

## LA JUSTICIA ELECTORAL Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE 1994

Javier MOCTEZUMA BARRAGÁN

SUMARIO: I. *Consideraciones introductorias sobre el contencioso electoral.* II. *Normativa constitucional en materia de justicia electoral.* III. *Los pactos políticos de 1994 y la justicia electoral.* IV. *Reforma de 1994 en materia de justicia electoral.* V. *Reflexiones finales.*

### I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS SOBRE EL CONTENCIOSO ELECTORAL

El concepto “justicia electoral” posee varias connotaciones.<sup>1</sup> En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos y partidos políticos, para impedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.

1 Ver sobre este tema los trabajos de Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada” y el de Patiño Camarena, Javier, “El estado de derecho y la calificación de las elecciones”. Ambos en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM 1993.

En un sentido más amplio la “justicia electoral” se refiere a todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas y justas, a través del sufragio universal, libre y secreto<sup>2</sup> para alcanzar una adecuada integración de los órganos de representación política, que garanticen y fomenten la libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas, acceso equitativo al financiamiento de las campañas y respeto al pluralismo.

En suma, se entiende por “justicia electoral”, en su acepción estricta, *los diversos medios de control para garantizar la regularidad jurídica de los actos y procedimientos electorales*. Existen en el mundo varios sistemas de justicia electoral. Duverger ha distinguido entre contencioso político electoral y contencioso jurisdiccional electoral, según se confíe la función respectiva a la misma asamblea que surge de la elección o a un órgano jurisdiccional. Hay también un contencioso mixto que contempla una combinación de los dos sistemas. No obstante, la clasificación de Duverger es insuficiente porque la justicia electoral no solo abarca todas las impugnaciones respecto a los resultados electorales, sino también aquellas que se presenten antes, durante y después de la jornada electoral.

Hay países como España donde la justicia electoral corresponde tanto a la administración, a los tribunales de lo contencioso-administrativo, y en última instancia al Tribunal Constitucional. Las reclamaciones y recursos administrativos se presentan ante las juntas electorales que son órganos administrativos en materia electoral. Los acuerdos de las juntas electorales inferiores son recurribles en alzada ante la junta electoral superior correspondiente. La junta electoral central es el órgano permanente encargado de la administración electoral y está compuesto por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y por cinco vocales catedráticos de derecho, ciencia política o sociología, designados por el Congreso de los Diputados a propuesta conjunta de los

<sup>2</sup> Ver Rawlings, H. F., *Law and Electoral Process*, London, U.K., Sweet and Maxwell, 1988.

partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria. El mandato abarca una legislatura y obviamente las decisiones de la junta electoral central pueden ser impugnadas en el caso de que existan violaciones a la Constitución y a los derechos fundamentales, ante el Tribunal Constitucional español en última instancia. Es decir, se conjuga el sistema de justicia electoral administrativo con el jurisdiccional.

El sistema electoral español posee un perfil inequívocamente judicial pues tanto en la junta electoral central como en las provinciales y de zona, hay una primacía numérica de los miembros del poder judicial.<sup>3</sup>

En otras naciones, como en Italia, el sistema de calificación electoral es político para los diputados y senadores. Conforme al artículo 66 de la Constitución italiana, corresponde a cada Cámara la facultad de juzgar los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad o inhabilitación de su nombramiento. Igual que en Italia, en Suiza y Dinamarca<sup>4</sup> la elección de los miembros del órgano legislativo federal se hace mediante el sistema político.

No obstante, en Italia existe la Oficina Electoral Central Nacional constituida por el presidente de la Corte de Casación y cuatro consejeros seleccionados por el presidente de dicha Corte, así como las oficinas electorales de circunscripción constituidas por la respectiva Corte de Apelación o Tribunal Local y compuestas por tres magistrados. Dichas oficinas conocen de distintos recursos durante el procedimiento electoral.

La tendencia de que las cuestiones electorales sean también abordadas por los tribunales del poder judicial está muy extendida. Tales son los casos de los Estados Unidos de América,

3 Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normatividad electoral*, Madrid, Editorial Dykinson, 5.1., 1986, p. 32.

4 En Dinamarca las elecciones a nivel nacional las organiza el Ministerio del Interior y la calificación la realiza el propio Parlamento. Es interesante resaltar que desde 1920 ninguna elección ha sido considerada inválida y en la elección general de 1990, en tan sólo cinco horas quedó calificada por el Parlamento. Ver Ruíz Massieu, Mario, "Sistemas electorales en los países nórdicos. El caso de Dinamarca", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, op. cit., supra nota 1, pp. 405-427.

Gran Bretaña, Alemania, Argentina y Brasil, por citar unos cuantos.

En Costa Rica, Nicaragua y Chile, la justicia electoral descansa en un órgano jurisdiccional de carácter electoral. El Tribunal de Elecciones de Costa Rica y el Consejo Electoral de Nicaragua están considerados constitucionalmente como un cuarto poder, dotado de plena autonomía y conocimiento exclusivo en cuanto a la materia. En Chile el denominado Tribunal Calificador de Elecciones, es competente para conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones del presidente de la República, de diputados y senadores, sin embargo no tiene el mismo *status* constitucional de las citadas naciones centroamericanas.

La tendencia en América Latina es la creación de una jurisdicción especializada autónoma. Al respecto, deben diferenciarse los tribunales electorales cuyas resoluciones sobre las impugnaciones a los resultados electorales son definitivas como ocurre en Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, y aquéllos otros en que las resoluciones pueden ser ulteriormente impugnadas ante el poder judicial como en Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela y Brasil.

En México la justicia electoral, hasta fecha reciente, estuvo a cargo de los órganos electorales dependientes del poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con representación de los partidos y de las Cámaras legislativas. No fue sino hasta el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado por el Código Federal Electoral de 1987, en acatamiento a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1986 en el artículo 60, cuando comienza a fortalecerse la tendencia a crear un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral según las reformas de 1989 y 1990. En un principio, y hasta antes de la reforma de 1993, se trató de un tribunal supeditado al poder ejecutivo y al poder legislativo; al poder ejecutivo, por el mecanismo de designación de sus magistrados; y al poder legislativo, por la facultad que tenían los colegios electorales de revisar las re-

soluciones del Tribunal Federal Electoral. La importancia de la reforma electoral de 1993 estribó en el perfeccionamiento de su carácter como órgano especializado de naturaleza jurisdiccional en materia electoral. Sin embargo, aun requiere de avances que se comentarán al final de esta intervención.

Considero que el Tribunal Federal Electoral y, en general, el sistema de justicia electoral en México debe verse como un paso más en el proceso de democratización del país, y en este sentido es importante subrayar las siguientes palabras del doctor Jorge Carpizo:

Será difícil encontrar en el mundo un caso parecido en el cual en plena campaña electoral se cambian normas jurídicas y se modifican procedimientos. Nosotros lo hemos hecho porque así lo exigía el interés de México, porque nada hay tan valioso para los mexicanos como la paz y la seguridad, condiciones imprescindibles para que la democracia persista y se desarrolle.<sup>5</sup>

## II. NORMATIVA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA ELECTORAL

La regulación constitucional y secundaria de la justicia electoral en México comprende varias instancias y actividades de los órganos electorales. En primer lugar debe destacarse la importante reforma de este año al artículo 41 de la Constitución sobre la nueva composición y estructura del Consejo General del IFE. Dicho Consejo es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

El Consejo General se integra por: un consejero del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, seis consejeros *ciudadanos* y representantes de los partidos políticos nacionales.

<sup>5</sup> Mensaje del 3 de junio de 1994, del doctor Jorge Carpizo. Secretario de Gobernación que resume las principales reformas de carácter electoral que fueron aprobadas durante este año. Dicho mensaje fue leído ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El consejero del poder ejecutivo es el Secretario de Gobernación, quien funge como presidente del Consejo General.

Los consejeros del poder legislativo son dos diputados y dos senadores; en cada Cámara la mayoría propone uno de esos consejeros, y el otro es propuesto por la primera minoría.

Es importante destacar que los representantes de los partidos políticos tienen voz, pero no voto.

Asimismo, la elección de los seis consejeros ciudadanos independientes fue acordada por las principales fuerzas políticas del país, lo cual significa un cambio cualitativo en el funcionamiento de las instituciones electorales del proceso de democratización de México.

En segundo lugar, junto a la existencia del organismo público autónomo y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que es el Instituto Federal Electoral, debe mencionarse como parte de la justicia electoral, *strictu sensu*, al Tribunal Federal Electoral que resuelve las controversias legales que se suscitan en los procesos electorales mediante el desahogo de los medios de impugnación establecidos en la ley de la materia. También, como parte integral de la justicia electoral mexicana, deben mencionarse las reformas que en materia penal<sup>6</sup> se han aprobado en este sexenio para sancionar los distintos ilícitos electorales, así como la designación del fiscal especial por consenso para atender lo relacionado con dichos delitos. Respecto a esto último, y aunque aquí no se detallarán dichas reformas, es conveniente destacar que el poder judicial federal tendrá que pronunciarse al respecto, al menos de manera indirecta, cuando tenga que conocer a través de los juicios de amparo que se interpongan en contra de las resoluciones de los jueces penales que conozcan de los asuntos penales en materia electoral, lo que implicará, ya sea por medio de esta vía o por otras, la posible revisión de los criterios hoy dominantes en el ámbito del Poder Judicial, en el sentido de que el amparo es improcedente en materia político-electoral.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Las últimas reformas en materia penal-electoral fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de marzo de 1994

<sup>7</sup> A partir del 15 de enero de 1988 entró en vigor la modificación al artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo de acuerdo a los siguientes términos: "Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:...VII.- Contra las

Finalmente, el artículo 97 de la Constitución, en el párrafo 3o. que fue introducido por reforma de 1977, se establece:

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos de que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Este mecanismo ha sido criticado entre otros destacados juristas, por el doctor Héctor Fix Zamudio, debido a que la Suprema Corte en estos casos no dicta resoluciones con efectos vinculatorios, además de que una intervención de esta naturaleza produciría una situación política particularmente delicada, pues la Corte, al ejercer facultades de investigación, se separaría de las facultades propias de un órgano jurisdiccional de su alta investidura.<sup>8</sup>

Desde la reforma electoral de 1990, y de manera más importante, desde la de 1993, se ha generado un fortalecimiento paulatino de la justicia electoral en México. La regulación constitucional está contemplada en los siguientes párrafos del artículo 41 de nuestra Carta Magna:

1. El párrafo décimo tercero subraya la naturaleza autónoma del Tribunal Federal Electoral y lo define como la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

2. El párrafo décimo cuarto establece que el Tribunal tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, en especial las establecidas en los párrafos segundo y tercero

resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral...". En relación con esta reforma, deberá determinarse el concepto de autoridad electoral, cuándo y en qué circunstancias se actúa como tal, y si encuadra en la categoría genérica de autoridad administrativa, lo que haría impugnables, a través del juicio de amparo, los actos que con ese carácter se emitan.

<sup>8</sup> Fix Zamudio Héctor, "Prólogo" en *José María Iglesias y la justicia electoral*, de Javier Moctezuma Barragán, México, UNAM, 1994, p.12.

del artículo 60 de la Constitución, que se refieren a las resoluciones sobre las declaraciones de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores. Las resoluciones anteriores sólo podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos interpongan en contra de ellas. Los fallos de la Segunda Sala son definitivos e inatacables, según reza el último párrafo del artículo 60 de la Constitución. Este nuevo sistema rompe con una tradición de más de 180 años del derecho mexicano, en efecto, se termina con el sistema de la autocalificación para diputados y senadores y se confiere al órgano jurisdiccional electoral la calificación definitiva. No obstante, este importante avance, no se ha manifestado de igual manera respecto a la elección presidencial, pues sigue siendo competencia de la Cámara de Diputados erigirse en colegio electoral para calificar la elección del poder ejecutivo, de manera definitiva e inatacable conforme a lo establece el artículo 74 de la Constitución.<sup>9</sup>

En la mayoría de los países existe una importante tendencia a que la calificación electoral tenga un carácter jurisdiccional o por lo menos mixto, es decir, en este último caso, que los órganos judiciales, ya sean ordinarios o especializados en materia electoral, combinen el conocimiento de las distintas etapas de los procedimientos electorales con órganos administrativos. La calificación electoral por órgano político parece estar en retirada. Al respecto es interesante expresar la siguiente hipótesis: la calificación electoral por colegio electoral tiene entre sus orígenes el voto indirecto y delegado.<sup>10</sup> En dichos comicios existe una instancia intermedia entre los ciudadanos y los titulares de los cargos.

<sup>9</sup> Los artículos 19 y 20 de la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevén el procedimiento de calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ver el decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial* del día 20 de julio de 1994.

<sup>10</sup> Acerca de los orígenes del colegio electoral y su conexión con el sistema de elección indirecta, véase lo expuesto por Alexander Hamilton en el número LXVIII de *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 288-291.

El mencionado sistema dominó durante todo el siglo XIX y aún subsiste en algunos países para determinadas elecciones, como en los Estados Unidos de América.<sup>11</sup> Hoy en día, cuando la votación es de forma directa tiene escaso sentido el que intervengan en el conocimiento de los recursos y en la calificación de las elecciones órganos políticos, como es el parlamento; además de que este sistema no logra garantizar del todo la autenticidad de las elecciones, pues frecuentemente los órganos involucrados se convierten en juez y parte al realizar la calificación. La razón del contencioso político es, pues, histórica, y se apoya básicamente en la democracia de sufragio indirecto o por delegación.

Aunadas a las consideraciones anteriores sobre la tendencia cada vez más jurisdiccional y administrativa del contencioso electoral, es importante resaltar que, no sólo en México sino en muchos otros países, se percibe la idea de que los órganos jurisdiccionales deben participar en la construcción y consolidación de las instituciones democráticas.<sup>12</sup>

3. El actual párrafo décimo quinto del artículo 41 de la Constitución mantiene la desconcentración de la administración de justicia electoral prevista desde 1990, mediante el funcionamiento de una sala central permanente y salas regionales durante los procesos electorales. Las sesiones de las salas deben ser públicas en los términos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. Importante paso de la reforma constitucional de 1993 al artículo 41 al disponer el establecimiento de la Sala de Segunda

<sup>11</sup> En los Estados Unidos de América, un importante número de politólogos, constitucionalistas, militantes partidistas y comunicadores, considera que el sistema de colegio electoral, pronto ocasionará un grave problema en dicho país. Dan como ejemplo el hecho de que tan sólo una diferencia de 9,000 votos en Ohio y Hawai hubieran bastado para dar la victoria a Gerald Ford sobre Jimmy Carter, no obstante que este último obtuvo más de un millón y medio de votos populares a su favor. Ver. Reichley, James, *Elections American Style*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1987.

<sup>12</sup> Esta postura es analizada en el libro: *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary* editado por Irwin P. Stotzky. Restview Press. Inc. 1993, en donde se insiste en el importante papel del poder judicial y de la totalidad de los órganos con atribuciones jurisdiccionales para perfeccionar la democracia y, por ende, el Estado de derecho.

Instancia que se constituye para cada proceso electoral. Esta Sala se integra con cuatro miembros de la judicatura federal y se encuentra presidida por el presidente del Tribunal Federal Electoral.<sup>13</sup> Su competencia consiste en conocer y resolver en forma definitiva e inatacable los recursos de reconsideración que se interpongan contra las resoluciones de las Salas Central y Regionales del propio Tribunal que recaigan a los recursos de inconformidad, siempre y cuando los partidos políticos hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección, en los términos del tercer párrafo del artículo 60 constitucional. El recurso de reconsideración es de carácter excepcional, pues solo será procedente cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten.

5. El párrafo décimo séptimo del artículo 41 de la Constitución, según la reforma publicada en el *Diario Oficial* el día 19 de abril de 1994, regula el procedimiento de designación de los magistrados de las Salas Central y Regionales, previéndose que será a propuesta del ejecutivo federal, los cuales deben reunir los requisitos exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La propuesta del Ejecutivo Federal debe aprobarse por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

6. A partir de 1993 el párrafo décimo noveno del artículo 41 constitucional establece que el procedimiento de designación de los cuatro miembros de la judicatura federal que integrarán la Sala de Segunda Instancia del Tribunal para cada proceso electoral, será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que, si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se presentarán nuevas propuestas, y

<sup>13</sup> Se ha criticado que la Suprema Corte haya designado como miembros de la Sala de Segunda Instancia a magistrados, y no a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como hubiera sido lo adecuado política y jurídicamente. Ello, sin duda, se debió a que el texto del artículo 41 constitucional empleó un término tan amplio e impreciso como lo es el de “miembros de la judicatura federal”, ya que en dicha categoría se comprenden funcionarios judiciales de diferentes rangos que comprenden desde juez hasta ministro.

si en esa segunda ocasión tampoco se alcanzara la votación requerida, la Cámara de Diputados procederá a elegir, de entre los propuestos, por mayoría simple de los diputados presentes.

7. El párrafo vigésimo del artículo 41 prevé, que durante los recesos de la Cámara, la elección de los magistrados de todas las salas se realizará por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Es importante señalar que, con vistas a la elección del próximo 21 de agosto, las salas del Tribunal Federal Electoral están ya debidamente integradas conforme a la ley.

## 1. Medios de impugnación

Los medios de impugnación que la legislación electoral prevé, son los siguientes: El *recurso de revisión*, el *recurso de apelación*, el *recurso de inconformidad* y el *de reconsideración*. El propósito del sistema de medios de impugnación es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

*El recurso de revisión* lo pueden interponer los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto. Es un medio de impugnación fundamentalmente administrativo porque son los propios órganos distritales o locales, los que conocen del recurso.<sup>14</sup> Para interponer este recurso sólo están legitimados los partidos, lo que se aparta del espíritu del artículo 35 de la Constitución, porque se priva a los ciudadanos y candidatos de los mecanismos de defensa para que el voto activo y pasivo sea plenamente garantizado. Se trata de una exclusión que debe revisarse a la luz del texto constitucional.

*El recurso de apelación* puede ser interpuesto ante el Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos, los partidos y las agru-

<sup>14</sup> Dicho recurso en forma excepcional puede ser resuelto por el propio Tribunal Federal Electoral, siempre que guarde relación con uno de inconformidad que se haya interpuesto en tiempo y forma, es decir, cuando exista conexidad de la causa, en los términos del párrafo primero del artículo 332 del COFIPE.

paciones políticas, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales y durante los mismos. Los ciudadanos están legitimados para interponer el recurso de apelación en contra de los siguientes actos: i) La resolución que declare improcedente su solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía; ii) La resolución que declare improcedente la solicitud de rectificación de sus datos en el padrón electoral o en las listas nominales de electores, y iii) La falta de respuesta en tiempo de la oficina del Registro Federal de Electores.

Los partidos políticos pueden interponer el recurso de apelación en contra de los siguientes actos: i) Resoluciones recaídas al recurso de revisión; ii) Resoluciones del Consejo General del IFE; iii) El informe que haga la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Vigilancia del propio registro sobre sus observaciones a las listas nominales de electores; iv) En contra de los límites a los gastos de campaña fijados por los Consejos del Instituto Federal Electoral; y v) En contra del dictamen que elabore la Comisión de Consejeros creada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes que presentan los partidos políticos del origen y monto de sus ingresos así como de su empleo y aplicación.

Las organizaciones o agrupaciones políticas podrán interponer el recurso de apelación cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.

*El recurso de inconformidad* lo pueden interponer los partidos políticos ante el Tribunal Federal Electoral para: i) Solicitar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas para la elección de presidente, diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal; ii) Solicitar la nulidad de una elección de diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de mayoría relativa para impugnar la asignación de senador a la primera minoría; y iii) Para, impugnar los cómputos distritales de la elección de presidente, de diputados de mayoría relativa y de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, así como a los cómputos locales de senadores, o los

cómputos de circunscripción plurinominal de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Finalmente, el *recurso de reconsideración* es resuelto por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, a través de él se pueden revisar las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal Federal Electoral, dictadas a los recursos de inconformidad, o la asignación de diputados o representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, realizada por el Consejo General o por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral, respectivamente, siempre que se cumplan los requisitos y presupuestos que establece la Constitución y la ley de la materia. El recurso de reconsideración sólo lo pueden interponer los partidos políticos, lo que, desde nuestro punto de vista, afecta, como ya se mencionó, el derecho de voto consagrado en el artículo 35 de la Constitución.

De acuerdo a las reformas de 1993 el Tribunal Federal Electoral tiene también competencia para dirimir las controversias laborales que se presenten con las autoridades electorales. Asimismo tiene facultades para expedir su reglamento interior.<sup>15</sup>

### III. LOS PACTOS POLÍTICOS DE 1994 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral no solo es regulada por las normas constitucionales y secundarias, también es motivo de un lógico interés por parte de los partidos políticos, así lo demuestran los dos importantes pactos firmados este año.

El primero, el *Pacto por la paz, la democracia y la justicia* del 27 de enero de 1994 señaló, entre sus acuerdos básicos, que el proceso electoral debía conducirse para crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral, para propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de

<sup>15</sup> Reglamento interior del Tribunal Federal Electoral que actualmente está en vigor, se aprobó en ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 41 de la Constitución Política de nuestro país, párrafo décimo cuarto, y 265 párrafo dos, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos y a conducir las decisiones políticas de todas las partes de tal manera que siempre se contribuya a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México, así como reafirmar la soberanía e independencia nacionales.

Para una elección imparcial se acordaron ocho compromisos, precisamente, el primero de ellos establece la necesidad de seleccionar ciudadanos aptos y probos para integrar las autoridades electorales. El criterio, según ese acuerdo, que guiará dichos nombramientos será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas. El pacto del 27 de enero fue firmado por la mayoría de los partidos políticos salvo el Partido Popular Socialista, y en él se establecieron las bases de la importante reforma electoral y de las transformaciones políticas de este año.

Más reciente el *Acuerdo por la civilidad, la concordia y la justicia en la democracia*, del 12 de julio de 1994 nuevamente insiste en la imparcialidad electoral y en el escrupuloso respeto a la legalidad electoral. Entre sus manifestaciones, deben destacarse tres que atañen al presente tema. La primera señala que las autoridades públicas tienen el deber ineludible de conducirse con imparcialidad frente a los procesos electorales, la segunda que establece la condición de eficacia de la democracia basada en elecciones conducidas en cada una de sus etapas con apego a la ley y que todos los participantes en la contienda cívica ajusten su conducta a derecho, y la tercera en el sentido de que la legalidad constitucional es principio superior y condición de confianza y certidumbre ciudadanas. Entre sus compromisos, el Acuerdo del 12 de julio destaca tres puntos que se relacionan con la justicia electoral:

1o. Participar en el proceso electoral con estricto apego a la ley, buscando siempre la equidad en la contienda, el respeto al adversario, la transparencia electoral y la preservación de la paz;

2o. Decidirse siempre por los procedimientos legales, y privilegiar el diálogo político como medio para dirimir diferencias, rechazando cualquier tipo de violencia y

3o. Asegurar la imparcialidad de las autoridades federales, locales y municipales y en general de los funcionarios públicos,

rechazando y denunciando por las vías legales cualquier desviación o quebranto de estos principios y reclamando el castigo de los responsables de cualquier delito electoral.

Tanto el acuerdo del 27 de enero como el del 12 de julio de 1994 tienen por objetivo asegurar elecciones limpias para el 21 de agosto de este año. El acuerdo del 27 de enero fue muy importante porque de él se derivó una nueva reforma electoral, la cual fue publicada en el *Diario Oficial*, por lo que respecta a la Constitución el 19 de abril de 1994, y a la legislación secundaria el 18 de mayo de 1994.

#### IV. REFORMA DE 1994 EN MATERIA DE JUSTICIA ELECTORAL

A nivel constitucional, la reforma electoral en materia de justicia electoral consistió en la modificación del párrafo décimo séptimo del artículo 41 de la Constitución. La reforma perfecciona, con mejor técnica jurídica, la manera de designación de los magistrados del Tribunal y deja a la legislación secundaria la regulación de los distintos mecanismos de su nombramiento.

La reforma a la legislación secundaria que entró en vigor el 19 de mayo de 1994, se ocupó del Tribunal Electoral en dos artículos. El primero, el artículo 269 del COFIPE regula la forma de elegir a los magistrados del Tribunal Electoral y establece las bases siguientes: a) El presidente de los Estados Unidos Mexicanos propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los cargos de magistrados para las Salas Central y Regionales del Tribunal; b) De entre esos candidatos, la Cámara de Diputados elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; y c) las propuestas señalarán los candidatos para cada Sala. Asimismo, se estableció que para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados de las Salas Central y Regionales, serán electos seis suplentes de la lista adicional que para ese efecto presente el ejecutivo federal. Las ausencias definitivas de los magistrados serán cubiertas en el orden que señale la Cámara de Diputados o, en su caso, la

Comisión Permanente del Congreso de la Unión al elegir a los magistrados suplentes.

Respecto al segundo artículo reformado en materia de justicia electoral, o sea el artículo 272, la reforma señala nuevas bases para integrar la Comisión de Justicia, la que procederá la remoción de los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto y de los magistrados del Tribunal, cuando incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la ley les confiere. El presidente del Tribunal es el que integra la Comisión de Justicia de acuerdo con lo señalado por el artículo 272.2 del COFIPE.

Finalmente, en materia de medios de impugnación<sup>16</sup> la reforma electoral de 1994 contempla lo siguiente: conforme al artículo 287 del COFIPE se establecen como nuevas causales de nulidad de la votación en las casillas, las siguientes: “Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada” y “se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación”.

## V. REFLEXIONES FINALES

*Primera.* No obstante los importantes avances de las reformas electorales del presente sexenio, y en particular las derivadas de las trascendentes reformas del presente año, respecto a la justicia electoral aún existe un tema insuficientemente discutido que debe ocupar un lugar central en la agenda nacional. Nos referimos a la necesidad de que no exista duda alguna de que los derechos políticos de carácter electoral son derechos humanos. Sobre el particular, México ha suscrito y ratificado dos importantes instrumentos internacionales que, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, forman parte del orden jurídico mexicano. Dichos tratados son los siguientes:

<sup>16</sup> Véase el libro de Mora, Daniel, *Derecho procesal electoral*, México. Editorial Triana, 1994.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, que en su artículo 25 señala:

todos los ciudadanos gozarán ... de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de la que México es parte, que fuera adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y que fue ratificada también por nuestro país el 24 de marzo de 1981, en su artículo 23 confirma, en términos generales, lo establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos citado.

En la actualidad no es válida la tesis de que los derechos electorales no dan lugar al juicio de amparo, porque no están incluidos en el capítulo de garantías individuales de la Constitución.<sup>17</sup>

El argumento anterior equivale a sostener que los derechos políticos no son derechos humanos, cuando ambos tienen la misma categoría de derechos de la persona humana.

Considero correcto afirmar que el gobernado en su calidad jurídica de ciudadano es titular de derechos subjetivos de naturaleza política, y que estos son oponibles ante el Estado y pueden por lo tanto ser por actos de autoridad.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En una tesis jurisprudencial reiterada por nuestra Suprema Corte de Justicia, se sostiene de manera escueta: “*La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales*” (tesis 623, página 1061, del volumen III, segunda parte, salas y tesis comunes, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicada en el año de 1989).

<sup>18</sup> En relación con este caso, de conformidad con el artículo 103 constitucional, la Suprema Corte de Justicia debe intervenir cuando se cuestiona la constitucionalidad de una ley que atente contra las garantías individuales, no obstante su naturaleza político-electoral. Ninguna ley, independientemente de su contenido, debe quedar exenta de poder ser impugnada mediante el juicio de amparo, establecido en nuestra Carta Magna

*Segunda.* Como corolario de lo anterior, es menester que el poder judicial de la Federación adopte un papel más activo en materia electoral y abandone la añeja y mal integrada jurisprudencia, aún vigente, que impide su intervención, y como lo hemos señalado en otro trabajo,<sup>19</sup> no hay razón para que el poder judicial no conozca de los ordenamientos legales electorales secundarios mediante el juicio de amparo en su vertiente de control de constitucionalidad de las leyes, tal como se abundó en el proyecto que el ministro Mariano Azuela presentó al Pleno de la Suprema Corte el 8 de febrero de 1994.

Una probable solución consistiría en la instalación de una sala electoral en la Suprema Corte de Justicia que resolviera sobre las violaciones electorales de carácter constitucional, o bien darle al Tribunal Federal Electoral competencia en materia constitucional, como en Costa Rica o Nicaragua; esta última alternativa obligaría a una profunda reforma de las instituciones nacionales y, en particular, del poder judicial. Lo importante, en todo caso, es que el derecho al voto, tanto activo como pasivo, tenga plenas garantías constitucionales para que los derechos humanos de carácter político estén totalmente protegidos.

*Tercera.* Deben buscarse mecanismos de designación de los magistrados de las Salas del Tribunal Federal Electoral diferentes al actual para prescindir de cualquier intervención del Poder Ejecutivo en su nombramiento.<sup>20</sup> Ello debe ir acompañado por una importante reforma para la profesionalización de los órganos jurisdiccionales del país y en especial de los órganos jurisdiccionales electorales. Además, sería conveniente

precisamente para vigilar la constitucionalidad de los ordenamientos legales secundarios. El poder judicial no debe limitarse en el control jurisdiccional de la constitucionalidad.

<sup>19</sup> Tanto respecto a esta opinión como al proyecto del ministro Azuela ver el *post scriptum* del libro *José Ma. Iglesias y la justicia electoral* de Javier Moctezuma Barragán, México, UNAM, 1994, pp.421-422.

<sup>20</sup> Comienza a percibirse en el derecho electoral mexicano una tendencia en este sentido. En efecto varias leyes electorales de los estados como la de Guerrero aprobada en 1992, estructuran su Tribunal Electoral sin intervención del ejecutivo. Interesante además es que uno de los miembros del Tribunal es el presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

que los miembros de los tribunales electorales tuvieran un origen judicial, o como en otros países, que el poder judicial integrara los distintos tribunales electorales, como se comentó al inicio de esta intervención al describir algunos ejemplos del derecho comparado.

*Cuarta.* Otra tarea consiste en revisar la pertinencia de mantener la calificación de la elección del presidente de la República por el colegio electoral.<sup>21</sup> Es decir, que la calificación de la elección del titular del poder ejecutivo federal no siga a cargo de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. La propuesta sería que el Consejo General del IFE constatará en primera instancia el triunfo del candidato ganador. En caso de existir controversia el Tribunal Federal Electoral con atribuciones constitucionales podría conocer de las impugnaciones.

*Quinta.* Igualmente quedan reformas pendientes en materia de medios de impugnación. Es preciso revisar la ley, a la luz de las experiencias actuales, para simplificar su interposición y su procedimiento, y hacer cada vez más accesible la justicia electoral a los partidos políticos, a los candidatos y a los ciudadanos. Es decir, que tanto los ciudadanos como los candidatos estén legitimados para interponer todos los recursos electorales que se contemplen en la ley secundaria con el propósito de dar plena vigencia a su derecho al voto activo y pasivo.

*Sexta.* Un tema adicional de la agenda es la reforma al artículo 97 párrafo 3o. de la Constitución a efecto de suprimir la actual atribución formal que se le ha concedido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que rebasa las atribuciones de todo órgano jurisdiccional y el equilibrio entre los poderes de la Unión.

*Séptima.* De todo lo anteriormente expuesto cabe hacer una última reflexión: el éxito del funcionamiento de los órganos que realizan la justicia electoral depende de la atmósfera de

21 En algunos proyectos de reformas políticas a la legislación electoral y constitucional, como es el caso de Guanajuato, se ha propuesto que la calificación de gobernador la realice el Tribunal Estatal de Elecciones.

normalidad democrática.<sup>22</sup> Los tribunales electorales tienen sentido en la regularidad para desahogar lo excepcional, sólo así las instituciones electorales se desarrollarán y con su acción coadyuvarán a perfeccionar la democracia, sistema de vida al que aspiramos todos los mexicanos.

<sup>22</sup> Franco, Fernando, “La justicia electoral”, en *Voz y Voto*, México, núm. 3 de mayo de 1993, pp. 13-15.