

Sección
Estados

Sistema Recursal en Materia Electoral del Estado de Jalisco

*Gabriel Gallo Álvarez**

SUMARIO: I.- Ambiente social. II.- Legislación procesal electoral vigente. III.- Organos resolutores. IV.- Medios de impugnación vigentes. V.- Comparativo con la legislación procesal electoral federal. VI.- Comentario final.

I. Ambiente social*

Las postrimerías del siglo XX se han caracterizado por una gran dinámica social; en efecto, durante más de seis décadas imperó en el país un marcado desinterés de la sociedad por el ambiente político electoral.

En los últimos años se han dado más transformaciones en la materia y más de fondo que en todos los años juntos a partir de la Revolución Mexicana, plasmada en la Constitución de 1917. Tal vez uno de los aspectos más relevantes de esta nueva conciencia electoral es el interés de la sociedad civil de participar protagónicamente en los procesos electorales de los últimos diez años.

La participación social en las elecciones federales de 1994 y la local celebrada en el Estado de Jalisco, son las más representativas de la nueva actitud social; ambas en diferentes aspectos marcaron un hito en la historia política de la nación. La elección federal para renovar los poderes nacionales fue la más concurrida de la historia; la elección del 12 de febrero de este año celebrada en Jalisco para la renovación de los poderes ejecutivo, legislativo y municipal, además de concurrida, ha dejado huella en ser la más pacífica no obstante que los resultados si bien no fueron sorprendentes, sí produjeron un giro de ciento ochenta grados al arribar al poder el Partido Acción Nacional por primera vez en la historia política del Estado, no únicamente en la gubernatura sino en la mayoría del honorable Congreso y en los Ayuntamientos más importantes del Estado.

La elección local en comento se celebró precedida de acontecimientos graves en los ámbitos político y financiero, que hacían pensar en la factibilidad de la presencia de graves disturbios poselectorales, con independencia de los resultados, lo que gracias a la madurez y cultura política de la sociedad y de los contendientes, no ha sucedido ni se visualiza a futuro la posibilidad de intranquilidad pública por motivo de los resultados electorales.

II.- Legislación procesal electoral vigente

Para regir el proceso electoral del 12 de febrero, la legislatura estatal, derogando la Ley Electoral del estado de 1987, aprobó la promulgada el 27 de agosto de 1994 y publicada en decreto 15428 tres días después.

Los aspectos administrativos de la elección guardaron semejanza a los contenidos en el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal vez la nota relevante sea en cuanto a que los tiempos para la preparación de la jornada fueron aún más cortos.

Explorar a la legislación en su integridad sería materia de un trabajo de investigación, el que de entrada requiere que transcurra en su totalidad no sólo el proceso electoral y que por estos días se están resolviendo las impugnaciones que en poco número fueron presentadas por algunos de los partidos políticos contendientes, sino el cambio de mando en todos los niveles que fueron materia de la elección, por ello este artículo únicamente se ocupa de los aspectos procesales de la ley.

* Magistrado Propietario del Tribunal Federal Electoral adscrito a la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.

En apartados posteriores se analizarán los medios de impugnación con que contaron los ciudadanos y los institutos políticos para la defensa de sus intereses, por ahora sólo abordaremos aspectos generales de la materia comparando las legislaciones del estado que últimamente han regido a los procesos electorales.

Con las reformas constitucionales a nivel federal de los años 1977, 1987, 1990 y 1993, que fueron luego seguidas por las legislaturas estatales, se inicia la desaparición de la autocalificación a cargo de los colegios electorales, fortaleciéndose cada vez más la solución jurisdiccional para garantizar la legalidad en los procesos electorales.

Tales reformas, esencialmente a los artículos 41 y 60 constitucionales, sientan las bases para la reglamentación de medios de impugnación que se han caracterizado por una evolución hacia la accesibilidad de estos instrumentos procesales en favor de los ciudadanos, partidos políticos y aun de los propios candidatos.

En el caso de Jalisco, efectivamente se han dado las reformas constitucionales en seguimiento a las reformas federales, casi en aplicación a lo dispuesto por el artículo 101 de la propia Constitución que ordena la adopción de las reformas federales que afecten a la constitución local, y aunque en esencia no debió acontecer, sí se advierte que en la homologación constitucional no se cuidaron algunos aspectos diferenciales preexistentes entre ambas constituciones, la local y la federal, generándose lo que en mi particular juicio representa una contradicción interna ya que de la interpretación sistemática a la constitución local se advierte por el texto de los artículos 12.VI el establecimiento de medios de impugnación de los que conocerán tanto el Consejo Electoral del Estado como el Tribunal de lo Contencioso Electoral; el 17 que señala la integración del Congreso del Estado sujetándola al procedimiento que establezca la Ley Electoral y principalmente el artículo 65 que otorga la función jurisdiccional electoral al Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo y de los ayuntamientos, dotando a dicho órgano jurisdiccional de autonomía y de imperio al expresar en el párrafo tercero que: "los actos y las

resoluciones definitivas que dicte el Tribunal de lo Contencioso Electoral no admiten juicio ni recurso alguno, por lo que tendrán el carácter de definitivos e inatacables".

El sentido de estas disposiciones constitucionales se colisionan frontalmente con lo dispuesto por los artículos 35.VIII y 36.VI que al referirse a las facultades del Congreso del Estado señala la de erigirse en colegio electoral para calificar la elección de Gobernador del Estado, y en el caso de receso tal facultad corresponde a la diputación permanente para recibir el expediente relativo a la elección de gobernador.

Del análisis a la norma constitucional tampoco se advierte que se haya salvado en los artículos transitorios la aplicación en el tiempo de las facultades que como órgano jurisdiccional se otorgan sin restricción alguna al Tribunal de lo Contencioso Electoral, sino por el contrario en el párrafo segundo del artículo transitorio cuarto se confirma; al otorgarse a la legislatura saliente (LIII) la facultad de calificar la elección de gobernador en el proceso electoral ordinario de 1995 y tomar la protesta de ley al nuevo titular del Poder Ejecutivo, en el período extraordinario que para tal efecto fue convocado.

Tal circunstancia produjo que en la Ley Electoral del Estado a que se refiere el decreto 15428, publicada en el Diario Oficial del Estado el 30 de agosto de 1994, en cuanto al sistema recursal se señalara que los medios de impugnación previstos en dicha ley, sólo podrían afectar los resultados de las elecciones de diputados o municipales y en concordancia a ello el Consejo Electoral del Estado según lo prevé el artículo 306 de la ley comentada, luego de realizar el cómputo general de la elección de gobernador remitió las actas y los documentos al Congreso del Estado para que de acuerdo a su Ley Orgánica proceda a su calificación; el artículo 39 de la propia ley señala que la resolución del colegio electoral será definitiva e inatacable.

Así las cosas, sólo se puede concluir respecto de este punto que hay un notorio retroceso en cuanto a la evolución tanto federal como estatal que obviamente ha tendido a la juridicidad de la calificación respecto de las elecciones, situando a Jalisco a la zaga en este aspecto. Del mismo análisis sistemático y funcional sólo puede encontrarse como explicación a esta limitación constitucional legislada

en perjuicio de los derechos políticos de la sociedad, la premura, los tiempos tan estrechos que se concedieron para los cambios de poderes en el Estado.

III.- Organos resolutores

Del articulado de la ley, se advierte la presencia de cuatro órganos facultados para decidir los medios de impugnación que contemplan la legislación electoral de Jalisco.

Los recursos de aclaración y revisión a que se refieren los artículos 61 (contra la negativa al otorgamiento de registro de un partido político), 174 que se refiere al recurso de aclaración concedido a los ciudadanos para atacar su exclusión o inclusión indebida en el padrón electoral y otros actos en que procede la revisión y que por su naturaleza se estiman administrativos deberán ser resueltos por las comisiones distritales, la dirección del Registro Estatal de Electores o en su caso por el Consejo Electoral del Estado en los términos del título decimosegundo, que será objeto de análisis en capítulo aparte.

La inconformidad y el recurso de reconsideración, ambos de naturaleza jurisdiccional, serán resueltos por las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Contencioso Electoral del Estado, conforme a los procedimientos que al efecto se prevén en el título decimocuarto de esta ley y que a su vez será comentada en el capítulo siguiente.

No puede escatimarse la presencia como órgano resolutor del colegio electoral integrado como ya se dijo por miembros del H. Congreso del Estado saliente. Este punto presenta varias peculiaridades que deberán aclararse: como ya se decía según lo dispuesto por el artículo 306 de la ley electoral, el Consejo Electoral del Estado al concluir el cómputo general de la elección de Gobernador, en el acta respectiva debe hacer constar las objeciones y escritos de protesta que se hubieran presentado por los partidos políticos, coaliciones y los candidatos. Toda esta documentación deberá ser enviada para su calificación al colegio electoral; por ende, y como lo señala la tradición jurídico electoral, este órgano colegiado deberá pronunciarse acerca de esas impugnaciones, por virtud de que el artículo 382 de la Ley Electoral apartado tercero inciso b) al

reglamentar la inconformidad, expresamente inhibe al Tribunal Contencioso Electoral del conocimiento de este tema al señalar que sólo lo podrán promover los interesados en contra de: "inciso b) la expedición o en su caso la negativa de expedición de las constancias de mayoría, *salvo que se trate de la relativa a la elección de Gobernador*".

Así pues, el colegio electoral es el único facultado por la Constitución Local y por la Ley Electoral, para calificar la elección de Gobernador, pero todavía se encuentra en la legislación otra omisión, porque en el régimen federal se contemplan dos filtros de legalidad: primero el derecho de los partidos políticos a promover la inconformidad, que debe resolver la Sala Regional competente del Tribunal Federal Electoral, a diferencia que en el encabezado del artículo 382 en comentario se señala: "la inconformidad, sólo se podrá promover por los interesados *y en los casos que se indican a continuación*". Como es fácil imaginarse, ésta es una limitación absoluta, máxime que como se señaló en el párrafo anterior, hay disposición expresa en cuanto a la elección de Gobernador.

Un segundo filtro que por la estructura recursal prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta operativa ante la presencia de una resolución jurisdiccional poniendo fin a la primera instancia de la inconformidad, lo es el que las facultades del colegio electoral para modificar o revocar la decisión jurisdiccional, sólo pueda asumirse cuando se compruebe que en la resolución se violen las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas o las relativas a la motivación del fallo o cuando éste sea contrario a derecho, según se desprende del texto del artículo 60 de la Constitución General del País vigente a partir de 1990 y sin que sea obstáculo para ello, la reforma del 3 de septiembre de 1993, en la que se incluye ya a la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, para con su participación dar fin a la autocalificación electoral, pero que por lo que estimo se trata de un error, no se conservaron expresamente los requisitos ya citados y que sólo por su demostración podrá el colegio electoral modificar o revocar las sentencias que en cuanto a la elección presidencial pronuncie el Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, al no ser expresamente derogadas, tales condicionantes deben de seguir rigiendo la actuación del colegio electoral, ya que se deduce del nuevo texto la variación de criterio sólo en las elecciones de

diputados y senadores en que tiene competencia la sala de segunda instancia, a diferencia de la elección presidencial en que se siguen dando los supuestos del texto constitucional anterior y por ello no estimo que se trate del caso de una derogación implícita sino de una omisión, que obliga a aplicar las reglas de la interpretación jurídica.

IV.- Medios de impugnación vigentes

En cuanto a su distribución debe señalarse que la ley de Jalisco presenta algunos aspectos de mayor modernidad que la Ley Federal de la materia, como lo es la circunstancia de que se clasifiquen por separado los recursos administrativos, de los medios de impugnación jurisdiccionales.

Mención especial amerita la inconformidad, porque ésta al menos ya no se intitula como recurso, que en mi criterio particular nunca lo ha sido, aunque su reglamentación actual tampoco revela que ya se le dé la formalidad de considerarla un proceso concentrado de carácter jurisdiccional y con fines anulatorios de los efectos de actos creados con vicios cuyas consecuencias son destruidas por las resoluciones que declaran procedente la impugnación; aunque el gozo se va al pozo cuando se advierte que la inconformidad sigue de segunda instancia para la aclaración y la revisión, contradiciendo el legislador jalisciense el buen propósito de reglamentar un verdadero juicio político electoral con efectos anulatorios y caer nuevamente a un simple recurso procesal.

En cuanto a la reconsideración, ésta sigue en términos generales los lineamientos establecidos por el texto vigente de la Constitución Federal en su artículo 60. En el capítulo siguiente se analizarán estos medios de impugnación frente a la legislación federal de la materia.

V.- Comparativo con la legislación procesal electoral federal

1.- Recurso de aclaración.- Al respecto la legislación local no se ha actualizado y contempla no sólo de la vigente sino de sus antecesoras varias características que estimo negativas:

a).- Considero que no se ha buscado a través de la reglamentación de este recurso su accesibilidad y agilidad en favor del ciudadano, porque le impone a éste el tránsito por diferentes etapas que bien podrían ser enunciadas como obstáculos, al requerir que luego del empadronamiento, si se da alguno de los supuestos de la aclaración, debe de presentar su solicitud y al igual que la legislación federal contra la negativa o la falta de respuesta interpondrá el medio de impugnación, pero dentro del término fatal de veinticuatro horas según lo prevé el artículo 331, las que corren desde el momento en que se haya notificado, a diferencia de los tres días a que se refiere el Código Federal de la Materia en su artículo 302, mismos que cuentan a partir del día siguiente del conocimiento o notificación.

b).- En cuanto a la tramitación de la aclaración de referencia ésta es biinstancial y mixta por cuanto contempla una parte administrativa a resolverse por la dirección del registro de electores, y otra jurisdiccional, ya que contra su decisión procede el recurso de inconformidad que deberá ser resuelto por la sala de primera instancia del Tribunal Contencioso Electoral que se turne el asunto por el presidente del Tribunal Electoral.

c).- En el trámite de la inconformidad a que se refiere el artículo 378 y siguientes no se dan en un trato diferencial al recurso procedente de un ciudadano, respecto de los promovidos por partidos políticos, no obstante que es obvio que no están en igualdad de circunstancias.

2.- Recurso de revisión.- No obstante que este recurso es la herramienta de los institutos políticos, cuya actividad principal es la electoral, en tanto que la aclaración es promovida por ciudadanos, quienes sólo por excepción tienen acceso al derecho procesal electoral; el artículo 335 otorga el mismo tratamiento en ambos casos señalando que de no cumplirse las prevenciones se tendrá por no interpuesto el recurso.

El término de interposición de la revisión a que se refiere el artículo 332 y que es de sólo setenta y dos horas, contadas de momento a momento no representa ningún avance frente a la legislación federal que otorga tres días, no obstante que la local

en comento fue promulgada casi un año después. Obviamente que esta limitación en tiempo perjudica a los partidos políticos, pero también complica al Consejo Electoral resolutor la toma legal y razonada de la decisión ya que sólo se concede cinco días después de su recepción para el pronunciamiento respectivo.

3.- Inconformidad.- La parte administrativa de este medio de impugnación relativa a la recepción y envío de los escritos de inconformidad por las comisiones distritales y municipales a que se refieren los artículos 137.VII y 138.XII al Tribunal Contencioso Electoral como también lo contempla el artículo 383, en comparación a la legislación federal, es sumamente magro. Sólo de la vinculación de los artículos 333 y 376 se puede deducir que además de la remisión del recurso y sus anexos se agregará un informe de la autoridad, sin que al efecto se establezcan consecuencias por su omisión a los requisitos de éste. Tratando de surtir las abundantes lagunas en la ley, el Tribunal aprobó en su Reglamento Interior disposiciones complementarias para la substanciación de los medios de impugnación, y en cuanto a la inconformidad, está reglamentada por los artículos del 37 al 40, en los que esencialmente se dan las bases para el turno de los asuntos, disponiendo que éste opera con la cuenta al presidente del Tribunal quien hará la distribución entre las salas, y en el caso de que en el envío se hayan omitido pruebas o documentos, el artículo 39 prevé el requerimiento con la sanción única de denunciar la omisión ante la autoridad competente para que ésta proceda conforme a las leyes aplicables al caso, sin ninguna sanción procesal.

En cuanto a los términos, mientras que en la norma federal se otorgan cuatro días para su interposición, en la ley local únicamente se contemplan setenta y dos horas según se aprecia del texto del artículo 383. Este precepto tampoco regula la intervención de los terceros antes del envío de las constancias al Tribunal, sino que el partido político con interés de conservar un derecho incompatible con el pretendido por el actor sólo puede intervenir conforme a lo dispuesto por el artículo 387, presentándose dentro de las veinticuatro horas siguientes a partir del momento que se fije en los estrados el turno correspondiente. Comparando las legislaciones, en la local el tercero queda en notoria

desventaja frente al actor porque no puede conocer el planteamiento de su contraparte y además que sólo se le otorga la mitad del tiempo para su formulación.

El artículo 319 al regular las causas de nulidad de la votación recibida en una casilla sólo señala ocho en lugar de las diez previstas por la ley federal, pero además en el caso de error encarece la procedencia al señalar que éste debe ser grave quedando a juicio del Tribunal la calificación de la anomalía.

Las dos causas faltantes, relativas a la realización de los escrutinios y cómputos en lugar distinto al determinado previamente; la recepción de la votación con fecha distinta de la señalada o por personas u organismos diferentes a los facultados por la ley, se incluyen como calificativas de violaciones substanciales que es un elemento necesario y que debe quedar plenamente acreditado para la procedencia de la nulidad de una elección conforme lo dispone el artículo 320 de la ley local.

En este capítulo debe resaltarse que el artículo 322 a diferencia del correlativo de la Ley Federal, sí faculta expresamente al consejo electoral o a las comisiones distritales para abstenerse de expedir la constancia de mayoría cuando advierta posibles causas de nulidad.

Es lamentable que en la legislación local no se haya repetido la disposición federal contenida en el artículo 290.2, porque si se lee con cuidado el artículo 320 de la ley local se advierte que la facultad del Tribunal Federal para declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores por el acreditamiento de un desaseo generalizado, en la disposición local ha sido incorporada como elemento para configurar la nulidad de una elección y además la redacción del artículo no proporciona claridad para concluir si se enumeran diferentes causas o si se requiere la presencia de todas para configurar la causal.

La protesta tampoco quedó regulada en la legislación estatal, sólo se señala en el artículo 279 la facultad de presentarla y el término de cuarenta y ocho horas para exhibirla, el que resulta menor al establecido por la Ley Federal; pero en el capítulo de pruebas no se le da un tratamiento especial en cuanto a sus alcances o efectos.

- 4.- Reconsideración.- En cuanto a esta segunda instancia, la ley electoral de Jalisco sigue en lo substancial los lineamientos previstos por la Ley Federal, por lo que no se hace comentario especial al respecto.

VI.- Comentario final

Como se expresa a principio de este artículo, no es posible agotar un tema tan vasto en unas cuantas cuartillas, por ello sólo se trató de justificar a través de estas líneas las afirmaciones sobre las limitaciones que para los ciudadanos y los partidos políticos contendientes presenta la legislación electoral local, ello con el ánimo de generar inquietud social para buscar el perfeccionamiento de la legislación; aunque el ideal social sea que la transparencia de los resultados electorales y la actitud de los contendientes hagan innecesaria la participación de los órganos jurisdiccionales, circunstancia a la que se acercó mucho la elección celebrada en Jalisco el 12 de febrero ya que por los datos periodísticos se conoce que únicamente fueron presentados treinta y nueve escritos de inconformidad, siendo incuestionables los apuros de las autoridades administrativas y jurisdiccionales para desahogarlos con las limitaciones que la ley electoral de Jalisco presenta.