

LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Desarrollo histórico hasta 1993*. II. *La reforma de 1993*.

I. DESARROLLO HISTÓRICO HASTA 1993

El tema de la calificación de las elecciones es un tema que ha estado regulado en el artículo 60 de nuestra Constitución, el cual permaneció sin reforma alguna desde 1917 hasta 1977, que es cuando sufrió su primera reforma dentro de las diversas que conformaron la llamada “reforma electoral”. Durante esos 60 años se mantuvo inalterable y prácticamente sin discusión alguna el denominado principio de la “autocalificación”, por virtud del cual cada una de las Cámaras del Congreso calificaba y resolvía las “dudas” que hubiere con respecto a cada una de las elecciones de sus presuntos miembros, en seguimiento de la casi mecánica teoría de la división de poderes clásica de Montesquieu.

En el año de 1977, el artículo 50 fue modificado a efecto de incorporar dos figuras dentro del todavía vigente e inalterado sistema autocalificativo que prevalecía en esa época, que fueron la creación de un Colegio Electoral para la Cámara de Diputados de 100 miembros y la participación de la Suprema Corte de Justicia en la llamada “justicia electoral”.

Con respecto a la primera modificación, la reforma del 77 creó un colegio electoral para la Cámara baja compuesto por los 60 presuntos diputados que, según las constancias de la desaparecida Comisión Federal Electoral, hubieran obtenido el

mayor número de votos en las elecciones uninominales de mayoría; y por 40 presuntos diputados electos en la o las circunscripciones plurinominales con mayor votación. Sobre este punto, cabe recordar que dada la composición de la Cámara de Diputados que prevaleció a partir de ese año, los partidos de oposición tenían la totalidad de las diputaciones por el principio de representación proporcional, además de que el partido que obtenía 60 o más constancias de mayoría, como era el caso del partido mayoritario, no tenía asignación para esta clase de diputaciones, con lo cual se advertía y suponía que los 60 presuntos diputados de mayoría eran del PRI mientras que los otros 40 presuntos diputados de representación provenían de los partidos minoritarios.

Por lo que hacía al Senado, y dado su escaso número de componentes en relación con la Cámara baja (que en ese período era de 64 frente a 400), todos los presuntos senadores electos compondrían el Colegio Electoral respectivo, siguiendo el modelo impuesto desde 1917.

En lo relativo a la participación de la Suprema Corte de Justicia en la materia electoral, se creó un denominado “recurso de reclamación” por el cual los partidos podían presentamente “impugnar” los resultados del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en el que la Corte, si consideraba que había habido violaciones “sustanciales en el desarrollo del proceso electoral” o que la calificación, emitía una especie de informe por el cual simplemente hacía del conocimiento de la Cámara baja sus apreciaciones jurídicas, para que ésta emitiera una resolución definitiva e irrecurrible.

Dada la particular manera en que esta facultad de la Corte estaba redactada, se desprendió desde su entrada en vigor que cualquier dictamen que la Corte hiciera nunca tendría la fuerza vinculatoria de una sentencia, sino que a lo más no iba a pasar de ser una mera recomendación jurídica y sin fuerza alguna, y que en caso de no ser considerada por la Cámara de Diputados, lo único que hubiera provocado hubiera sido una innecesaria disputa entre los poderes judicial y legislativo federales, con un claro perjuicio en la autoridad moral de la Corte.

Para el año de 1981, este artículo fue nuevamente modificado centrándose la reforma en la estructura y composición

del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Con esta reforma, dicho Colegio Electoral se conformó con 60 presuntos diputados electos en distritos uninominales, y designados por aquél partido que mayor número de constancias de mayoría hubiera obtenido; y por 40 diputados de representación plurinomial designados por los partidos en proporción al número que les correspondía según el porcentaje de votos que para cada uno de ellos tenía reconocido la Comisión Federal Electoral.

Como se puede apreciar, el motivo de esta reforma consistió en precisar que los 60 presuntos diputados de mayoría del Colegio Electoral tenían que provenir del partido que contaba con el mayor número de constancias de mayoría reconocidas, y eso sólo se cumplía para un sólo partido, que era el PRI, con lo cual la calificación electoral aparte de ser un contencioso estrictamente político se convertía en un contencioso partidizado y con una mayoría de entrada de muy discutible valoración imparcial, puesto que a los demás partidos sólo se les otorgaba el 40% de dicho Colegio, lo que en la práctica implicaba que nunca le podrían ganar al PRI en alguna decisión o queja sobre una elección.

En diciembre de 1986 ocurrieron una serie de reformas constitucionales en materia electoral que también modificaron, por tercera vez en menos de diez años, al artículo 60, y por medio de las cuales se introdujeron una nueva composición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, un tribunal en materia electoral, las bases para un sistema de medios de impugnación en la materia y la supresión del polémico recurso de reclamación ante la Suprema Corte.

En efecto, con esa reforma se reintrodujo un Colegio Electoral para la Cámara baja compuesto por la totalidad de los presuntos diputados, como sucedía con la Cámara de Senadores y como había ocurrido desde 1917 hasta antes de la reforma del 77. La razón de lo anterior tal vez se debía a que en ese mismo año también se reformó el artículo 54 constitucional, gracias a lo cual se permitía al partido mayoritario tener acceso a los diputados de representación proporcional. Además, también podría pensarse que esto último quizás se debía a la creciente competencia electoral que por ese entonces se preveía para las elecciones de 1988, que pronosticaba la dificultad material

para el partido mayoritario de obtener votaciones superiores al 60% y la de ganar en casi todos los distritos uninominales.

Por otra parte, y a reclamo de prácticamente todos los actores políticos, partidarios y académicos, el recurso de reclamación y la facultad de la Suprema Corte para conocer de disputas electorales fueron derogadas, y en su lugar se sentaron las bases para la creación en la ley secundaria (que sería el Código Federal Electoral de 1987) de un sistema jerarquizado y sistematizado de medios de impugnación en materia electoral, conocidos desde entonces bajo el nombre genérico de “recursos electorales”, que darían definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Sin embargo, la reforma de mayor importancia consistió en el otorgamiento de la base constitucional para la creación de un tribunal electoral encargado del cumplimiento jurisdiccional de los actos constitutivos del proceso electoral, la que se materializó con la creación en el Código Federal de 1987 del “Tribunal de lo Contencioso Electoral” (mejor conocido como el TRICOEL). En lo relativo a las resoluciones dictadas por este tribunal en materia de impugnación de los resultados de las actas de escrutinio o de cómputo distrital o de entidad, sus resoluciones podían ser modificadas por la Cámara respectiva que sería “la última instancia en la calificación de las elecciones”, lo que aunado a lo expresado por el párrafo primero de ese mismo artículo 60 constitucional reformado, en el sentido de que “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros...”, se concluía que la facultad soberana para calificar las elecciones seguía perteneciendo a las Cámaras, con lo cual el sistema de autocalificación permanecía fuerte y en vigor.

A pesar de esta conclusión y de la particular actuación que tuvo el TRICOEL durante las elecciones del 88, las que nos podrían parecer desilusionantes, el gran mérito de la reforma constitucional del 86 fue precisamente la creación por vez primera en nuestra historia de un prototipo de órgano jurisdiccional en materia electoral que iría abriendo camino poco a poco hacia una real justicia electoral en nuestro país, y que desde esos años ya representaba la corriente dominante dentro de la doctrina universal, por el continuo desprestigio en que había caído la teoría clásica de la división de poderes y, en espe-

cial, el sistema de la autocalificación, por su excesiva partidización en el tratamiento de asuntos relativos al ejercicio material de una función jurisdiccional, como sería el caso de conocer y decidir sobre un conflicto o litigio relativo a las dudas o controversias en torno a una elección determinada.

En abril de 1990 el artículo 60 constitucional, y por lo tanto el tema relativo a la calificación electoral que siguió siendo autocalificativo, fue nuevamente reformado con el propósito de introducir, de nueva cuenta, una nueva composición para el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la creación de un Tribunal Electoral (previsto en el entonces artículo 41 párrafo 11) que dictaría resoluciones “obligatorias” incluso para los colegios electorales, las que sólo podían ser modificadas por dichos colegios bajo ciertas condiciones de índole procesal.

Sobre la primera de las nuevas características del artículo 60 en la reforma del 90, cabe señalar que otra vez se regresó al sistema de Colegio Electoral para la Cámara de Diputados de 100 miembros, nombrados por los partidos políticos según la proporción que hubieren tenido con respecto al total de las constancias otorgadas, con lo cual se advertían búsquedas evidentes y hasta desesperadas para garantizar el control del Colegio Electoral de la Cámara baja a cargo del partido mayoritario, considerando que con referencia al Colegio Electoral del Senado el mecanismo autocalificativo puro con la participación de todos su miembros permanecía vigente.

Sin embargo, estos afanes empezaron a ser claramente superados con la aceptación de un tribunal electoral, que sería a partir de entonces el Tribunal Federal Electoral, con la suficiente capacidad para dictar resoluciones obligatorias y vinculatorias en la materia aún para los propios Colegios Electorales, los que sólo podían revocarlas por una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes y siempre y cuando hubieran existido violaciones a las reglas en materia probatoria (de admisión y valoración), en la motivación del fallo o cuando este último hubiera sido “contrario a derecho” (*sic*), hipótesis esta de muy difícil aplicación práctica y, sobre todo, de complicada comprensión doctrinaria, puesto que es difícil asimilar cómo un tribunal de

estricto derecho como es el TRIFE puede fallar de modo “contrario a derecho”.

Como complemento de la disposición anterior, el párrafo cuarto del artículo 60 regulaba la hipótesis para aquellas elecciones que no hubieran sido impugnadas ante el Tribunal, en donde el Colegio Electoral respectivo debería haberlas sometido al dictamen “desde luego” para su calificación, a efecto de tener mayor economía procesal, situación ésta que no se dió en la práctica durante el Colegio Electoral de las elecciones de 1991 cuando se sometieron a calificación todas y cada una de las elecciones, tanto las impugnadas como las no impugnadas, lo que representó una carga excesiva de trabajo y un enorme desperdicio de tiempo en los trabajos de dicho Colegio.

Como se puede observar, la introducción de requisitos procesales para que los Colegios Electorales pudieran revocar alguna de las resoluciones del TRIFE vino a constituir el establecimiento de un sistema mixto de calificación electoral, con predominante autocalificativo, que de hecho rompió la inercia autocalificativa pura que desde el siglo XIX había prevalecido en nuestro país, con lo cual se puede apreciar un progresivo y gradual avance hacia la jurisdiccionalización de la materia electoral, que desde ese entonces, y muy en especial a partir de la elección del 91 que fue cuando tuvo su primera aplicación práctica, ha ido generando una mayor confianza entre los actores políticos, debido a que cada día cobra mayor fuerza la idea de resolver los conflictos electorales con fundamento en los instrumentos del derecho y ya no con base en la fuerza partidista dentro una Asamblea, como había venido sucediendo recientemente.

II. LA REFORMA DE 1993

Como resultado de este avance progresivo que se ha venido dando en la materia de la calificación electoral, en septiembre de 1993 el artículo 60 fue nuevamente reformado a efecto de suprimir, de manera definitiva, la autocalificación para instaurar en su lugar un sistema de heterocalificación electoral mixto,

a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal Electoral.

En efecto, el organismo público facultado para realizar las tareas de preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral previsto en el artículo 41 constitucional, y que es el Instituto Federal Electoral, será el encargado de declarar “la validez de las elecciones de diputados y senadores” y las de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional, con base en las diversas disposiciones de la legislación secundaria, que es el multicomentado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta manera, y por disposición de los artículos 248, 257, 1a), 262.2, 263, 364 y 365 del COFIPE, los organismos desconcentrados del IFE facultados para declarar la validez de alguna elección, que son los Consejos Distritales para los diputados de mayoría relativa y en el caso del Distrito Federal también para los asambleístas de mayoría, los consejos locales para las elecciones de senadores, el Consejo General para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, entregarán las denominadas “constancias de mayoría y validez” a las fórmulas de candidatos que hubieran obtenido la mayoría de votos para las elecciones de diputados, senadores y asambleístas, y las “constancias de asignación” para las fórmulas de senadores de primera minoría y para los diputados electos por el principio de representación proporcional, con lo que para el caso de que no exista la interposición del recurso oportuno y respectivo para impugnar cualquiera de esas constancias, estaremos en presencia de una heterocalificación por organismo administrativo-electoral, en la que si consideramos las últimas reformas que han tenido los órganos electorales, en donde los ciudadanos tienen la mayoría de los votos, podríamos afirmar que este tipo de heterocalificación administrativa se ha convertido en una calificación “ciudadanizada”, debido a que en los Consejos locales y distritales los ciudadanos tienen 6 de los 7 votos posibles, mientras que en el Consejo General los consejeros ciudadanos representan 6 de los 11 votos a contar.

Ahora bien, como expresamente lo dispone el artículo 295.1 c) del COFIPE, los partidos políticos podrán hacer uso del

recurso de inconformidad ante la sala respectiva del TRIFE para impugnar las declaraciones de validez de las elecciones para diputados, senadores y asambleístas así como de las entregas de las constancias ya citadas, lo que nos conduciría al inicio de la etapa de heterocalificación de las elecciones por órgano jurisdiccional especializado, ya que una vez que la sala respectiva del TRIFE haya resuelto el recurso interpuesto, y con base en el artículo 331, se podrá revocar la entrega de alguna de las constancias y otorgarla, a su vez, a la fórmula de candidatos que realmente obtuvo la mayoría en esa elección.

A mayor abundamiento, y como lo expresa el artículo 295.1 d) del propio COFIPE, en contra de las “resoluciones de fondo... recaídas a los recursos de inconformidad” así como a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional hecha por el Consejo General del IFE se puede interponer el denominado “recurso de reconsideración” ante la “Sala de Segunda Instancia” del Tribunal Electoral, prevista en los párrafos 16 y 19 del artículo 41 constitucional, y que está compuesta mayoritariamente por magistrados del Poder Judicial Federal.

Gracias a esta figura impugnativa, que es el recurso de reconsideración, y a la creación de una segunda instancia procesal en materia electoral, a cargo de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, los partidos políticos y los electores en general tendrán mayores garantías de que la observancia de las normas jurídicas prevalecerán en las decisiones que recaigan a los conflictos relacionados con la validez de las elecciones, ya que en caso de que alguno de ellos se dé se asegura un procedimiento heterocalificativo jurisdiccional de dos instancias para las elecciones de diputados, senadores y asambleístas, teniendo siempre en mente que la calificación de la elección presidencial sigue estando a cargo del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 74, fracción I constitucional y 19 de la recientemente reformada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en este caso la actuación del Tribunal Electoral se circunscribirá a la posibilidad de modificar los resultados consignados en las actas de

cómputo distrital por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas.

Dichas actas de cómputo distrital modificadas, más las no impugnadas provenientes de los Consejos Distritales, serán los instrumentos que servirán de base a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para rendir su dictamen relativo al cómputo y calificación de la elección presidencial, según lo dispuesto por el artículo 20 de la LOCGEUM, para que por su parte el Colegio Electoral ya mencionado, una vez que haya verificado los requisitos de elegibilidad y haya hecho el cómputo total respectivo, proceda a declarar la validez de la elección y que es presidente de los Estados Unidos Mexicanos el candidato que hubiera obtenido esa mayoría de votos, y que para este año se tendrá que hacer hasta antes del 30 de noviembre del presente año.

Bajo esta óptica, y como primera conclusión, se puede determinar que el camino de la instauración del imperio de la ley en nuestros procesos electorales no ha sido fácil ni mucho menos rápida; sin embargo, en los últimos 8 años el sistema de calificación electoral se ha transformado de tal manera, al pasar de un sistema de autocalificación pura a uno de heterocalificación mixta, que como segunda conclusión se pueden vislumbrar expectativas hacia un continuo perfeccionamiento de la jurisdiccionalización en materia electoral que de manera ulterior nos conducirá a la despartidización y despolitización de los procesos electorales, en beneficio de todos y cada uno de los actores políticos nacionales.