

Observaciones sobre la reforma electoral 2007-2008

Observations 2007-2008 electoral reform

Manuel González Oropeza *

RESUMEN: ENTRE LAS VENTAJAS QUE CONTIENE LA RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL DE NOVIEMBRE DE 2007, ESTÁ LA QUE HA CONSOLIDADO UN SISTEMA DE FEDERALISMO COOPERATIVO EN EL QUE NO SÓLO ES LA AUTORIDAD FEDERAL SINO FUNDAMENTALMENTE LAS AUTORIDADES ESTATALES, LAS QUE TIENEN LA PALABRA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTA GRAN REFORMA.

SI BIEN LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DEBE GUARDAR SU PAPEL DE JUEZ IMPARCIAL, NO POR ELLO DEBE DESATENDER LA OBLIGACIÓN QUE TIENE ANTE LA SOCIEDAD Y FUNDAMENTALMENTE ANTE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y QUE POR ELLO EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DIALOGARÁ Y COLABORARÁ CON TODAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES DEL PAÍS.

DENTRO DE LAS PRIMERAS ACCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL SE TIENE CONTEMPLADO DIFUNDIR Y EXPLICAR LAS SENTENCIAS, HACIENDO COMPRENSIBLE SU INTERPRETACIÓN ASÍ COMO ELABORANDO TESIS CLARAS QUE PUEDAN SER APLICADAS, DE MANERA INMEDIATA, POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES.

Abstract

Among the advantages brought by the recent November 2007 Constitutional Reform, is the consolidation of a cooperative federalism system in which not only the federal authority has the last word in the implementation of this great reform but fundamentally the state authorities as well.

Albeit the jurisdictional authority must keep its role as an impartial judge, it shall not neglect, because of this, the obligation it has with society and fundamentally with electoral authorities, and therefore the Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation, shall confer and collaborate with all the administrative and jurisdictional authorities in the country.

It is contemplated within the first actions of the Electoral Court to disseminate and explain the verdicts; making its interpretation comprehensible as well as stating clear theses that may be applied, immediately, by the electoral authorities.

La primera etapa de la reforma electoral está concluyendo. Me refiero a aquella en la que el Constituyente permanente y el legislador han decidido cómo reformar el marco normativo mexicano desde la Constitución y las leyes para darnos nuevas reglas en esta materia tan trascendente que es el derecho electoral.

La segunda etapa, tan importante como la primera, está igualmente en progreso. Es decir, la etapa de la implementación de estas reformas constitucionales y legales. Así pues, todas las autoridades electorales en el ámbito de su competencia, tendrán que aplicar, interpretar y regular estas reformas constitucionales y legales que ya han sido aprobadas.

Las instituciones electorales a nivel federal y estatal, tendrán que realizar la labor cotidiana de implementación para la organización de las elecciones porque aunque haya un nuevo marco electoral que las regule, las elecciones no se detienen. He aquí el gran reto que enfrentan las autoridades administrativas electorales, insisto, para que a pesar del cambio legislativo y constitucional, sigan desarrollando las importantes funciones cotidianas inherentes a la organización de las elecciones.

Por lo que respecta a las autoridades jurisdiccionales que intervenimos sólo en caso de conflicto, también nos compete una importante labor toda vez que esta reciente reforma electoral ha transformado el entorno y el marco constitucional de las elecciones.

Las elecciones en México no sólo son objeto de regulación legislativa sino que además, desde hace más de treinta años, han sido objeto de consagración constitucional.

*Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. meperezc@trife.org.mx
Pág. 63 a 67

Palabras clave
Reforma electoral, derecho electoral, sistema de federalismo cooperativo.

Key Words
Electoral reform, electoral law, cooperative federalism system.

Efectivamente, la materia electoral se ha transformado en materia constitucional, constitutiva del Estado mexicano, y la legislación que la regula trata de implementar, en el nivel secundario, estos principios constitucionales.

De aquí que surja la importancia de los órganos jurisdiccionales que son desde hace más de diez años, tribunales constitucionales. Así pues, si las elecciones son reguladas por la Constitución, debe haber un tribunal que controle y vigile no solamente la legislación sino, fundamentalmente, la Constitución.

Otra ventaja que sin lugar a dudas nos da la reforma electoral, es que consolida un *sistema de federalismo cooperativo* en materia electoral. Desde la creación del Instituto Federal Electoral, la Federación ha tenido la palabra en materia de registro y de otras materias fundamentales de la organización electoral. Sin embargo, la reciente Reforma Constitucional del mes de noviembre del año pasado, ha permitido que se consolide este *sistema de federalismo cooperativo*, en el que no solamente es la autoridad federal sino fundamentalmente las autoridades estatales, quienes tienen la palabra para la implementación de esta gran reforma.

Así pues, todas las autoridades en el ámbito de su competencia, tenemos un compromiso con esta reforma. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su parte, dialogará y colaborará con todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales del país y dentro de sus primeras acciones se encuentra la importante función de difundir y explicar las sentencias, haciéndolas más accesibles, publicándolas e inclusive siendo objeto de debate.

La autoridad jurisdiccional poco puede dialogar en el sentido que lo hacen las autoridades administrativas electorales. Sin embargo, si bien debe guardar su papel de juez imparcial, no por ello puede desatender la obligación que ese juez tiene ante la sociedad y, fundamentalmente, ante las autoridades electorales, en el sentido de hacer más comprensibles sus interpretaciones, de elaborar tesis claras que puedan ser aplicadas de manera inmediata.

Mi primera gran preocupación consiste en que evidentemente la Reforma no puede ser *omnicomprensiva*. Es decir, que si bien muchas de las cuestiones que se incluyeron en el texto aclaran y determinan con certeza muchos aspectos que serán benéficos para el siguiente proceso electoral, no se puede esperar que esta Reforma diga todo lo que debía decir y que este es un problema clásico de nuestro sistema jurídico —sobre todo del derecho codificado—, porque desconfiamos de que los jueces sean capaces de integrar las leyes que son deficientes u omisas en determinadas cuestiones.

Este problema denominado por la doctrina francesa como el *Problema Alphonse-Gaston*, consiste en que el legislador hace todo lo posible por colmar las hipótesis normativas, pero no le causa gran preocupación el que no haya podido contemplar en la norma todos los supuestos, porque finalmente presupone y presupone bien, que la autoridad administrativa o la autoridad jurisdiccional puedan suplir, en la medida de lo posible, cualquier deficiencia.

Aquí esto sí es un problema porque en nuestro sistema jurídico —que es un sistema rígido—, ni la autoridad administrativa así como tampoco la autoridad jurisdiccional pueden tener esa discrecionalidad para suplir al legislador en su omisión o deficiencia, toda vez que se sigue considerando al juez como una figura del siglo XVIII que lo único que puede hacer es aplicar mecánicamente la ley.

Así pues, enfrentamos un problema de *comunicación institucional* que veo con gran satisfacción que el legislador trató de zanjar a partir de esta Reforma, pero que no

obstante esto, me percaté de que en la Reforma se establece que la autoridad electoral podrá actuar únicamente en el contexto de la norma —*principio de legalidad*— por lo que al no existir una causal expresa en la ley, no le estará permitido intervenir en la vida de los partidos o declarar la nulidad de elecciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha visto con preocupación esta omisión del legislador para describir las causales de nulidad, provocando así dificultades en la calificación de validez de una elección, como fue en el caso concreto de la elección de Gobernador en Tabasco en el año 2000, debido a que la ley electoral de ese Estado no contempla este tipo de causales, lo cual significa que si en un juicio instaurado ante un Tribunal, los partidos o las partes legitimadas para ello, hacen valer una serie de violaciones sistemáticas y graves que se hayan cometido en un proceso electoral, no es posible invalidar la elección, aún y cuando en otras entidades estas violaciones sí serían causa suficiente para declarar la nulidad.

Es precisamente esta cuestión la que *generó* la tesis de la *nulidad abstracta de las elecciones que no se basa en causales previstas expresamente en la ley, sino que por el contrario, se basa precisamente en la deficiencia, en la omisión de la ley en la aplicación de principios constitucionales.*

Y entonces me pregunto si puede un tribunal encargado no solo de aplicar la ley sino que también de aplicar la Constitución, declarar la nulidad de una elección que violenta los principios constitucionales, y la respuesta es que sí puede, y por ende, el compromiso de la Reforma que descansa sobre los hombros de los legisladores tanto federales como locales, sería prever causales bien exactas, bien explícitas, para que proceda la nulidad de una elección.

Sin embargo, dado el caso de que continuaran estas omisiones, el Tribunal Electoral no estaría constreñido a la ley porque la Constitución misma le da jurisdicción y competencia para que sea precisamente un tribunal constitucional y por lo tanto puede aplicar la Constitución en cualquier proceso electoral, porque es importante destacar que ante todo, los tribunales de esta materia no son tribunales de legalidad sino que son tribunales de constitucionalidad.

Otro aspecto que en mi opinión resulta interesante, es la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte con relación a la investigación del voto público.

Con base en esta facultad, la Suprema Corte podía investigar violaciones al voto público pero además de que carecía de experiencia debido a que no hay muchos casos en esta materia, se dice que esta facultad se contraponía a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En mi opinión nunca existió esta contradicción porque precisamente se trata de un tribunal de protección de los derechos políticos, de nulidades electorales, pero jamás ha sido un tribunal encargado de la responsabilidad política.

La Suprema Corte fue juez político cuando en el país no había Senado que resolviera en última instancia este tipo de responsabilidades de los servidores públicos y aunque la Constitución del 17 ha eliminado la violación a la libertad electoral como una causa de responsabilidad política explícita —que sí existía en la Constitución del 57—, restaba la facultad que tenía la Suprema Corte para investigar las violaciones al voto público, con el sensible objetivo de participar en el proceso de juicio político a estos funcionarios.

A manera de ejemplo algunos juicios que se han resuelto en el Tribunal Electoral han permitido percatarse de que no se trata ni de una responsabilidad penal ni de una

nulidad de elección, si no que de lo que se trata es de responsabilidad política de los servidores que utilizando el erario público, utilizando su influencia, pueden manipular la libertad electoral que es fundamento de las elecciones de nuestro país.

Otro ejemplo es que la Suprema Corte intervino en la investigación de una masacre que había tenido lugar el 2 de enero de 1946 en León Guanajuato, pero que el día 7 de enero el Presidente de la República pidió al Senado la desaparición de poderes, desaparición que evidentemente no procedía y que mucho menos procedería ahora porque no se trata de responsabilidad política sino de ausencia de autoridades, y que al día siguiente, 8 de enero, el Senado declaró la desaparición de poderes mientras que la Suprema Corte en su investigación —que como toda investigación lleva tiempo— se tomó hasta el 31 de enero para emitir un dictamen que si bien determinaba que había responsabilidad de los funcionarios de esa entidad, esta resolución poco efecto tuvo porque para entonces ya hasta se había nombrado un gobernador provisional.

Con esto se demuestra que la dinámica era que el Senado interviniera de manera expedita, aunque en aquella época la Suprema Corte dictaminara que se habían cometido graves violaciones a las garantías individuales del voto público así como algunos otros delitos de tipo federal. Es decir que a pesar de que se involucraban conductas diversas, esa era la práctica.

Después de todo, la supresión de la facultad de investigación no es tan grave porque todavía —y ojalá que en el futuro así siga—, guarda la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos de los cuales los derechos políticos son parte fundamental.

Por otra parte, la Reforma contempla que las elecciones presidenciales no son ya objeto de un mero dictamen, sino que las autoridades electorales deben declarar la validez de la elección y en caso necesario su nulidad, y que ha sido ésta una gran respuesta por parte del Constituyente Permanente y del legislador federal a la situación tan *sui géneris* que guardaba este tipo de elección, aunque en mi opinión quizás falta todavía determinar que la protesta presidencial ya no se tenga necesariamente que hacer ante el Congreso, sino ante el órgano que califica la elección, como siempre ha sido para todas las demás autoridades.

Ahora bien, respecto al tema de la facultad de atracción y delegación de la Sala Superior del Tribunal Electoral, si bien esta facultad debe ser ejercida con mucha responsabilidad, también debe ser ejercida con cierta flexibilidad para que cuando por coincidencias del calendario electoral, surjan problemas como el de la carga excesiva de trabajo en alguna de las Salas Regionales, la Sala Superior pueda no sólo atraer estos juicios, sino que incluso pueda distribuirlos en otras circunscripciones.

Por otra parte, el Tribunal Electoral ha abierto brecha en la democracia interna de los partidos y esta Reforma Electoral establece que esta intervención tendrá que ser cada vez más estricta y más mesurada.

Sin embargo, tal y como ya se ha hecho en otras ocasiones, habrá que, por un lado, hacer un análisis del principio de acceso a la justicia y por el otro, habrá que hacer un análisis del principio de definitividad, toda vez que la implementación de mecanismos de defensa, claros, eficaces y eficientes será un asunto primordial de la democracia interna de los partidos políticos, porque mucho me temo que en esta materia haya un déficit importante que deberá ser atendido para estar en mejores posibilidades de impugnar ante las autoridades jurisdiccionales.

Aún en el caso de que no existan esos medios de impugnación eficientes —que todos desearían— y que por lo tanto no se cumplimente el principio de definitividad, el Tribunal Electoral tendrá que hacer una valoración para estar en posibilidad de conocer del asunto, en aras del acceso a la justicia consignado en el artículo 17 de la Constitución.