalismo, el problema es la cantidad de juicios que pueden llegar a concentrarse en el ámbito federal sin pasar por un tamiz local: sería un caos, incluso porque, tras la reforma anterior, muchas legislaciones locales han venido implementando el principio de uniformidad del calendario electoral. Esto quiere decir que se han concentrado muchas elecciones en un solo día, que en términos teóricos es lo ideal, pero imaginemos si en México hay una sola elección en todos los estados, en todos los ámbitos municipales, en todos los ámbitos legislativos, sería un caos porque no habría tiempo suficiente para resolver atinadamente en un solo momento esas cuestiones.

Por ejemplo, la reciente elección en España generó un conflicto electoral. ¿Aquí cuántos conflictos se generaron? Entonces, es necesario tener mucho cuidado y revisar esa propuesta porque puede generar problemas en función de accesibilidad a la justicia –un problema que ya no teníamos en materia de justicia electoral–, pues habría plazos muy cortos para resolver toda una cadena impugnativa en toda la república, lo que prácticamente sería, si no imposible, una tarea titánica para el Tribunal Electoral.

Segundo, la doctrina mexicana aboga mucho por la justicia constitucional local, aboga por el hecho de que hay un régimen local que debe ser terminal, y en el cual no debe tener injerencia

la jurisdicción federal. En materia electoral, esos problemas no se han dado porque la naturaleza del órgano electoral judicial federal es de plenitud de jurisdicción y eso genera que no haya fronteras ni tensiones respecto de lo que revisa. Sin embargo, hay cuestiones estrictamente locales que no tienen que ver dentro de las luchas o conflictos electorales con problemas esencialmente federales y que habría que preguntarse si solamente son terminales en el ámbito local o implica una necesaria revisión desde el ámbito jurisdiccional federal. Hay mucha bibliografía sobre el tema y hay muchas fórmulas en un Estado federal para resolver esas cuestiones.

También hay una polémica de la justicia de los derechos políticos. Antes afirmé que la etapa actual de la justicia electoral está enfocada en asuntos relacionados con la justicia de derechos políticos; incluso el diseño original del llamado juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ha quedado rebasado en su perspectiva estrictamente electoral. En muchos debates judiciales se afirma, y con mucha razón, que ese juicio está limitado a tres derechos: votar y ser votado, asociación y afiliación partidista. Sin embargo, la cadena de impugnación y la intensidad que se ha generado en la práctica ha implicado que, por ejemplo, diputados cuestionen en el ámbito parlamentario asuntos de derechos políticos, que si no los dejaron integrar una comisión... Existe el caso reciente que un diputado presentó en la anterior legislatura para poder integrar el IFE, de que el pleno no estaba designando y por lo tanto estaba violando sus derechos políticos de designar el órgano electoral; hay casos incluso de municipios, donde ocurre que si el presidente municipal no le paga al regidor, entonces el regidor viene en sede jurisdiccional y le pagan sus dietas a través de una resolución del Tribunal; también hay cuestiones relativas a temas de democracia directa -plebiscito, referéndum o iniciativa popular-, que no son derechos electorales en el sentido estricto pero se ha venido ampliando esa cadena impugnativa.

Hoy en día, uno de los permanentes conflictos que existen en sede jurisdiccional, es que todos los que quieren integrar un órgano electoral, sea administrativo, sea jurisdiccional, acuden al Tribunal Electoral en JDC por vía de una reforma que ha ampliado la gama de problemas en torno a un derecho político que es el integrar la función pública. Incluso se ha cuestionado en esa perspectiva el derecho a ser presidente de un órgano electoral o de un tribunal electoral. Esos temas han expandido la competencia de los órganos jurisdiccionales en torno a los derechos político-electorales.

Creo que vale la pena -porque en estos temas siempre surgen las tensiones de la esfera política y de la limitación de la jurisdicción- que hagan una reformulación del JDC porque me parece que ya no es un juicio de derechos político-electorales, es un juicio de derechos políticos. En esa perspectiva, hay que ampliar la gama -como en la praxis de la jurisdicción se ha dado- pero también limitar porque hay muchos casos que está resolviendo el Tribunal sobre temas que no son estrictamente políticos.

En ese sentido, sí vale la pena que el diseño original del JDC estrictamente electoral se replantee a efectos de que sea un juicio de derechos políticos y enumeremos qué tipo de derechos políticos relacionados con la esfera electoral puede conocer el Tribunal Electoral, porque han existido casos que ya están conociendo de elecciones de universidades, de elecciones de vecinos o de comités de organización ciudadana. Así es que hay que pensar hasta qué grado queremos ampliar ese nivel de competencia en función de los derechos, porque si no, el Tribunal Electoral bajo la cláusula de la protección más favorable va a estar aplicando siempre este principio *pro homine* de moda, para poder entrar siempre a todas estas cuestiones.

Otro problema de la justicia electoral tiene que ver con la polémica de la nulidad de la elección, que es la sanción más drástica que se da en un proceso electoral. Todos los partidos se quejan de la cláusula general o abierta, la llamada *causal*

abstracta, que ahora se llama *invalidez por violación de principios*, y todos los partidos a los que les aplican esa norma se molestan pues les anulan su triunfo. Cuando pierden, son los primeros en acudir al Tribunal para exigir la nulidad de la elección, y esto es porque en mayor o menor medida todos los partidos cometen las mismas irregularidades, con mayor o menor intensidad; todos los partidos en principio lo hacen.

Un profesor me comentaba que en materia electoral, a diferencia de todos los litigios, siempre las partes son de mala fe, los dos tienen sus cargas negativas. En ese sentido, es importante que esta legislatura comience a regular con mayor precisión las causales de nulidad, pues están desfasadas en términos de tiempos políticos y en términos de los llamados *nuevos fraudes electorales*, que no están regulados por la ley. La mejor garantía es que en la ley se establezcan con precisión los términos de nulidad. De lo contrario, estamos dando carta abierta a los tribunales para que amplíen su forma de validar con base en los principios un sinnúmero de irregularidades que pueden invalidar una elección. Aunque exista una norma constitucional según la cual no hay nulidad sin causal específica en ley, como quiera el Tribunal ya le dio vuelta a esa argumentación y fijó un criterio de invalidez por principio que genera la oportunidad de ir construyendo causales desde la perspectiva de los principios electorales.

Entonces vale la pena que los legisladores establezcan las reglas en esa perspectiva. También vale la pena que, a partir del derecho comparado, revisen que en los procedimientos de investigación de irregularidades que son motivo de nulidad se generen etapas procesales. La elección presidencial es un ejemplo de este vacío; primero se valida y luego se investiga y todos quedan descontentos, pero se le quiere pedir al Tribunal que ejerza y desarrolle una facultad de investigación cuando el procedimiento administrativo de la calificación es diferente. Si tienen tanto tiempo para calificar una elección, por qué no dan

espacio para efectuar procedimientos de investigación. En el derecho comparado existen; los tribunales generan procedimientos de investigación de irregularidades que en un determinado momento pueden ser motivo de nulidad. En cambio, aquí solamente hay días muy precisos y preconstituidos para poder presentar pruebas en ese sentido. Si al final de cuentas se tienen plazos suficientes para conocer de estas irregularidades, vale la pena que se abran los plazos porque ese sí es un problema de accesibilidad de justicia. Se pueden construir reglas de prueba para poder proveer en términos de facultades muy específicas que no generen desequilibrio, porque el Tribunal tampoco puede llegar a ser el que asuma el ímpetu inquisidor para anular una elección. Si no se resuelve esto, será un problema permanente en todas las elecciones respecto a los procedimientos de investigación.

Otra polémica importante, más específica, procesal, es la relativa a los órganos terminales. En el ámbito local, en principio no ha existido ningún problema, porque tanto al juicio de revisión constitucional como el JDC son lo suficientemente abiertos para conocer de todas las irregularidades, pero en el ámbito federal sí hay problemas. Han existido en esta última reforma grandes tensiones entre la Sala Regional y la Sala Superior porque el recurso de reconsideración es demasiado estricto: solamente procede cuando hay inaplicación expresa o implícita de un precepto que se estima contrario a la Constitución. Hay recursos muy relevantes que terminan en la Sala Regional y que deberían ser examinados por la Sala Superior. En principio hay un inaccesso a la justicia, hay un mal sabor de boca en la perspectiva de recurribilidad que en el ámbito federal existe.

Finalmente hay que plantear mayores reglas sobre conflictos intrapartidistas. Todos los partidos en mayor o menor medida hacen el mismo catálogo de mapachería, todos: que el término de la sanción, que el término de la notificación para la convocatoria... hay un catálogo de juicios y de agendas en donde todos

los partidos políticos cometen las mismas arbitrariedades a sus militantes. Si los legisladores están planteando una ley de partidos políticos, debería normarse ese tipo de cosas que son discrecionales pero que son problemas comunes, y poder dar soluciones jurídicas en una legislación de partidos o en el mismo Cofipe, a fin de que todos los partidos en sus estatutos respeten ese tipo de reglas. Incluso los conflictos intrapartidistas ocupan también un gran número de juicios en el ámbito de la sede jurisdiccional, con los mismos problemas; hay siete u ocho modalidades para negarles los derechos políticos a los militantes en los partidos políticos, y eso es por falta de normatividad en muchas ocasiones y también por la arbitrariedad que cometen los propios partidos y sus órganos directivos. Vale la pena que también existan reglas claras en materia de partidos, para poder desarrollar una mejor justicia intrapartidista.

Hay muchos más temas, y hay temas mucho más específicos, pero mi recomendación a los legisladores es que aprovechen estos documentos que ya existen en el ámbito del Tribunal, en el ámbito académico, y que con base en eso hagan una agenda y proyecten qué tipo de reforma quieren desarrollar, porque nuestra justicia electoral no se inventó ayer, ya tiene un camino consolidado. Ha funcionado, me parece, de manera correcta; y en donde no ha funcionado, están los problemas que pueden detectar y resolver como legisladores.