

DEMOCRACIA, LEGALIDAD Y LEGITIMACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Jorge SCHLESKE TIBURCIO

SUMARIO: I. *Los medios de impugnación en el derecho electoral mexicano.* II. *Expectativas sobre la legalidad y legitimación de los procesos electorales.* III. *A manera de conclusiones.*

Es indudable que dada la situación mundial que prevalece en nuestros días, los gobiernos tienen como una preocupación primordial el fortalecer sus sistemas democráticos, para garantizar la mayor intervención de los partidos políticos en los procesos electorales y, a la vez, la participación directa de los ciudadanos, mediante la profesionalización de la actividad electoral, para asegurar que los resultados electorales sean efectivamente el reflejo de la voluntad popular, ya que desde el punto de vista lógico y normativo, las elecciones competitivas-pluralistas, según el modelo occidental, se presentan generalmente como el criterio de la democracia.

En consecuencia, es por ello que encontramos que en el juego político democrático —en donde se entiende justamente por sistema democrático, aquel cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres a través del sufragio universal—, que los actores principales son los partidos políticos y la manera principal, y a veces única, de hacer política para la inmensa mayoría de los ciudadanos, son precisamente las elecciones.

De esta manera, la necesidad de garantizar la legalidad y, por ende, la legitimación de los procesos electorales, cada día se afianza más, ratificándose la tendencia en los diferentes sistemas electorales contemporáneos hacia la creación de organismos autónomos especializados, constituidos *ex profeso* para conocer de los recursos de naturaleza electoral, o bien, la posibilidad de impugnación de los actos o resoluciones de los organismos político-electorales ante los tribunales ordinarios. Por ello no resulta aventurado afirmar que en gran medida el futuro de

la democracia se encuentra íntimamente vinculado al problema de la legalidad y, consecuentemente, al de la legitimación de las elecciones.

Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica, como dinámica es la sociedad que la practica, y como tal se encuentra constantemente sujeta a cambios, ya que es la lucha permanente entre la democracia ideal, de acuerdo como fue concebida en su marco teórico desde sus inicios y la democracia real, como un conjunto de reglas administrativas y procesales para la toma de decisiones colectivas, que es como la vivimos cotidianamente, en donde el voto ciudadano es un producto que se disputan los candidatos y partidos políticos contendientes.

Por ello, en sistemas políticos con formas democráticas como el nuestro, en donde las elecciones se ganan por mayoría simple de votos, las elecciones y la legalidad de éstas, son más que una condición indispensable, es la única forma viable de garantizar la legitimidad del poder electo, y es en esta fase de legalidad, que el Tribunal Electoral ha adquirido un papel relevante en los últimos procesos electorales, ya que es el órgano jurisdiccional autónomo que se encarga de la sustanciación y resolución de los recursos, con el fin de garantizar que los actos, resoluciones y resultados electorales, se encuentren en todo momento estrictamente apegados a derecho.

I. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Si bien es cierto que se ha asegurado muchas veces que es en la Ley Electoral de 1911, donde se establece por vez primera un sistema de medios de impugnación en contra de las resoluciones de los órganos electorales, y que igualmente se considera a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, como la que verdaderamente sistematizó los recursos que podían interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias, entre ellos mismos y sus superiores, mediante la inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión —además del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, y que este primer intento serio de establecer un verdadero procedimiento contencioso electoral, superó a la crítica de que un sistema de recursos apegado a derecho, es incompatible con la inmediatez y las formas expeditas que requieren los procesos electorales. También lo es que éstos

no comparten los complejos presupuestos de los medios de impugnación que en los momentos actuales encontramos.

Es indudable, entonces, que formalmente es a partir de 1986 a nivel constitucional y de 1987 a nivel reglamentario con la expedición del Código Federal Electoral, que en México se instituye un verdadero proceso electoral, con la característica relación triangular entre una parte denominada actor o recurrente y otra llamada autoridad u organismo electoral recurrido, vinculadas entre sí a través del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Éste es un nuevo organismo autónomo instituido y debidamente estructurado con el fin de resolver las controversias en materia electoral, ya que los recursos de apelación y queja son ahora de su competencia específica y excepcionalmente tiene también competencia para resolver los recursos de revocación y de revisión, cuando éstos sean interpuestos dentro de los cinco días previos al de la elección, con el único requisito de que guarden relación con un recurso de queja que oportunamente haya sido interpuesto.

Con la creación de un Tribunal Electoral se cumple con el propósito de que éste sea el órgano imparcial que controle la legalidad del proceso electoral, dándose así un paso a la modernidad surgida de los reclamos sociales, ya que el hecho de que la resolución de los recursos resultantes de las contiendas electorales las realicen tribunales autónomos, especializados e integrados con profesionales, permite a nuestro derecho electoral ajustarse a las tendencias contemporáneas más avanzadas sobre ese tema. Con esta medida se creó un instrumento jurisdiccional que dotaba a todos los partidos políticos de un elemento más de garantía y confianza, toda vez que eran ellos mismos quienes proponían al Congreso de la Unión los magistrados que deberían integrar ese Tribunal.

El vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 14 de agosto de 1990, establece como medios de impugnación, atendiendo al tiempo en que se interponen, los siguientes: a) *durante los dos años anteriores a la elección*, los de aclaración, revisión y apelación, y b) *durante el año del proceso electoral*, los de revisión, apelación e inconformidad. Este último corresponde al anteriormente llamado queja.

Otra clasificación que se ha hecho de los medios actuales de impugnación, es aquel que atiende al criterio de quién es la autoridad competente para conocerlos y resolverlos, clasificándolos entonces en: 1) *los recursos electorales administrativos*, que son aquellos de los cuales conoce y resuelve el Instituto Federal Electoral a través de sus órganos

respectivos, como son los de aclaración y revisión, y 2) *los llamados recursos jurisdiccionales o judiciales*, como también los denomina el maestro Héctor Fix-Zamudio, de los cuales conoce y resuelve el Tribunal Federal Electoral, y que corresponden a los recursos de apelación e inconformidad.

Sin ser nuestra pretensión en realidad agotar en este trabajo los múltiples detalles que convergen en los medios de impugnación, sí consideramos indispensable señalar cuando menos de manera general la descripción de la forma en que éstos son concebidos por el COFIPE en sus artículos 294 y 295. De esta manera encontramos que:

A) *El recurso de aclaración* es aquel que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral (IFE), una vez que hayan agotado la instancia de la presentación de la solicitud de rectificación ante la oficina correspondiente del Registro Federal de Electores responsable de la inscripción.

B) *El recurso de revisión* es el que pueden interponer los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los consejos, las juntas y los demás órganos del IFE, al igual que lo pueden hacer los ciudadanos en el caso de la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores.

C) *El recurso de apelación* procede primeramente siempre en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, además en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del IFE en los dos años previos al proceso electoral, y en el año de la elección, en contra de los actos y resoluciones emitidos por el Consejo General del Instituto. Este recurso sólo lo pueden interponer los partidos políticos.

D) *El recurso de inconformidad*, que como ya dijimos corresponde al de queja anterior, es aquel que se instituye para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o bien para solicitar la nulidad de una elección.

Como hemos dejado asentado, existe una relación de causa-efecto entre la legalidad de las elecciones y la legitimación del poder, y que el presupuesto indispensable de legalidad se encuentra garantizado cuando los actos realizados y las resoluciones emitidas por los órganos electorales se ajustan en todo momento a la ley, pero en ningún momento nos atrevemos a asegurar que este presupuesto siempre se cumpla, y es por ello que se ha hecho indispensable en toda legislación electoral, aun en los países que se ostentan de tener una democracia casi perfecta, que ciudadanos y partidos políticos tengan a su alcance diversos

medios idóneos para hacer valer sus derechos frente a la autoridad electoral cuando considere o simplemente presuman que éstos le han sido vulnerados, dándose con ello nacimiento a un sistema de medios de impugnación.

II. EXPECTATIVAS SOBRE LA LEGALIDAD Y LEGITIMACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Si se retoma la idea central de este trabajo, puede decirse que una de las diversas formas que se avizoran para el fortalecimiento de la justicia electoral y en consecuencia de poder garantizar cabalmente la legalidad de los actos realizados y las resoluciones emitidas por los órganos que participan dentro del proceso electoral, sería el hecho de que el recurso de revisión, hasta ahora de carácter administrativo, pasara a formar parte de los recursos jurisdiccionales. La propuesta anterior necesariamente nos lleva a la necesidad de bosquejar un esquema bajo el cual fuera el encargado de conocer del recurso de revisión, el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

De manera esquemática, entonces, el procedimiento para la sustanciación y resolución del recurso de revisión como competencia del Tribunal Federal Electoral, nos lleva a plantear cuando menos señalamientos mínimos de ¿cómo se podría ajustar el procedimiento para hacer efectiva esta propuesta?

En primer término nos resulta bastante claro, si partimos de la base de que sería una premisa indispensable el que las Salas regionales del Tribunal adquirieran el carácter de permanentes, ya que los órganos del Instituto tienen esta peculiaridad y por consiguiente el recurso se puede interponer en cualquier tiempo, sin importar si es año de elecciones o no.

Resuelto lo anterior, debemos considerar cómo se conformarían las Salas regionales. Ello nos llevaría a analizar la conveniencia de que conservaran su integración actual de tres magistrados, lo cual no implica modificación alguna que no sea la de ampliar la competencia de éstas, o bien que en los dos años anteriores al de la elección, las Salas regionales se conviertan en *Salas unitarias*, mismas que conocerían del recurso de revisión, y la Sala central del recurso de apelación como tribunal de alzada.

No debemos pasar por alto que en el caso de la Sala central también funciona ésta como regional, ya que su jurisdicción corresponde a la

primera circunscripción plurinominal, abarcando tanto al Distrito Federal, como a los estados de Puebla y Tlaxcala; esta doble característica nos presenta a primera vista el problema de determinar que si es la Sala central quien conoce del recurso de revisión, ¿quién sería el órgano competente para conocer de la apelación? Desde nuestro particular punto de vista, esto se podría resolver si la ley faculta a los magistrados suplentes de la Sala central para conocer de los recursos de revisión que se presenten en su jurisdicción, y como consecuencia de ello, dichos magistrados perderían este carácter, para adquirir el de *magistrados supernumerarios*, que además de ser el término técnico más adecuado para el caso de los tribunales jurisdiccionales, se ajusta en todo momento a la nueva función que les sería asignada, por estar ya integrados plenamente al órgano jurisdiccional.

De esta forma, al Pleno de la Sala central en todo tiempo le competiría conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación, que llegue a presentarse en contra de la resolución del de revisión que conoció el magistrado supernumerario, mismo que lógicamente estaría imposibilitado para formar parte del Pleno en sustitución de un numerario, cuando se trate de resolver el recurso que él mismo falló en primera instancia.

Otra opción que encontramos asequible para el caso de que el legislador decidiera reglamentar el recurso de apelación como competencia del Tribunal Electoral, sería el dar esta facultad a los denominados jueces instructores que están adscritos a las Salas del Tribunal, los cuales por ello perderían esta calidad y pasarían a tener el carácter de *jueces a quo*, debiendo por ello considerarse como jueces de primer grado para los efectos del recurso de revisión, quedando entonces la Sala central y las regionales como *tribunales ad quem* o de segunda instancia, para los efectos del recurso de apelación.

Sin pretender apartarnos del tema de la legalidad y legitimidad de los procesos electorales, consideramos necesario hacer, cuando menos, una breve referencia a lo que acontece en las legislaciones electorales a nivel local, ya que es innegable que las entidades federativas no pueden sustraerse de esta problemática, por enfrentar igualmente problemas de naturaleza electoral, aunque en una esfera diferente y con características propias en cada uno de ellos, pero que hace necesaria también la búsqueda de soluciones viables a los mismos.

Es por ello que no quisiéramos dejar pasar por alto casos como el de Guerrero y Veracruz, por señalar sólo dos de ellos, en los cuales en recientes reformas se han introducido modificaciones trascendentes a

su legislación electoral, que deben ser consideradas en este estudio, si es que realmente pretendemos hacer un análisis serio del problema de la democracia y los medios de impugnación en México, ya que de otra forma estaríamos circunscribiéndonos a un criterio o tendencia federal, que en muchas ocasiones no responde plenamente a la totalidad de los intereses nacionales, ya que éstos componen un complejo mosaico que enfrenta una problemática muchas veces particular o propia, pero que no por ello debe ser desestimada por la Federación al momento de plantear una reforma electoral.

Es así que en el caso del estado de Guerrero encontramos en su reforma constitucional de enero de 1992, varios cambios interesantes y significativos para el derecho electoral mexicano. Uno de ellos lo representa el hecho de que instituye un Tribunal Electoral, con características muy especiales, ya que éste se integra con un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, un magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos. En el caso de este último, ha sido altamente cuestionable su participación, ya que se considera que su inclusión pudiera ser violatoria de lo dispuesto en el adicionado apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Federal, que expresamente señala que *"estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales"*, y por lo tanto, se considera que esto también se hace extensivo a sus miembros, los que no deben participar directamente en organismos a los que les corresponda conocer de esas materias.

Dada la conformación que el legislador guerrerense dio al Tribunal Electoral, éste aparece como una innovación dentro del derecho electoral mexicano, por no compartir la estructura ya tradicional de otros tribunales de la misma naturaleza en nuestro país; pero lo que verdaderamente pudiera resultar relevante, lo constituye el hecho de que desaparece y no atempera la llamada "autocalificación" en el caso de los diputados al Congreso local, ya que es el Tribunal quien se encarga en forma definitiva de la calificación de esas elecciones. Este tema ha sido punto central de controversias y por ello merece un análisis mucho más profundo, lo cual sería tema de otro trabajo.

Por otra parte, establece como el órgano encargado de la preparación y vigilancia del proceso electoral al Consejo Estatal Electoral, mismo que estará integrado por el coordinador del Congreso local, que actuará como presidente, una secretaria técnica, consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos —estos últimos serán los diputados

con que se encuentren representados en la Cámara—, ubicándose de esta forma dentro del Poder Legislativo y no dentro del Ejecutivo, como tradicionalmente se reglamenta en las demás entidades federativas y de alguna manera en la Federación.

En cuanto al estado de Veracruz, es de hacer notar que en la reforma a su Código Electoral de 1992, éste dio un gran paso dentro del desarrollo del derecho procesal electoral mexicano, ya que eliminó de su legislación el escrito de protesta como un requisito de procedibilidad del recurso de queja, mismo que es equiparable al de inconformidad en el ámbito federal, y por lo consiguiente, eliminó un requisito que como en la práctica ha quedado demostrado, y así lo revelan las estadísticas electorales del pasado proceso para elegir gobernador del estado y diputados locales, impedía de hecho, que el Tribunal Electoral del Estado pudiera entrar a la resolución del fondo de los agravios planteados en el recurso de queja, puesto que en una casilla no se había interpuesto el escrito de protesta. Con ello el juzgador se encontraba de plano imposibilitado para resolver el fondo del asunto, limitándose así a la declaración de la improcedencia del recurso por no haberse cubierto el requisito previo de la protesta, en la cual también ha quedado demostrado que en la mayoría de las veces, no se plantean los hechos que verdaderamente el recurrente reclama como agravios en el recurso de queja, bien porque no se encuentran relacionados con alguna de las causales de nulidad de la casilla o de la elección impugnada, o por ser éstos diferentes a los que pueden sobrevenir del resultado del cómputo.

En consecuencia, podemos afirmar sin lugar a dudas que en la mayor parte de los casos, poco ayuda a los partidos recurrentes el hecho de impugnar actos ocurridos en casilla durante el día de la jornada electoral, ya que de acuerdo con la Ley Electoral (artículo 287 del COFIPE), se necesita además acreditar de manera indubitable que los hechos impugnados son determinantes para el resultado de la votación. Es por esto que los escritos de protesta no pueden, en la mayoría de los casos, trascender al resultado del cómputo distrital o estatal, ante la evidente dificultad de demostrar debidamente la interrelación de éstos, tal y como la ley lo determina.

III. A MANERA DE CONCLUSIONES

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

Primera. Es indudable que la legalidad de las elecciones representa la única forma factible de legitimación de los procesos electorales, y por ello en los momentos actuales es un tema constantemente cuestionado, cuando se habla de resultados tanto de los comicios de carácter federal como local.

Segunda. El Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo encargado de velar por el cumplimiento de la legalidad de los procesos electorales, cuando los ciudadanos o partidos políticos presenten impugnaciones por actos o resoluciones que consideren que vulneran los derechos que la ley les otorga. Consecuentemente, si queremos fortalecer el proceso de legitimación de los procesos electorales, se hace indispensable analizar y valorar, con base en las experiencias vividas, si el sistema de recursos que actualmente reglamenta el COFIPE, responde en forma efectiva a los reclamos de la sociedad y de los partidos políticos.

Tercera. Podemos considerar que un paso importante en ese fortalecimiento de la legalidad, sería el hecho que el recurso de revisión, actualmente de carácter administrativo, ya que es resuelto por los órganos del Instituto Federal Electoral, pasará a tener la naturaleza de jurisdiccional, siendo entonces su resolución, competencia del Tribunal Federal Electoral.

Cuarta. La propuesta anterior nos lleva a plantear, someramente, modificaciones en la estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral, a fin de permitir que el recurso de revisión se resuelva en primera instancia en las Salas regionales del Tribunal, mismas que tendrían entonces el carácter de permanentes, pudiendo quedar integradas como lo están en la actualidad o bien que en los dos años anteriores al de la elección fueran Salas unitarias, y en todos los casos la Sala central del Tribunal conociera del recurso de apelación.

Conscientes de las implicaciones que esto representa para el caso de la Sala central, ya que comparte en muchos casos la misma naturaleza de las regionales, consideramos que el recurso de revisión podría ser competencia de los magistrados suplentes, para lo cual se les tendría que dar la categoría de "magistrados supernumerarios", pasando así realmente desde su designación a formar parte del Tribunal, por lo cual la Sala central podría conocer como tribunal de alzada.

Quinta. Otra alternativa que planteamos en este estudio para hacer viable nuestra pretensión anterior, sería el hecho que se diera competencia a los jueces instructores para conocer de los recursos de revisión, y que las Salas del Tribunal conocieran en apelación.

Sexta. Para reconocer los esfuerzos realizados en este punto por las entidades federativas, ya que enfrentan el mismo problema de la legalidad de los comicios locales, esbozamos, a manera de ejemplo, las reformas electorales llevadas a efecto en los estados de Guerrero y Veracruz; en el primero de éstos, se pasa de hecho al Poder Legislativo la obligación de organizar las elecciones, mediante un Tribunal Electoral con una estructura mixta, ya que a él se integran un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, uno del de lo Contencioso Administrativo y el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, con lo cual se desaparece la calificación de las elecciones por parte de los diputados electos, en funciones de colegio electoral.

Séptima. Finalmente, apuntamos el caso de la reforma constitucional de Veracruz, con la cual se suprimió el escrito de protesta, como requisito de procedibilidad del recurso de queja, inconformidad en la legislación federal, lo cual indudablemente nos permite encontrar una mayor efectividad en la resolución de las impugnaciones en contra de los resultados electorales, al eliminar un requisito que en todo momento ha demostrado no ser eficaz para entrar al conocimiento de los hechos planteados como agravios.