

## EL ESTADO DE DERECHO Y LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES

Javier PATIÑO CAMARENA

Existen temas que son tan antiguos como la cultura grecorromana y que no obstante ello resultan de tanta actualidad como las noticias que contiene el periódico del día de hoy.

El tema que me propongo tratar participa de estas características, toda vez que se relaciona con la democracia y con el derecho, campos en los cuales los griegos y romanos hicieron aportaciones señeras a la cultura universal.

Si se analiza la historia con detenimiento, se podrá apreciar cómo se suceden y se alternan períodos esclarecidos, iluminados, períodos de prosperidad, con otros períodos oscurantistas y decadentes, pero asimismo se podrá apreciar que en los períodos iluministas ha jugado un papel fundamental el derecho; así sucedió durante el iluminismo helénico, durante los años de esplendor del Imperio Romano de Occidente y del Imperio Romano de Oriente o Imperio Bizantino; así aconteció en la época de esplendor de Carlo Magno y de San Luis, rey de Francia; así ocurrió durante las repúblicas renacentistas italianas de Florencia y Venecia; así sucedió durante el Siglo de las Luces que preparó el camino para que Francia viniera a significarse como un laboratorio constitucional, y así aconteció durante la vertebración de la idea federalista en los Estados Unidos de Norteamérica.

Una vez delineada esta tesis, en la primera parte de mi exposición procuraré ilustrarla, y en la segunda referiré la forma y términos como México ha procurado constituirse en un Estado de derecho, que es un propósito que ha venido a significarse como una idea fuerza en nuestra historia constitucional, y asimismo referiré el papel que juegan los sistemas de calificación de las elecciones en la consecución de este propósito.

Con este fin, encuentro oportuno precisar, en primer término, que para mí resulta un honor encontrarme reunido con ustedes en este recinto legislativo, toda vez que para el pensamiento constitucionalista

la ley es la expresión por excelencia de la voluntad soberana del pueblo, toda vez que la ley representa la potestad suprema del Estado.

Pero precisamente por la majestad que tiene la ley, reviste una importancia subrayada no sólo su formulación sino también su cumplimiento, tema en torno al cual a través del tiempo se han delineado dos actitudes, dos posturas: o bien se considera que se debe procurar el cumplimiento de la ley por intimidación, o bien se considera que se debe procurar el cumplimiento de la ley por convencimiento.

Estas dos actitudes fueron delineadas desde el siglo XV antes de Cristo cuando el mundo griego configuró el primer iluminismo de la historia.

En efecto, en ese entonces diversos acontecimientos pusieron de manifiesto que en tanto que las leyes no estuvieran escritas resultaba difícil demostrar cuándo una decisión determinada resultaba conforme a la tradición, a la costumbre, y cuándo resultaba contraria a ella; de aquí que se haya dejado sentir un clamor creciente en pro de la elaboración de un código legal escrito, que ofreciera un norte cierto con apego al cual debía regularse la vida en sociedad.

Como resultado de ello, en el año 621 a. C. se le confió a Dracón la responsabilidad de elaborar el primer código legal de Atenas, tarea en la cual partió de la consideración de que se debe procurar el cumplimiento de la ley a través de la intimidación. Con apego a este criterio, en el referido código estableció penas por demás severas, como por ejemplo, el que el acreedor podía apoderarse del deudor y esclavizarlo si éste no pagaba su deuda, y asimismo dispuso la pena de muerte para quienes cometieran una serie de delitos menores contra la propiedad, como en el caso de quien robara una col, lo que provocó que un patriarca ateniense escandalizado preguntara por qué había establecido ese castigo, a lo que se dice que Dracón respondió con toda naturalidad: "porque no había concebido un castigo más severo". Es por ello que desde entonces el término "draconiano" es sinónimo de severidad extrema.

No obstante lo anterior, la elaboración del código de Dracón representó un avance notable, ya que permitió conocer con claridad la regulación jurídica de la vida en sociedad, pero la escrituración de la ley permitió, asimismo, apreciar su severidad e injusticia y clarificar el sentido en el cual debía ser modificada.

Así, como en el tiempo se fue evidenciando que el código de Dracón no sólo era por demás severo, sino que además favorecía unilateralmente a los oligárcas, por lo que se fue generando una insatisfacción

popular creciente. Ante esta situación, los nobles atenienses fueron lo suficientemente inteligentes para comprender que era mejor perder algunos privilegios pacíficamente, que perderlos todos por medio de la violencia, y por lo mismo se dispusieron a modificar las leyes.

Con este fin, en el año 594 a. C. los atenienses le confiaron a Solón la tarea de revisar las leyes, tarea en la que se orientó por la consideración de que en la medida en que la ley procure una regulación racional de la vida en sociedad, en esa medida generará una atmósfera favorable para su cumplimiento y hará posible que los particulares cumplan con la misma por convencimiento; el éxito que alcanzó Solón en sus trabajos determinó que fuera incluido en la posterior lista de los Siete Sabios griegos.

Solón comenzó aboliendo todas las deudas para que el pueblo pudiera empezar de nuevo; acabó con la práctica de que el acreedor pudiera esclavizar al deudor si éste no cumplía con sus deudas, y liberó a los que ya habían sido esclavizados; también suprimió la pena de muerte establecida por Dracón en caso de delitos menores y la reservó para casos particularmente graves, como en caso de asesinato; además, creó nuevos tribunales que debían impartir justicia de manera imparcial; asimismo, reorganizó al gobierno ateniense y dio mayor participación en él al pueblo común; con este fin creó una asamblea que elaboraría las leyes y cuyos miembros provenían de todos los sectores del pueblo.

La labor legislativa de Solón vino a significarse por cuanto favoreció la configuración del primer iluminismo de la historia, el iluminismo helénico; por ello desde entonces y hasta nuestros días, el término "Solón" ha sido utilizado como sinónimo de legislador, inteligente, justo y sabio.

Por lo que hace a Roma, se puede decir, sin lugar a dudas, que su aportación más significativa a la cultura universal es el derecho.

Efectivamente, durante los años de esplendor del Imperio Romano de Occidente se delineó el principio de la supremacía de la ley y se generó el convencimiento de que la ley es el instrumento por excelencia a través del cual se debe limitar al poder.

Años más tarde, cuando el centro de gravedad del imperio se trasladó de Roma a Constantinopla, se configuró el Imperio Romano de Oriente o Imperio Bizantino, desde donde Justiniano procuró reorganizar al Imperio, y para alcanzar este objetivo estimó indispensable empezar por reorganizar al sistema jurídico, ya que estaba consciente de que todo gobierno que se proponga organizar racionalmente la vida en sociedad, tiene que elaborar leyes que respondan satisfactoriamente

a los requerimientos de su momento y abrogar las leyes que resulten obsoletas.

Con este fin el emperador Justiniano nombró una comisión de diez hombres para reorganizar el sistema legal, y puso a su cabeza a Triboniano, hombre de leyes notablemente capaz. La comisión trabajó intensamente examinando los vetustos archivos del siglo de historia, y en el año 529 de nuestra era dio a conocer doce tomos a través de los cuales se estructuró al sistema legal compuesto por 4652 leyes, tomos que cualquier juez podía consultar con facilidad. Se le llamó *Codex Justinianus*, o Código de Justiniano. La obra de referencia se complementó con una colección de cincuenta tomos de opiniones legales de los siglos II y III considerada la Edad de Oro del derecho romano. Esta colección sirvió para orientar a los jueces en las interpretaciones del referido Código. El trabajo se acompañó con un texto general sobre el derecho.

Este código, inspirado por Justiniano, fue su contribución más duradera a la cultura, ya que durante novecientos años continuó siendo la ley fundamental del imperio bizantino y favoreció el que Constantinopla se convirtiera en el centro de la vida política y cultural del mundo en una época en que París y Londres apenas comenzaban a considerarse como ciudades.

En México siempre se ha tenido conciencia de la importancia, de la relevancia, y de la trascendencia de la ley.

Prueba de ello es el hecho de que tan pronto como nuestro país inició su Revolución social de independencia, Morelos le confirió la más alta prioridad a la integración de un Congreso Constituyente al que se le confió la responsabilidad de elaborar la Constitución.

Efectivamente, Morelos estaba consciente de que el propósito de independizar al país de España requería, como condición indispensable, el que nos explicitáramos a nosotros mismos, y al mundo en lo general, el modelo de país que deseábamos construir.

Pero la elaboración de la Constitución asimismo tenía el propósito de sentar las bases para hacer de México un Estado de derecho, para hacer de nuestro país un Estado en el que el ejercicio del poder se encontrara subordinado a derecho, para hacer de México un Estado en el que gobernarán las leyes y no los hombres, o si se prefiere para hacer de nuestra nación un Estado en el que gobernarán los hombres con apego a la ley.

Pero el propósito de hacer de un país un Estado de derecho es un propósito que en su enunciado se agota en unos instantes, en su expli-

ción en unas horas, pero su realización supone un largo proceso proyectado a través del tiempo a través del cual se elaboren las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que en su conjunto configuran al derecho positivo.

Asimismo, en ese largo proceso se debe fomentar la educación democrática del pueblo, toda vez que la calidad de un régimen democrático está en función directa del tipo de demócratas que lo practican.

El propósito de constituir a México como un Estado de derecho se vio obstaculizado durante el siglo XIX, primero por las luchas que sostuvieron entre sí los federalistas y los centralistas en el interior, así como por los combates que sostuvo México contra las tropas invasoras norteamericanas, y más tarde se vio obstaculizado por las luchas que sostuvieron los liberales y los conservadores en lo interior, así como por los combates que sostuvo el país contra las tropas invasoras francesas.

No obstante ello, a través de la Revolución social de Independencia, de la Revolución liberal de Ayutla, de las guerras de Reforma y de Intervención y de la Revolución de 1910 se fueron delineando y perfeccionando cada vez de mejor manera nuestras decisiones políticas y jurídicas fundamentales.

En efecto, si bien es cierto que las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 fueron la expresión normativa de las ideas prevalecientes en su tiempo, también lo es que existe una solución de continuidad entre ellas, toda vez que las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de la Constitución de 1824 fueron recogidas, ampliadas y enriquecidas tanto por la Constitución de 1857 como por nuestra Constitución vigente.

Como resultado de ello se podría decir, en una apretada síntesis, que el perfil constitucional de México en el presente es el ser una República democrática representativa presidencial y federal organizada con apego a los principios de la soberanía del pueblo, división de poderes y separación entre la Iglesia y el Estado, y en la cual los derechos del hombre, los derechos políticos y los derechos sociales precisan las finalidades humanas, políticas y sociales que se pretenden alcanzar.

En este contexto cabe señalar que el avance fundamental que se logró en materia electoral durante el siglo XIX consistió en pasar de un sistema de elecciones indirectas en tercer grado a un sistema de elecciones directas en primer grado, como lo determinó la Constitución de 1857, ya que el sistema de elecciones directas para todos los cargos de representación popular no se logró hasta el año de 1912 a resultas del triunfo del movimiento político de Francisco I. Madero.

El Congreso Constituyente de 1917 ratificó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de representación popular, y por lo mismo se puede decir que dicho sistema configura una de nuestras decisiones políticas y jurídicas fundamentales. A partir de entonces gobierno, partidos políticos y cuerpo ciudadano, en general, han promovido diversas acciones con objeto de perfeccionar y mejorar a nuestro sistema democrático, dentro de las cuales cabe destacar las siguientes:

- La reforma constitucional de 1953, que precisó la igualdad política de la mujer y el varón;
- Las reformas constitucionales de 1970, que disminuyeron el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir dieciocho años de edad y que asimismo redujeron la edad requerida para ocupar los cargos de diputado federal y senador;
- Las reformas constitucionales de 1963 y 1972, que configuraron y perfeccionaron el sistema de diptuados de partidos;
- La reforma constitucional de 1977, a través de la cual se precisó la naturaleza y finalidades de los partidos políticos y asimismo dio como resultado que se sustituyera el sistema electoral mayoritario puro por un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional;
- La reforma constitucional de 1987, a través de la cual se acentuó el carácter mixto de nuestro sistema electoral al precisarse que la Cámara de Diputados se debe integrar con quinientos representantes, de los cuales trescientos se deben elegir por medio del sistema mayoritario (60%) y doscientos por el sistema de representación proporcional (40%), reformas que asimismo dieron lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Finalmente, en esta perspectiva histórica se puede decir que la reforma constitucional de 1990 es importante, relevante y trascendente, porque a través de ella se delinearon nuevas bases para la organización de las elecciones y para la configuración de un sistema contencioso electoral, siendo dichas bases las siguientes:

**Primero.** La configuración de una estructura jerarquizada de órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones federales, en la que participan representantes de los poderes federales, de los partidos políticos y del cuerpo ciudadano, y los cuales, en su conjunto, integran al Instituto Federal Electoral.

**Segundo.** La conformación de un organismo jurisdiccional autónomo integrado por magistrados y jueces instructores que sólo son responsa-

bles ante el mandato de la ley y al que se le ha confiado velar por el respeto del principio de legalidad en materia electoral.

Tercero. La vertebración de un sistema recursal que se integra por recursos administrativos y jurisdiccionales, sistema que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como conferirle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Si se analiza en su conjunto las reformas constitucionales a las que se ha hecho mención, se podrá apreciar que unas procuraron ampliar el cuerpo electoral, otras perfeccionar nuestro sistema de elecciones y las últimas depurar la organización electoral y perfeccionar tanto el sistema recursal como dotar de una mejor organización y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.

Nuestra democracia representativa se estructura a partir del reconocimiento de que si bien la soberanía es indelegable, nada se opone a que se delegue su ejercicio; ahora bien, si resulta claro que el pueblo no delega su soberanía, sino tan sólo su ejercicio, también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y que el ejercicio de aquellas atribuciones que delega no lo hace de manera irrevocable. Es de esta forma como el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano.

Con base en estas ideas se puede afirmar que la democracia representativa es aquella forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia como el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo.

Para estructuración de una democracia representativa se requiere crear los medios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa el sufragio universal y la celebración de elecciones a intervalos de relativa frecuencia que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados, al menos, entre dos elecciones.

Ahora bien, en todo régimen democrático resulta esencial tanto el respeto de los derechos de la mayoría como de las minorías. Efecti-

vamente, la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto para quienes no están de acuerdo, ya que de otra manera no sería posible la divergencia de opiniones ni la alternancia en el ejercicio del poder.

En consecuencia, el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena parte del supuesto de que las minorías deben acatar la voluntad mayoritaria, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir, pero también supone que la mayoría respete los derechos de las minorías y se abstenga de realizar cualquier tipo de actos que impidan el que las minorías puedan convertirse en mayoría.

Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra la minoría atenta contra la democracia, y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría, atenta contra su propia existencia.

De entre las disposiciones que conforman a nuestro Estado de derecho y que tienen una importancia señalada para crear una atmósfera de seguridad dentro de la cual toda persona cuente con los medios necesarios para hacer respetar sus derechos, revisten particular importancia las contenidas en el artículo 17 constitucional, ya que de conformidad con las mismas, ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, ya que tales prácticas son la expresión de la venganza privada, lo que resulta incompatible con los principios que rigen a una sociedad civilizada.

Pero precisamente porque en una sociedad bien organizada resulta indispensable que el daño hecho a una persona en sus derechos sea considerado como un daño a la sociedad, el artículo 17 constitucional configura el llamado “derecho de justicia” o la “garantía de justicia”, que es el derecho que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia pronta y expedita en defensa de sus derechos, así como el deber correlativo que tiene el Estado de crear y organizar tribunales encargados de impartir justicia y resolver los juicios que se sometan a su consideración dentro de los plazos y términos que señalan las leyes, ya que como se ha señalado, justicia retardada es justicia denegada.

A efecto de resolver los conflictos que se susciten con motivo de los procesos electorales federales en México, se utilizó, hasta el año de 1976, un sistema de autocalificación simple, y a partir de entonces se han

puesto en práctica diversas modalidades con objeto de armonizar los principios de autocalificación y de legalidad.

Los contornos esenciales del sistema de autocalificación simple eran los siguientes:

Una vez que los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos determinaban qué candidatos debían representarlos en calidad de diputados o senadores, las correspondientes comisiones distritales y locales debían expedir las respectivas constancias de mayoría, es decir, los documentos en los que precisaban los nombres de los integrantes de la fórmula de candidatos que hubieran obtenido la mayoría de votos en los respectivos cómputos, constancias que debían ser remitidas a la Comisión Federal Electoral (que en ese entonces era el órgano electoral de mayor peso, rango y jerarquía) para que efectuará su registro, hecho lo cual debía remitirlas a la comisión instaladora del respectivo colegio electoral, la que a su vez debía entregar las credenciales respectivas a los presuntos diputados o senadores que compondrían dicho organismo.

En este estado de cosas, y por disposición de la ley, quince días antes de la fecha señalada por la Constitución federal para la instalación del Congreso General de la República, los presuntos representantes populares debían reunirse en sus respectivas Cámaras a efecto de erigirse, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en sendos colegios electorales para calificar las elecciones y resolver las dudas que se presentaran sobre la legalidad de la elección de algunos de sus miembros.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que con el término autocalificación se quiere explicitar y subrayar el hecho de que le corresponde al colegio electoral de cada Cámara calificar la elección de sus miembros, debiendo hacerlo con plena libertad e independencia no sólo del Poder Ejecutivo y del Judicial, sino también de la Cámara colegisladora. De esta manera, el germen del Poder Legislativo, que es un poder político por excelencia, resuelve sobre el acto político más importante de cada ciudadano: el voto.

A través de la historia constitucional de México prácticamente siempre se ha optado por el sistema de autocalificación para calificar la integración del Congreso de la Unión, con la única salvedad de las Leyes Constitucionales de 1836 que le confirieron esta facultad al Supremo Poder Conservador.

La doctrina considera que el sistema de autocalificación es una consecuencia de la forma como se vertebría al principio de división de poderes en un régimen presidencial, el cual se caracteriza porque en él cada uno de los poderes públicos tienen vida constitucional independiente.

Asimismo, se ha argumentado que dicho sistema responde al propósito de fortalecer la autonomía del Poder Legislativo, lo que reviste particular importancia toda vez que le corresponde a las Cámaras, y en su inicio a los colegios electorales, el ejercicio de importantes atribuciones soberanas.

En efecto, los colegios electorales son los organismos en los cuales germina el Poder Legislativo, y ello es así porque los presuntos diputados y senadores traen consigo el germen de un mandato que no es partidista, sino de un mandato que es popular y que ostentan en el grado de presunción al presentarse con las constancias de mayoría expedidas a su favor.

Ahora bien, el análisis de la actuación de diversos colegios electorales puso de manifiesto que en el proceso de calificación de las elecciones se podía apreciar que al analizarse aquellos casos que resultaban particularmente cuestionables se incurría en ciertas conductas viciadas, toda vez que con frecuencia los impugnadores de una elección hacían valer argumentos políticos abstractos y generales y soslayaban las argumentaciones jurídicas particulares y concretas concernientes a la elección impugnada, en tanto que los defensores de la elección en muchas ocasiones se limitaban a hacer valer, como argumento único, definitivo y concluyente, la disciplina partidista y la fuerza decisoria del partido mayoritario.

(Al respecto encuentro oportuno referir que Francia practicó un sistema de autocalificación hasta 1958, y que dicho sistema fue abandonado precisamente porque se constató que frecuentemente en el proceso de calificación de las elecciones se incurría en irregularidades como las que he descrito; de aquí que en la Constitución de 1958 se hayan precisado las bases para crear al Consejo Constitucional que viene a significarse como la suprema jurisdicción electoral en todo cuanto concierne a las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República).

En vista de ello se empezó a generar un consenso (mismo que con el tiempo se fue haciendo cada vez más amplio) en el sentido de que todos los actos del proceso electoral, incluida la calificación de las elecciones, se debían ajustar escrupulosamente al principio de legalidad; como resultado de ello, a partir del año de 1977 en nuestro medio se

han ensayado diversas fórmulas tendientes a armonizar al principio de autocalificación con el principio de legalidad y con ello imprimir una mayor objetividad a los resultados de todo proceso electoral.

Con este fin primero se configuró el recurso de reclamación que debía resolver la Suprema Corte de Justicia; más tarde se sentaron las bases para conformar una jurisdicción contenciosa electoral y la creación de un tribunal con el carácter de organismo autónomo de carácter administrativo, y finalmente se conformó una jurisdicción electoral que tiene como pieza fundamental a un Tribunal Federal Electoral que tiene la naturaleza de organismo jurisdiccional autónomo integrado por magistrados y jueces instructores que sólo son responsables ante el mandato de la ley.

A continuación procuraré explicitar los contornos fundamentales de cada una de estas fórmulas.

La primera de ellas se originó en el año de 1977 cuando se reformó el artículo 60 constitucional y se configuró constitucionalmente el recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los tres días hábiles siguientes a que el Colegio Electoral hubiera concluido la calificación de todas las elecciones.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional correspondiente se puso especial énfasis en señalar que la Suprema Corte de Justicia, al resolver los recursos de reclamación, actuaría como tribunal de derecho y no como órgano político.

Asimismo, se subrayó que las resoluciones tendrían un carácter meramente declarativo y que, en consecuencia, no convalidarían ni anularían las resoluciones del colegio electoral.

Se puede decir que los términos que conformaron al recurso de reclamación obedecieron, en el ánimo de sus promotores, al propósito de imprimir una mayor objetividad a los resultados de todo proceso electoral, pero evitando injerencias indebidas del Poder Judicial en el Poder Legislativo que pudieran dar lugar a un enfrentamiento entre poderes; sin embargo, este punto fue uno de los más controvertidos de la reforma de 1977.

Quienes apoyaban la reforma consideraban que resultaba positivo que la Suprema Corte de Justicia participara en cuestiones electorales, ya que en una materia tan compleja como la electoral, resultaba conveniente que su tratamiento se le confiara a un órgano del Poder Judicial que, por su propia naturaleza, es el que ofrece la máxima garantía para el correcto desarrollo del “debido procedimiento legal”.

En cambio, para otra corriente resultaba inconveniente involucrar a un poder eminentemente jurídico, como lo es la Suprema Corte, en el conocimiento de cuestiones políticas, ya que se desnaturalizan sus funciones si se le saca de la órbita jurídica que le es propia y se le da participación en asuntos políticos; consecuentemente, consideraban que inmiscuir a la Suprema Corte en cuestiones políticas conspira en contra del propósito de consolidar al Poder Judicial como un poder de derecho.

Otro grupo dentro de esta corriente consideraba que la intervención de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo resultaba poco afortunada, toda vez que implicaba una violación al principio de la división de poderes, ya que en un régimen presidencial los poderes políticos tienen vida constitucional independiente, y el hecho de darle participación al Poder Judicial en la calificación de las elecciones del Poder Legislativo lo colocaba, en alguna medida, por encima de dicho poder, lo que resulta políticamente inadmisible.

Así, con el tiempo se fue evidenciando de manera cada vez más clara que los términos de la reforma constitucional de 1977 resultaban insatisfactorios.

Pero también en forma paralela se fue generando el convencimiento de que si se quería resolver los conflictos electorales con apego a derecho se debía promover la creación de un tribunal, que debía ser independiente del Poder Judicial y consecuentemente configurarse como un órgano autónomo, si bien en su configuración e integración debía de participar necesariamente el Poder Legislativo.

Con este fin, en el año de 1987 se reformó de nueva cuenta el artículo 60 constitucional, y como resultado de ello se derogaron las bases del recurso de reclamación, por una parte, y por otra se sentaron las siguientes bases para conformar un régimen contencioso electoral:

Primero: se precisó que le correspondía al gobierno la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; segundo: que la ley debía establecer los medios de impugnación necesarios para garantizar que los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes reglamentarias en la materia, y tercero: se ordenó la creación de un Tribunal cuya competencia debía precisarse a través de la ley reglamentaria respectiva, pero se puntualizaba que sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales.

Como se puede apreciar, las bases constitucionales resultaban por demás escuetas, toda vez que la Constitución tan sólo disponía el esta-

blecimiento de medios de impugnación y la creación de un tribunal cuya competencia determinaría la ley y cuyas resoluciones podían ser modificadas libremente por los respectivos colegios electorales, pero no precisaba la naturaleza del tribunal ni sus bases organizativas y funcionales.

El Código Federal Electoral de 1987, en su calidad de ley reglamentaria, caracterizó al Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo y lo organizó con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que conformaban una sola Sala que tenía su sede en la capital de la República y que sólo actuaba durante el año del proceso electoral, teniendo competencia para resolver los recursos de apelación y queja que presentaran los partidos políticos con relación a las elecciones.

Los partidos políticos consideraron que la regularización establecida por el Código Federal Electoral de 1987 resultó altamente insatisfactoria, sobre todo a la luz de su aplicación durante el proceso electoral de 1988, por lo que en respuesta a sus planteamientos la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados configuraron, durante el año de 1989, diversos foros de consulta con objeto de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios. Del análisis de los trabajos presentados, así como del dictamen que elaboró la Comisión que se creó para sistematizar los cambios propuestos, se puede decir que los partidos políticos llegaron a ocho puntos de coincidencias básicas, siendo éstos los siguientes:

1. Partir del reconocimiento de que la calificación de las elecciones debe ser jurídico-política;
2. Configurar medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto de los diferentes actos del proceso electoral;
3. Observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales;
4. Procurar el imperio del derecho en los procesos electorales;
5. Mejorar la organización y el funcionamiento del tribunal;
6. Descentralizar su funcionamiento;
7. Conferir a sus resoluciones un carácter obligatorio y vinculante, y
8. Establecer que el órgano calificador emita dictamen inmediato de aquellas constancias que no sean impugnadas.

Como se puede apreciar, en el fondo de varios de estos planteamientos subyace la idea de que el tribunal competente para resolver los conflictos electorales no sólo debe ser independiente del Poder Judicial, sino que además debía configurarse como un órgano jurisdiccional que viniera a significarse como la suprema autoridad en materia electoral.

Los planteamientos a que se han hecho referencia fueron recogidos por la iniciativa de reformas constitucionales de 1990 y quedaron plasmados, fundamentalmente, en los artículos 41 y 60 constitucionales.

Se puede decir que la reforma constitucional de 1990 es importante, relevante y trascendente por un triple motivo:

En primer término, a resultas de la reforma de 1990 se precisó en el artículo 41 constitucional que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley; asimismo, se dispone que dicha función se debe realizar a través de un organismo público que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se deberá guiar en su actuación por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Para la resolución de los aspectos contenciosos se dispone la creación de un tribunal al que la Constitución le confiere el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, que se integra con magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el presidente de la República, pero una vez en funciones son independientes y, por disposición expresa de la Constitución, sólo son responsables ante el mandato de la ley, expresión que muy bien puede ser entendida como un homenaje del legislador a la dignidad de la magistratura.

En tercer término cabe destacar que con la reforma al artículo 41 constitucional se sentaron las bases para configurar un sistema recursal integral que le confiere definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y a través del cual se deberá garantizar que todos los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El conocimiento de dichos recursos le corresponde tanto al Instituto Federal Electoral, organismo responsable de organizar las elecciones, como al Tribunal Federal Electoral, organismo jurisdiccional autónomo.

Al Instituto Federal Electoral le compete resolver los recursos administrativos de aclaración y revisión y al Tribunal Federal Electoral le compete resolver recursos jurisdiccionales de apelación e inconformidad.

A través del recurso de apelación los partidos políticos pueden impugnar ante el Tribunal los actos y resoluciones de los órganos electorales previos a la jornada electoral, en tanto que a través del recurso de inconformidad pueden impugnar los resultados de la jornada electoral.

Ahora bien, las resoluciones que emita el Tribunal con motivo del recurso de apelación son definitivas e inatacables, y pueden confirmar, modificar o revocar las resoluciones del Instituto, razón por la cual se puede decir que en el ámbito recursal el Tribunal es autoridad de rango superior a cualquiera de los órganos que competen al Instituto Federal Electoral.

Por lo que toca al recurso de inconformidad, cabe precisar que éste es el medio a través del cual los partidos políticos pueden impugnar los resultados de la jornada electoral, concretamente el cómputo distrital en el caso de la elección de diputados o de asambleístas de mayoría relativa; el cómputo de entidad federativa en el caso de la elección de senadores, o el cómputo de circunscripción plurinominal en el caso de la elección de diputados y asambleístas por el principio de representación proporcional.

Las resoluciones de fondo del Tribunal que recaigan a los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos pueden tener los siguientes efectos:

- 1) Confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo respectivo.
- 2) Declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas y, en su caso, modificar el acta de cómputo distrital o de entidad correspondiente.
- 3) Revocar la constancia de mayoría expedida y otorgarla en favor del candidato que resulte ganador una vez realizados los ajustes del caso.
- 4) Declarar la nulidad de elecciones de diputados de mayoría relativa o de senadores, y revocar la constancia de mayoría correspondiente.
- 5) Declarar la nulidad de cómputo de circunscripción plurinominal.

Como se puede apreciar, los resultados de las resoluciones del Tribunal comprenden tres grados que aumentan en intensidad en función de la gravedad de las irregularidades que invoque y acrediten los partidos políticos, pudiendo ser dichos resultados los siguientes: 1) modificar exclusivamente el cómputo, 2) modificar el cómputo y revocar y otorgar constancia de mayoría a la fórmula que resulte ganadora y 3) declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría.

La complementación de la actuación del Tribunal Federal Electoral y de los Colegios Electorales se regula con apego a lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 60 constitucional que al efecto dispone lo siguiente:

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervinientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Con base en dicha disposición se puede decir que las constancias de mayoría que no hayan sido impugnadas por los partidos políticos ante el Tribunal ya no debe ser materia de impugnación en el seno del colegio electoral respectivo y deberán dictaminarse y someterse desde luego a los colegios electorales, para que las aprueben en sus términos, salvo el caso en que existieran hechos supervinientes que obliguen a su revisión por el colegio electoral correspondiente. De los términos empleados por la Constitución se desprende que hechos anteriores a la emisión de dichas constancias de mayoría no pueden alejarse y sólo aquellos que sobrevengan con posterioridad pueden ser materia de análisis por parte del colegio electoral.

En cambio, en el párrafo quinto se dispone que:

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste sea contrario a derecho.

Quiere ello decir que las resoluciones del Tribunal tienen un carácter obligatorio y vinculante para los respectivos colegios electorales y que para modificarlas se requiere no sólo de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del respectivo colegio electoral sino que además dicho cuerpo colegiado debe fundar, motivar y razonar su fallo.

Es de esta manera como el constitucionalismo mexicano ha procurado armonizar el principio de legalidad con el principio de autocalificación, a efecto de transitar de un sistema de autocalificación simple, a un sistema de autocalificación normada por el principio de legalidad, sistema en el cual se le ha confiado la responsabilidad central al Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo, cuyos magistrados sólo son responsables ante el mandato de la ley.

Es por ello que considero que la creación del Tribunal Federal Electoral viene a significarse como una aportación significativa al propósito

de consolidar a México como un Estado de derecho, es decir, como un Estado en el que el ejercicio del poder se encuentra sometido y regulado por el derecho.

Por último, tan sólo quisiera referir que en la responsabilidad de hacer de México un Estado de derecho todos debemos asumir a plenitud la responsabilidad que nos corresponde y que la responsabilidad que se le ha confiado a nuestro Tribunal consiste en crear una atmósfera de seguridad jurídica y de imparcialidad jurisdiccional que permita que los partidos políticos diriman sus discrepancias y controversias en el marco institucional y no a través de corredores laterales.

De aquí que a través de nuestra actuación debemos significarnos como abogados defensores del principio de legalidad teniendo en todo tiempo presente que pocas cosas ofenden tanto a la conciencia ciudadana como una administración tardía, deficiente y parcial de la justicia.