

## V. CONCLUSIONES Y COROLARIO

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es la primera gran reforma de carácter político y tuvo como notas sobresalientes las siguientes:

- Durante su vigencia no existía un órgano que se encargara de manera exclusiva de aplicar la justicia electoral;
- La interposición de los recursos correspondía a los partidos políticos a través de sus comisionados o representantes, y excepcionalmente a los ciudadanos, candidatos y asociaciones políticas.
- Los recursos que podían interponerse tanto en el periodo que transcurría entre dos procesos electorales como dentro de los mismos, eran resueltos por los mismos órganos electorales.
- Existía el recurso de reclamación para impugnar las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros. El recurso era resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual emitía una resolución meramente declarativa y carente de definitividad.

El Código Federal Electoral tuvo importantes avances pero también retrocesos en relación con la ley que lo antecedió. Destacan los siguientes:

- Desapareció el recurso de reclamación que existía en la Ley previa y cuya resolución correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los órganos electorales se integraban con representantes de los partidos políticos, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección federal inmediata anterior, lo que hizo que el Partido Revolucionario Institucional haya estado representado en exceso.
- Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal como organismo autónomo, de carácter administrativo, dotado de plena autonomía y competente para resolver los recursos de apelación y queja.

El COFIPE se promulgó en 1990 y tuvo como antecedente las elecciones más disputadas de nuestra historia reciente. El proceso electoral que llevó a la Presidencia de la República a Carlos Salinas de Gortari dejó dudas muy acentuadas sobre su claridad y validez. En este Código se obtuvieron grandes avances, de los que destacan los siguientes:

- El Tribunal Federal Electoral funcionaba en Pleno; se integraba además con una Sala Central y cuatro Salas Regionales. La reforma de 1993 introdujo una Sala Superior, compuesta por cuatro miembros del Poder Judicial de la Federación y el presidente del Tribunal Federal Electoral.
- Las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, por lo que hace a las elecciones de diputados y senadores, fueron definitivas e inatacables a partir de la reforma de 1993, por lo que, consecuentemente, dejaron de existir los Colegios Electorales en ambas Cámaras.
- Por primera vez se creó el recurso de reconsideración con el cual se podían revisar las resoluciones dictadas por el propio Tribunal.

En 1996 los partidos políticos llevaron a cabo una reforma constitucional de carácter electoral, con grandes avances respecto del sistema anterior. Es un cuerpo normativo que concentra un esfuerzo de muchos mexicanos. La reforma constitucional fue adoptada y aprobada con el consenso de los cuatro partidos políticos representados en la Cámara de Diputados:

- Con la reforma al artículo 74, fracción I, de la Constitución Federal, desapareció el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que se encargaba de calificar la elección del presidente de la República.
- El Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, y sus integrantes son ahora nombrados por la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El Tribunal Electoral tiene jurisdicción plena y absoluta para resolver de manera definitiva e inatacable los medios de impugnación que prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que hace a elecciones federales.
- Al Tribunal Electoral le corresponde llevar a cabo el cómputo final de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.
- El Tribunal Electoral conoce de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se planteen en contra de leyes electorales federales o locales.

La legislación constitucional y legal se implantó, los órganos electorales y el Tribunal Electoral se instalaron, y los resultados de la elección federal del 6 de julio de 1997, en la percepción de la opinión pública, muestran la pertinencia de la reforma, la que no está exenta de que se le introduzcan futuras enmiendas.

Existe en el derecho comparado la tendencia de los órganos jurisdiccionales autónomos a constituirse en una rama especializada dentro de la organización del Poder Judicial. Nuestra Constitución siguió esta orientación al incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y refrendar su carácter autónomo. Otra vertiente, seguida por los sistemas más avanzados, es la de conferir a los órganos jurisdiccionales competentes en materia electoral un lugar permanente, independientemente de que las elecciones tengan como nota distintiva su carácter temporal.

No obstante la necesidad de profesionalizar la función electoral y de fortalecer la jurisdicción electoral, existe en nuestra legislación todavía un cabo suelto, que resulta del carácter temporal que se confiere a algunos órganos de la justicia electoral. Por una cuestión de prudencia financiera y por razones de economía pública, se siguió considerando que algunos órganos debían mantener su carácter transitorio, como las Salas Regionales del Tribunal Electoral. ¿Esta tendencia debe desaparecer en tanto los funcionarios judiciales son electos para un periodo determinado y no para unos comicios en específico? La profesionalización de la función y la consolidación de la carrera judicial exige la permanencia y la homologación de condiciones laborales y, de manera más importante aún, la garantía de la independencia de los jueces.

De mantenerse la transitoriedad de los órganos jurisdiccionales habrá diversos *status* entre funcionarios del mismo Poder, lo cual no ayuda a su consolidación y fortalecimiento y habrá de privilegiarse la improvisación y el clientelismo, enemigos de la claridad que exige el juego democrático.

Una conclusión final es que nuestro país se encuentra en un proceso de democratización de su vida política, con una participación ciudadana cada día más activa, con el compro-

miso político que han asumido los partidos; con la alternancia política; con la convicción de que la igualdad y la equidad en las contiendas electorales son requisitos indispensables y que la adopción del principio de legalidad en la solución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos y resoluciones electorales es la única vía efectivamente democrática. Sobre esta última dirección y no sobre criterios discrecionales de la conveniencia y oportunidad políticas habrá de seguirse construyendo la justicia electoral que la sociedad mexicana reclama y merece.

El resultado de las elecciones del 6 de julio de 1997 ha resuelto una serie de interrogantes sobre la pertinencia de la reforma electoral de 1996. Permite valorar el comportamiento de la nueva organización de la justicia electoral mexicana y adelantar algunas ideas para la discusión de las próximas reformas. No obstante, existen todavía algunas cuestiones o asignaturas pendientes para seguir avanzando en la conformación de un renovado derecho electoral. A manera de corolario, éstas son algunas propuestas:

#### *A. Democracia representativa vs. democracia directa*

El buen funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa y de la competencia entre partidos no excluye, sino por el contrario alienta la adopción, en ciertos casos, de mecanismos de la democracia directa. Tanto el referéndum como el plebiscito han sido aspiraciones frustradas de los mexicanos. Baste citar en este sentido la propuesta de la reforma política que encabezó don Jesús Reyes Heróles en 1977, llevada a texto constitucional, con la que se propuso aprovechar el mecanismo del referéndum para el gobierno del Distrito Federal, lo que se desechó diez años más adelante sin que se hubiera expedido la reglamentación indispensable para aplicarlo. Esta reforma mostró lo artificial que había sido nuestro sistema político, al grado de llevar hasta el texto constitucional los métodos más elementales de la democracia, como el plebiscito o el referéndum, sin que a nadie hubiese interesado su aplicación y vigencia.

Únicamente en casos excepcionales nuestro sistema había considerado algunas formas directas de expresión democrática como podría ser la aprobación de una reforma constitucional a través del referéndum (cuestiones normativas) o el plebiscito (pronunciamiento sobre actos de administración o de gobierno).<sup>74</sup>

### *B. Carácter permanente de las Salas Regionales*

Cuestiones básicamente de orden administrativo han aconsejado el carácter temporal de las Salas Regionales, lo que impide un desarrollo sostenido de diversos principios que tienden al fortalecimiento, profesionalización, estabilidad, seguridad laboral y consolidación de la carrera judicial electoral.

Sin embargo, las razones adjetivas que se aducen y dada la responsabilidad que se confiere a los magistrados electorales, es conveniente que las Salas Regionales permanezcan integradas, independientemente del cúmulo de asuntos por resolver. Lo anterior no significa que deba mantenerse toda la infraestructura humana y física, aun en el supuesto de ausencia de asuntos que atender. Se trata de encontrar fórmulas que le den permanencia y sentido ininterrumpido a las tareas de la administración de la justicia electoral. La propuesta no consiste en mantener órganos inactivos, lo que va en contra de la lógica y racionalidad administrativas. Se trata de que las Salas funcionen permanentemente, dándole ese carácter a la justicia que imparten y encomendarles a sus integrantes, servidores públicos profesionales, a través de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, tareas relacionadas con la administración de la justicia federal.

Son múltiples las tareas que podrían realizar a favor del Poder Judicial de la Federación. Solamente para dar algunos ejemplos se considera útil la actividad de magistrados y secretarios de estudio y cuenta en actividades de investigación,

<sup>74</sup> El Estado de Guerrero reformó su Constitución para establecer el referéndum y el plebiscito en ciertas circunstancias. *Cfr.* artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, reformado en febrero de 1988.

apoyo a la carrera judicial, estadística, formación y capacitación electoral entre otras.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación puede servir para permitir el auxilio recíproco de servidores públicos altamente capacitados en tareas de apoyo al desarrollo y excelencia del trabajo jurisdiccional, independientemente de la materia en cuestión.

La Constitución no establece el carácter permanente o transitorio de las cinco Salas Regionales y, sin que se pretenda “inventarles” trabajo, los integrantes de las salas que entran en receso podrían atender diversas tareas ligadas a la impartición de la justicia electoral. Adicionalmente a la inmediata relacionada con la capacitación, difusión, vinculación con instituciones académicas, cursos, seminarios y al apoyo que se podría brindar a los órganos estatales electorales, existen varias actividades sustantivas que podrían verse apoyadas por las Salas Regionales, a saber:

- Juicios en materia electoral: en tratándose de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos: la necesidad de la actualización y depuración del padrón electoral es permanente y no admite temporalidades ni recesos, por lo que los ciudadanos que fueran indebidamente excluidos del padrón electoral podrían acudir a la justicia electoral en cualquiera parte de la República. Por lo que se refiere al juicio de revisión constitucional electoral, se trata prácticamente de un amparo directo en materia electoral y cada vez se utilizará con más frecuencia. En tanto este juicio procede contra resoluciones inconstitucionales en elecciones locales, es previsible que conforme avance la cultura democrática del país se genere una mayor necesidad de resolver estas controversias. La urgencia en la resolución de estos juicios es un elemento importante, pues los plazos son perentorios en tanto se deben emitir las resoluciones antes de que se integren y funcionen los órganos de representación como son los de gobernador

de las entidades federativas, congresos locales y ayuntamientos;

- La seguridad laboral de los trabajadores del IFE podría garantizarse de mejor manera si participan las salas regionales en la resolución de conflictos laborales de los trabajadores del IFE, en particular de quienes laboran en las oficinas y módulos del Registro Federal de Electores, cuya actividad es permanente y a nivel nacional.

### *C. Tribunales colegiados en materia electoral*

Otra propuesta de reforma es la creación de tribunales colegiados especializados en materia electoral del Poder Judicial de la Federación en cada una de las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales para atender los aludidos juicios de revisión constitucional en materia electoral, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los juicios para resolver conflictos o controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

### *D. Derecho de afiliación política*

Una propuesta más de reforma al derecho electoral es la reglamentación del llamado derecho de afiliación política o de protección al voto pasivo. En el proyecto de reforma de 1996 se contempló esta posibilidad. Sin embargo, se retiró sin explicación dando lugar a incongruencias que deben corregirse. En efecto, los partidos políticos tienen el monopolio para registrar candidatos a puestos de elección popular, toda vez que en nuestro país no existe la posibilidad de registro de candidatos independientes. No existe reglamentación sobre la afiliación de agremiados a los partidos políticos y en la actividad política son muy frecuentes los procedimientos de expulsión o bien cuando no se respeten las reglas internas para la selección de dirigentes al interior de los partidos.

Por otra parte, son incompatibles los artículos 12 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El primero establece que son partes en el procedimiento de los medios de impugnación, entre otros, la autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna en el caso previsto por el artículo 81, inciso e), párrafo primero. No obstante, no existe en el artículo 81 inciso e) disposición que aclare esta inconsistencia técnica.

#### *E. Indebida ubicación de preceptos*

El artículo 75 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación refiere que las causales de nulidad de una elección deberían ser materia de las disposiciones del COFIPE. Llevado a un extremo podría llegar a pensarse en la conveniencia de que este artículo se suprima para dejar asentado que será causa de nulidad de la votación recibida en una casilla que existan irregularidades graves plenamente acreditadas y que a juicio de las Salas del Tribunal se consideren determinantes para el resultado de la elección.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Estas observaciones me fueron formuladas en diversas entrevistas por el magistrado de la Sala Regional Ángel Díaz Ortiz, a quien agradezco su colaboración.