

Sección
Estados

*El Contencioso Electoral en la Legislación del Estado de Chihuahua**

Rafael Lozoya Varela**

SUMARIO: 1. El gobierno democrático. 2. El contencioso electoral en el sistema jurídico federal. 3. El contencioso electoral en la Legislación del Estado. 3.1. Referencias históricas. 3.2. Notas generales del Tribunal Estatal de Elecciones. 3.3. La jurisdicción electoral en el Estado. 3.4. Los medios de impugnación. 4. Apuntamientos finales. Referencias bibliográficas.

1. El gobierno democrático***

1.1. La aparición del ideal democrático, como meta ampliamente compartida, es relativamente reciente en la historia de la humanidad. Surgió a finales del siglo XVIII con motivo de los movimientos revolucionarios de Francia y Norteamérica, y en el curso de los doscientos años que siguieron, arraigó en el discurso y en la práctica política, aunque más en aquél que en ésta. Su penetración fue en un principio conflictiva, pero en la actualidad son insignificanemente pocos los que de manera expresa se atreven a rechazarlo. La democracia se ha convertido en "el más explotado entre todos los conceptos políticos" (Kelsen 11).

1.2. En la historia de la cultura política anterior al siglo XVIII fueron pocos los que defendieron de manera franca e inequívoca el poder político popular. En cambio lo menospreciaron la mayoría de los pensadores importantes, entre quienes pueden citarse Platón, Aristóteles, Bodin, Montesquieu, Vico, Hobbes y Locke, hubo algunos que incluso lo rechazaron por ser proclive a la turbulencia social.

Esta imagen de "despotismo de las mayorías" provino de la conflictiva democracia de los atenienses, caracterizada por el directo ejercicio del poder por parte de los ciudadanos y por rasgos no compatibles con el liberalismo moderno, ya que su libertad no se afirmaba por su oposición al Estado sino por la participación del pueblo en el poder

colectivo. La democracia de los modernos, donde el poder corresponde a los representantes populares trajo consigo un modelo sustancialmente diverso (Sartori, 145), en el que el pueblo, o el cuerpo electoral (para ser más precisos), no legisla, ni juzga, ni administra, sólo interviene en la vida política a través de la periódica elección de funcionarios y le corresponde ser una instancia de control, limitación y legitimación de los órganos de autoridad.

1.3. La democracia de los modernos, en caso de que este adjetivo sea aplicable a quienes vivieron hace doscientos años, nació asociada con el liberalismo. Doctrina que, al pugnar contra el orden absolutista de las monarquías europeas que aparecieron en los siglos XV y siguientes, propuso un gobierno restringido. Que respetara los derechos naturales del hombre y que sólo reconociera como título de legitimidad la contratación social, o sea el consenso de los gobernados. Postuló un estado de ciudadanos, no de súbditos. El liberalismo económico sólo puede considerarse como un subproducto de esta ideología. La noción de "libre mercado", que le sirve de apoyo fundamental "no tiene nada que ver con la libertad del individuo; significa, simplemente que el mercado está sujeto a sus propios mecanismos" (Sartori, 220). La fusión entre el ideal liberal y el democrático, aun cuando su relación no fue siempre pacífica, se vio como algo natural hasta principios del presente siglo. Fue prácticamente un solo pensamiento entender que el método democrático era salvaguarda para evitar que los gobernantes pudieran limitar o cancelar los derechos fundamentales y que éstos, por su parte, significaban la mejor garantía para la permanencia del gobierno popular (Bobbio, 47).

* Reelaboración de una exposición hecha el 29 de abril de 1995, en Ciclo de Conferencias organizado por el Tribunal Federal Electoral y el Tribunal Estatal de Elecciones, en la Ciudad de Chihuahua.

** Presidente de Tribunal Estatal del Estado de Chihuahua.

Durante el siglo XIX la democracia se asentó geográficamente en algunos estados europeos y en Norteamérica, además avanzó de manera progresiva con su tendencia al sufragio universal y con la aparición de los partidos de masas. Al despuntar esta centuria iniciaron los sistemas de representación proporcional, alentados también por una idea de mayor equidad. Esa evolución dio lugar a que tales ingredientes se entendieran como propios de la democracia liberal, de tal manera que si se pretende distinguirla de otras, debe añadirse a éstas algún adjetivo.

1.4. Al Estado liberal, entendido como expresión democrática, corresponde la emergencia del constitucionalismo. Que entraña la existencia de una ley suprema especialmente firme, emanada de la voluntad general, que limita y distribuye, en beneficio del individuo, el mando político. El régimen gubernamental sometido a esa disciplina normativa es el Estado de Derecho que plantea la subordinación de los poderes públicos a la ley y el respeto de los derechos humanos. Forman parte de él todos los mecanismos que obstaculizan el ejercicio arbitrario de la coerción pública. Entre los que destacan, por su importancia, el control al gobierno por el parlamento, el de éste y aquél por los tribunales y la independencia del poder judicial (Bobbio 19).

Es oportuno anotar que desde mediados del presente siglo se ha distinguido el Estado liberal de Derecho, de orientación marcadamente individualista, y el Estado social de Derecho, concepto que postula que el poder público debe abandonar su actitud abstencionista e involucrarse en la búsqueda de la justicia distributiva, mediante su participación en la vida económica, social y cultural (Orozco Henríquez, Estado de Derecho 793).

1.5. El modelo teórico del Estado liberal democrático fue armado con las experiencias ocurridas entre 1870 y 1939 en los países avanzados. Sus elementos son: "la designación de los gobernantes mediante elecciones por sufragio universal, la existencia de un parlamento con grandes poderes, y una jerarquía de normas jurídicas destinadas a asegurar el control de las autoridades públicas por jueces independientes", instituciones que tienen como fin impedir que el poder sea

"demasiado fuerte" y avasalle las libertades de los ciudadanos (Duverger, 72).

1.6 Sin embargo, tal como fue denunciado desde hace más de cien años, las constituciones pueden no tener una función normativa, sino sólo decorativa (Lasalle, 30). Al lado del constitucionalismo real puede existir, como perversión, el "pseudonconstitucionalismo" como un esfuerzo para "hacer pasar por constitucional a un Estado que es, en realidad, un Estado absoluto" (Lasalle, página citada). Es verdad que, tras la experiencia de la Revolución Francesa, ningún gobierno puede pretender legitimidad si no la deriva de la voluntad del pueblo; sin embargo, para alcanzarla se han "camuflado" autocracias y totalitarismos bajo una constitución escrita meramente nominal (Loewenstein, 214). El mecanismo para lograr este vuelco es el de controlar las elecciones y se le ha empleado desde el siglo anterior de manera bastante "primitiva". En la actualidad tal manejo se opera por medio de un partido único con el que se obtiene el dominio del parlamento, la docilidad del poder judicial y el control de la propaganda (Duverger, 69).

Si existe una constitución real y efectiva en contraste con un maquillaje constitucionalista, es porque hay Estados donde la democracia no es experiencia, sino apariencia. En la práctica del poder hay democracias efectivas y democracias formales. La destinación radica en que las primeras están basadas en elecciones "reales y competitivas". Estas, por su parte, deben satisfacer las siguientes exigencias:

- a) El reconocimiento de la capacidad plena del elector mediante el sufragio universal la organización de registro electorales accesibles la cancelación de mecanismos previos tendientes a evitar el "fraccionamiento" del voto (como podría ser el deslinde amañado de las divisiones geográficas).
- b) La libre orientación en la emisión del sufragio para la que, además del reconocimiento del voto secreto, se precisan otras condiciones tendientes a evitar todo tipo de presiones al ciudadano.
- c) El control efectivo de la limpieza del escrutinio.
- d) La existencia de opciones partidarias reales.

e) El que haya un sistema pluralista de partidos, donde éstos tengan posibilidades equitativas de financiamiento y de acceso a los medios masivos de comunicación, y

f) La actitud de las autoridades de aceptar una alternancia tranquila en el ejercicio del poder (Hermet, 22 y ss.).

1.7. A la enumeración anterior debe añadirse, como requisito de importancia para asegurar la posibilidad real de procesos confiablemente democráticos, el funcionamiento de una instancia de vigilancia y control. Hacer que la administración del servicio electoral no sólo sea transparente, sino que pueda ser vigilada por los propios interesados, quienes deberán tener la oportunidad de plantear sus reclamaciones ante otros órganos de decisión.

Las alternativas para la satisfacción de esta exigencia son el contencioso político y el contencioso jurisdiccional. O sea la autocalificación y la heterocalificación, según se usa decir en nuestro país. En la primera, las cámaras legislativas, o los candidatos electos o una parte representativa de éstos, valoran regularidad jurídica de las elecciones. En la segunda, son los tribunales, ordinarios o especializados, los que mediante un procedimiento judicial, tienen esa potestad. Una comparación entre ambos sistemas lleva a concluir que, si lo que se pretende salvaguardar es la legalidad es preferible el control a través de jueces. La calificación mediante órganos políticos ha pretendido justificarse por su flexibilidad y por ser la única que resulta congruente con la independencia de los poderes propia del gobierno republicano. Sin embargo, si se prescinde de la invocación retórica de este principio, hay que tomar en cuenta que es un hecho que las asambleas no basan sus decisiones, por lo regular, en preceptos jurídicos, sino en razones de oportunidad buenas o malas (Duverger, 105). Y que si la composición de esos cuerpos está sesgada políticamente, no hay filtros que eviten que esa parcialidad trascienda a sus decisiones. Además, normalmente su integración es favorable a quienes se encuentran ya instalados en el poder. Al respecto es oportuno aludir a que Jesús Reyes Heróles, uno de los políticos y teóricos de la política nacional, consideró que estaba "viciada" la calificación de elecciones de la representación nacional. En razón

de que la Comisión Federal Electoral, dependiente del Ejecutivo, era quien designaba a los candidatos a diputados "presuntamente electos" que debían calificar a su vez el proceso de emisión del sufragio en la Cámara (Moctezuma Barragán, 352). Los datos anteriores apoyan la idea de considerar que en nuestro país, la fase autocalificativa quedó agotada como medio idóneo para legitimar la decisión electoral. Que "el proceso de autocalificación se ha vuelto sospechoso de parcialidad y no ha sido posible refutar eficazmente a quienes lo tildan de ser una instancia excesivamente politizada" (Barquín Álvarez, 51). Que existe una orientación que favorece la adopción del contencioso jurisdiccional (Orozco Enríquez, *Los Sistemas...*, 803), con base en el proceso judicial, cuya superioridad es evidente. Toda vez que se trata de un "método... impuesto por la autoridad para la consecución de la justicia" (Calamandrei, 29), que se verifica ante juez imparcial, donde los interesados tienen iguales oportunidades de hacer valer sus intereses con el fin de obtener una decisión conforme al derecho previamente establecido.

2. El contencioso electoral en el sistema jurídico federal

2.1. Aun cuando sea de manera esquemática no podemos hacer a un lado en esta exposición a algunas referencias sobre el desarrollo del contencioso electoral dentro de la legislación federal. Toda vez que ésta ha sido un referente ineludible en las leyes del Estado de Chihuahua, que en ocasiones la han seguido como modelo y en ocasiones pretenden superarla.

2.2. A partir de la Constitución de 1917 se manifestaron con relativa claridad dos etapas en la evolución de la práctica relacionada con el acceso a la presidencia de la República. La primera que se prolongó hasta principios de la tercera década del siglo, caracterizada por el predominio de la lucha armada por el poder, en la que la emisión del sufragio tenía una importancia secundaria. En la segunda apareció la solución pacífica, o mejor dicho no militarizada, que resolvía el conflicto en el seno de un partido que coaligaba las fuerzas revolucionarias triunfantes. Dentro de este segmento histórico, a partir de los años sesenta, se manifiestan indicadores de pluralismo político que subsisten y se amplían hasta nuestros días. No constituye un optimismo ingenuo entenderlos como rasgos que revelan la emergencia de un auténtico proceso de democratización, no exento de retrocesos eventuales; aún cuando pueda discutirse si la intensidad del cambio corresponde o no a nuestras expectativas.

2.3. Entre esos acontecimientos pueden apuntarse:

a) La ampliación del universo de electores: con el reconocimiento del voto femenino en 1947 y 1953, con la disminución de la edad para sufragar en 1969 y con el otorgamiento de este derecho a ministros de cultos religiosos en 1992;

b) La constitucionalización del régimen de partidos políticos nacionales y el reconocimiento de sus derechos mínimos en 1977;

c) El acceso a la Cámara de Diputados de candidatos de partidos minoritarios, en 1963, y luego de electos por representación proporcional, en 1977;

d) La composición del Senado, con una cuota de senadores de minoría en 1993; y

e) La emergencia de tribunales para la vigilancia de la regularidad de los procedimientos electorales, en los términos que enseguida se apuntarán.

2.4. Con la llamada Reforma Política de 1977 se estableció por primera ocasión la intervención de tribunales, en este caso de la Suprema Corte de Justicia, en la calificación de elecciones de diputados. Su ingerencia a través del recurso de reclamación resultaba sin embargo mediatizada. Toda vez que se concretaba a establecer si en el proceso de comicios hubo "violaciones sustanciales", pero, en caso de haberlas, correspondía a la Cámara decidir nulidad de la elección. La opinión de los juristas consideró que esta actividad secundaria rebajaba la dignidad del más alto tribunal nacional. Independientemente de ello, en la práctica la intervención de la Suprema Corte sólo se solicitó en unos cuantos casos y resultó insatisfactoria por no haberse pronunciado sobre el fondo de la controversia (Flores Garacía, 669 y Robles Martínez, 104).

En 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que la legislación secundaria le atribuyó la discutible calidad de órgano administrativo (Patiño Camarena, 490). Lo que resulta poco correcto, ya que los magistrados eran designados por el Congreso y tomaban resoluciones de carácter judicial (Robles Martínez 105). Sus decisiones carecían de obligatoriedad, ya que podían ser modificadas por los colegios electorales de las Cámaras. Por lo que en todo caso pudo entenderse como una institución de apoyo parlamentario. La eficacia del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue también tildada de insignificante, porque fueron pocos los procesos que llegaron a su conocimiento y la sobrecarga de normas preclusivas sólo permitió que unas cuantas resoluciones abordaran el fondo de la controversia. Además de que la regulación probatoria fue disfuncional (Krieger, 46 y Pantoja Morán, 65 y ss).

Finalmente, mediante reforma constitucional de abril de 1990 se instituyó el Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo. Se estableció que sus resoluciones eran obligatorias, aunque podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Luego, por enmienda a la Constitución de septiembre de 1993, se le reconoció como "máxima autoridad jurisdiccional", y sus resoluciones fueron catalogadas como definitivas e inatacables. No obstante lo anterior la calificación de la elección de Presidente de la República corresponde a la Cámara de Diputados.

3. El contencioso electoral en la Legislación del Estado

3.1. Referencias históricas

3.1.1. No puede considerarse inusitado que el desarrollo histórico de la legislación local sobre la vigilancia de la legalidad de las elecciones siguiera un desarrollo similar a la de la Federación.

El dominio carrancista en el Estado dio lugar a la promulgación de la Constitución Política de 1921, donde se estableció el contencioso electoral político. De acuerdo a su texto correspondía al Congreso calificar el proceso para la elección de gobernador y resolver las reclamaciones sobre la validez de las de los ayuntamientos (artículo 64, fracciones XVIII y XXV). Y, por otra parte, una Junta Preparatoria definía la nueva integración del Congreso. Ella estaba formada por los diputados en funciones y los "presuntos diputados electos" (artículos 46 y 47).

3.1.2. La Constitución actual, promulgada el 16 de julio de 1950, conservó en lo fundamental esas prescripciones (artículos 45, 46 y 64 fracciones XVIII y XXV). La diferencia más apreciable fue en el sentido de que sólo los "presuntos diputados electos" eran los que conformaban la Junta Preparatoria.

La legislación secundaria sobre la materia se incluyó en el formalmente novedoso Código Administrativo, que se emitió el 2 de agosto de 1950. En ella se prescribió que tenían a su cargo la

organización de los comicios la Junta de Vigilancia Electoral Estatal y las Comisiones Electorales Distritales (artículos 1020, 1022, 1027 y 1028, fracción IX). La primera, que constituía la autoridad de mayor rango, estaba compuesta por el Secretario de Gobierno, el Jefe del Departamento de Gobernación, dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos (Artículo 1021). No puede ocultarse que la estructura de este cuerpo era apta para que predominara el interés gubernamental, asociado con el del partido que le era afín. Por lo que la decisión de los representantes gubernamentales era relevante primero para la declaración de presuntos diputados, luego para la composición de la Junta Preparatoria y después para la calificación de la elección del Congreso. Y la voluntad de la legislatura influía para la elección del gobernador y la de los ayuntamientos. En el Código Administrativo de 1974 (Periódico Oficial de 21 de agosto de ese año) la Junta de Vigilancia Estatal Electoral recibió el nombre de Comisión Estatal Electoral, cuya conformación resultó aún más desequilibrada. Toda vez que aumentó considerablemente el número de los comisionados gubernamentales: tres nombrados por el Gobernador además del Director de Gobernación, y cuatro por el Congreso y redujo a uno el que correspondía a cada partido político (artículo 478).

3.1.3. Como adecuación a la Reforma Política que se planteó a nivel federal en 1977, en el Estado se modificó la Constitución en 1979 (Periódico Oficial de 24 de enero de ese año). Lo más relevante fue el establecimiento de diputados de minoría. Para efectos de nuestra exposición debe destacarse la disposición en el sentido de que la Junta Preparatoria estaría compuesta por los presuntos diputados electos según el principio de mayoría relativa".

3.1.4. La Ley Electoral de diciembre de 1988 (Periódico Oficial de 31 de ese mes) disminuyó el peso gubernamental en el seno de la Comisión y privilegió el de los partidos. Se componía por un comisionado del Gobernador, otro del Congreso y uno más por cada partido político. A los que se añadían hasta treinta asignados a los partidos políticos "con un criterio de proporcionalidad simple, de acuerdo a su porcentaje de votos en la totalidad del Estado, obtenidos en la elección anterior" (artículo 67).

3.1.5. Tres años después se reformó la Ley para acoger la "ciudadanización" de los organismos electorales (Periódico Oficial de 28 de diciembre de 1991). Se prescribió que la Comisión Estatal Electoral fuera compuesta por un funcionario designado por el Gobernador, tres del Poder Legislativo (dos por la mayoría parlamentaria y otro por la primera minoría) y ocho consejeros ciudadanos nominados por el Ejecutivo. Es claro que la orientación de éstos debía ser determinante para la declaración de presuntos diputados electos y, por vía de consecuencia, para todo el proceso de calificación.

3.1.6. Las reformas a la Constitución local, publicadas el primero de octubre del año pasado, pretenden ser un cambio radical del régimen jurídico del proceso de elecciones. Una de sus metas es la de dotar de imparcialidad e independencia al Consejo Estatal de Elecciones, (sucesor de la Comisión Estatal Electoral) como administrador de los comicios. Quienes tienen poder de decisión dentro del órgano directivo de más alto nivel son sólo el Presidente y los consejeros ciudadanos. Todos ellos designados mediante un complejo procedimiento que, en principio, conduce a recabar el consenso de las fuerzas políticas más importantes de la Cámara. Las decisiones del Consejo son impugnables ante el Tribunal Estatal de Elecciones y las determinaciones de éste no admiten ulterior recurso. Lo que entraña el abandono del contencioso político, cuya instancia de decisión suprema era la legislatura, y el establecimiento pleno del contencioso electoral, de mayor alcance incluso que el sistema federal que le sirvió de modelo. Toda vez que se confiere al Tribunal Estatal la facultad de calificar la elección del titular del Ejecutivo.

3.2. Notas generales del Tribunal Estatal de Elecciones

3.2.1. En el Dictamen de Comisiones emitido para la aprobación de la reforma de la Constitución del Estado, de septiembre de 1984, se señaló que con ella se implantaba "la calificación íntegramente jurisdiccional de los procesos electorales". Atribución otorgada al Tribunal Estatal de Elecciones "órgano autónomo, de legalidad y plena jurisdicción en la materia" (artículo 37 de la Constitución Política del Estado).

Constituye redundancia exigir que un tribunal deba ajustar sus decisiones a la ley. Sin embargo, las expresiones del texto citado (que se repiten en el artículo 159-1 de la Ley Electoral) deben entenderse como manera de destacar la legalidad, como único referente para solventar las cuestiones surgidas del proceso de elección, y como fórmula para desautorizar el tradicional sistema del contencioso político, en cuyas decisiones prevalece el criterio de oportunidad. En el que pueden incidir de ingredientes proclives a la arbitrariedad, a la simulación, y al oportunismo.

Sin embargo, también hay oportunismo y ocultamiento en las resoluciones jurisdiccionales, aunque invoquen como fundamento la norma legal, puesto que no son raros las interpretaciones fraudulentas y los falseamientos probatorios. Por lo que para conjurar, aunque sea parte, esos vicios, es necesario que quien juzga sea también imparcial. Que sus juicios sean impulsados no por un interés personal, sino por el interés colectivo de que la contienda se resuelva ordenada y pacíficamente, para mantener la tranquilidad social (Calamandrei, 60). En los textos constitucionales y legales del Estado se pretende evitar la parcialidad o mejor dicho el partidismo, de los magistrados del Tribunal ya que dos de ellos son elegidos al azar entre los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Y los restantes (tres numerarios y un supernumerario) que deben carecer de militancia partidaria, mediante fórmula similar a la empleada para investir a los consejeros ciudadanos. O sea: por decisión de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados sobre una propuesta del gobernador, lo que supone un principio de consenso entre las fuerzas políticas del Congreso. Y en caso de que no se obtuviera decisión se votaría una nueva propuesta, proveniente, en esta hipótesis,

de la mayoría parlamentaria. Y si aún así no hubiere ningún resultado se acudiría a la insaculación (artículo 162 de la Ley).

3.2.2. La autonomía del Tribunal plantea el problema de su inserción en el esquema gubernativo del Estado, que no está exento de interés práctico. El nombramiento de los magistrados, como ya se puso de manifiesto, no origina ninguna dependencia de éstos respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Tampoco existe subordinación de ellos en relación al Supremo Tribunal de Justicia del Estado (pese a que dos de los magistrados de este cuerpo forman parte de aquél). Debe descartarse además que el Tribunal sea una corporación descentralizada o desconcentrada. En estas condiciones, si se toma en cuenta que su función es sustancialmente un ejercicio jurisdiccional, debe concluirse que: está inserto dentro del Poder Judicial del Estado al igual que el Supremo Tribunal de Justicia, del que es independiente. Por lo que el Poder Judicial que tradicionalmente había tenido estructura unitaria ahora la tiene dual, por incluir de manera paralela a ambos tribunales.

Autónomo, por otra parte, designa a la entidad capaz de regir los peculiares intereses de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Luego de la autonomía del Tribunal Estatal de Elecciones, establecida en el artículo 37 de la Constitución Política del Estado, deriva la facultad de que pueda crear su propia normatividad. Por lo que este dispositivo presta apoyo jurídico a las prescripciones de la Ley Electoral que autorizan al Tribunal para expedir su reglamento interior (artículo 159-1-IV-b) y para definir sus directivas jurisprudenciales (161-1-k). Aunque puede resultar ocioso recordarlo, estas reglas deben estar sometidas a los preceptos legales y éstos a su vez a los de la Constitución Estatal. Mas ello no autoriza a entender que la producción de jurisprudencia y de reglamentos sea una labor meramente mecánica y de reiteración de los textos de jerarquía superior. Pese a que en ocasiones no se le reconozca de manera expresa, es una tarea de creación jurídica, a través de actos de concreción de la norma abstracta. Que suponen una previa labor interpretativa consistente en elegir, entre las varias opciones que derivan del significado de un texto, la que resulta socialmente más adecuada.

Es preciso fijar, por otra parte, los alcances del "reglamento interior" a que alude la Ley. Una primera aproximación es la de entenderlo como el que regula tan sólo la organización y funcionamiento del Tribunal y concluir que por tanto sus preceptos sólo vinculan a sus empleados y funcionarios. En ese sentido se le ha entendido por los tribunales electorales del Estado de Hidalgo y de San Luis Potosí. Sin embargo, también es viable otra lectura más amplia, en la que: el reglamento interior pueda incluir reglas que incidan sobre el procedimiento y que, por tanto, impongan obligaciones y cargas a las partes. Tal como se ha establecido en las disposiciones reglamentarias del Tribunal Federal Electoral, del Tribunal de Michoacán y del de Guanajuato. Este último, de manera categórica, indica que sus normas "son de observancia obligatoria para los servidores públicos del Tribunal y para quienes concurran a su jurisdicción" (artículo 3). Por nuestra parte consideramos más funcional la segunda de las alternativas apuntada, la necesidad de: dar mayor precisión a los preceptos legislativos de carácter procesal (que en ocasiones suelen ser muy lacónicos), colmar las lagunas de que adolezcan y desvanecer sus contradicciones. Esta solución encuentra fundamento en lo establecido por el artículo 160-2 de la Ley Electoral, que indica que el Tribunal puede ejercer todas las atribuciones necesarias para su correcto funcionamiento. Y es imprescindible, para el cumplimiento debido de su labor, que los justiciables conozcan de manera anticipada y con claridad el trámite que se va a dar a las pretensiones que pudieran hacer valer ante él. Y, en estas condiciones el reglamento interior es un medio idóneo para esta comunicación.

3.2.3. El artículo 161 apartado 1 prescribe que "el Tribunal funcionará exclusivamente durante los procesos electorales o los procedimientos plebiscitarios o de referéndum". Esta directiva si se le entiende de manera aislada induce a pensar que se trata de un órgano transitorio. Sin embargo, si se le relaciona con los demás que le sirven de contexto se concluye que carece de significación alguna, toda vez que la contradicen múltiples reglas especiales. En vista de que aquella prevención no es compatible con la investidura de los magistrados electos para ejercer por ocho años y a quienes se prohíbe además desempeñar algún empleo o cargo remunerado (artículos 162-4 y 164-1 de la Ley). Y sobre todo pugna con la circunstancia de que se

atribuyan al Tribunal otras funciones jurisdiccionales. Como son:

a) Conocer de recursos contra las resoluciones de los órganos del Consejo, producidas "durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios", según se asienta en el inciso b) del apartado 1 del propio artículo 161, y

b) Solucionar los conflictos laborales que surjan entre el Consejo Estatal de Elecciones, que es un órgano permanente, y sus servidores (artículo 159-1-IV). La solución ante estas normas contradictorias debe ser la de atender las de carácter especial y considerar que: el Pleno del Tribunal quedará instalado sólo durante el proceso electoral y se disolverá una vez que concluya. Que deberá convocársele ante la emergencia de alguna cuestión que le competa resolver. En el entendido de que, aun en receso del Pleno, continuará la presencia del Tribunal, aunque reducido a su mínima expresión en lo que se refiere a su plantilla burocrática.

3.2.4. En el marco jurídico estatal se señala que el Tribunal de Elecciones es la máxima autoridad electoral y que está investido de plena jurisdicción (artículos 37 de la Constitución y 159 de la Ley). Lo primero conduce a entender que sus fallos no son susceptibles de ser combatidos a través de algún recurso, en los términos del régimen jurídico del Estado. Tampoco procede el juicio de amparo contra sus decisiones como organismo electoral, de acuerdo a la fracción VII del artículo 73 de la Ley de la materia. Sin embargo, puede ser discutible que la improcedencia alcance a las resoluciones emitidas en cuestiones ajenas a lo electoral.

En lo procesal se entiende por reenvío la posibilidad de que el tribunal que conoce de un recurso, una vez que anula la resolución combatida, remita lo actuado al juez de origen para que éste expida la decisión debida. Implica una moderación en el uso del poder jerárquico. Ahora bien, el tribunal de pleno derecho, o plena jurisdicción, si no quieren entenderse estas expresiones como alusiones retóricas, es el que ejerce una potestad más fuerte sobre sus subordinados. Que al revisar lo proveído por éstos está autorizado no sólo para cancelar lo resuelto para producir la nueva determinación. De acuerdo al texto legal citado, el Tribunal Estatal de Elecciones está investido de jurisdicción plena sobre las autoridades del Consejo

de Elecciones y le corresponde, por tanto, revisar sus acuerdos, dejarlos, en su caso, sin efecto y formular el que los sustituya. Sin embargo, puede anticiparse algún inconveniente de carácter técnico para el ejercicio de esta facultad. En vista de que ella supone que quien decide tiene a su alcance todos los elementos para tomar la determinación, pero, en algunos casos, el Tribunal no pudiera contar con toda la información adecuada. Por lo que al producir su fallo no tendría más alternativa que encomendar al Consejo que se allegara y valorara los elementos de juicio pertinentes para adoptar la medida de que se trate.

3.3. La jurisdicción electoral en el Estado

3.3.1. De la legislación se desprenden una serie de principios relacionados con el desarrollo de los procedimientos de la contienda electoral, entre los que identificamos: el de celeridad, el de instancia única y el que, con algunas reservas, designaríamos como el de "litis cerrada".

3.3.2. La urgencia para la resolución de los litigios en materia de elecciones se manifiesta en varios preceptos de la Ley. Como son: A) La prevención en el sentido de que no se reconocen días ni horas inhábiles durante los procesos electorales (artículo 179). B) El haber instituido lo que se ha dado en llamar la notificación automática (artículo 184-3); o sea: dar por notificado al representante partidario que estuvo presente en la sesión del Consejo donde se produjo la resolución a impugnar. Regla que a nuestro juicio puede mermar la posibilidad de defensa cuando, en la audiencia, no se formuló explícitamente la motivación y el fundamento de aquélla. Lo que llevó a que el tiempo para combatirla siga su curso, no obstante que no se le pueda controvertir por desconocimiento de las razones que la sustenten. C) Los reducidos plazos para recurrir: tres días para la apelación y cuatro para la inconformidad (artículo 182-1 y 2). Que resultan especialmente apremiantes si se toma en cuenta que la promoción con que se inicia la contienda debe contener de manera clara el correspondiente concepto de agravio. D) La brevísima oportunidad, de sólo 48 horas, para que las demás partes comparezcan al procedimiento para hacer valer las razones que estimen pertinentes (artículo 192.2) E) El limitado tiempo, de 24 horas, para que el Consejo, una vez que desahogue el

trámite que le corresponda en los recursos, remita al Tribunal las actuaciones (artículo 192-3). Y F) Finalmente el que los medios impugnativos se resuelvan en plazos perentorios, que no puedan exceder del último día de agosto, en los años que hubiera proceso electoral, en el entendido de que el de apelación debe quedar fallado en 15 días (artículo 201-1 y 3).

Es comprensible el procedimiento de urgencia a propósito del recurso de inconformidad, ya que a su través se controvierten los actos medulares del sufragio y es evidente la necesidad política y social de tener una decisión cierta sobre quienes pudieran ser los titulares de la representación popular. Y, por otra parte, ese procedimiento impugnativo presenta mayor complejidad en razón de que en él será preciso recabar material probatorio. Sin embargo, estos apremios no se manifiestan con la misma intensidad en el recurso de apelación (ni en los demás procedimientos que debe incoar el Tribunal). Por lo que, a mi juicio, sería factible que sus tiempos de tramitación, sin caer en la lentitud, fueran menos premiosos.

3.3.3. Otra de las directrices de la jurisdicción electoral del Estado es la de resolución en instancia única de las controversias, inspirada también en la finalidad de lograr mayor economía procesal. Sin embargo, este propósito se encuentra obstruido por la circunstancia de que el procedimiento se divide en dos etapas, que corresponden a órganos diversos. La de instrucción, a cargo de jueces que tienen la encomienda de dejar el procedimiento en estado de resolución. Y la de decisión, atribuida al Pleno. Este se limita a emitir el pronunciamiento de fondo, con base en ponencia presentada por alguno de los magistrados. Esta bipartición, además de entorpecer la brevedad del trámite, es contraria al principio de inmediatez. También cabe observar que la fase instructora sólo tiene significación, en términos de eficacia procesal, cuando hay menester de incorporar a las actuaciones material probatorio. Lo que sólo ocurre en el recurso de inconformidad que tiene, como ya se apuntó, la finalidad de purgar los vicios habidos durante la votación. En cambio, en el de apelación el Tribunal se concretaría a valorar la legalidad de los acuerdos del Consejo, en función de las pruebas que previamente recabó.

3.3.4. Cuando se habla de la vía jurisdiccional, como el mejor medio para la solución de las

controversias electorales, de manera necesaria se alude al proceso que es su instrumento. Sin embargo, se pasan por alto las múltiples formas procesales que el desarrollo de la historia ha mostrado como posibles, aunque acusen entre ellas diferencias importantes. Estas distinciones pueden establecerse no sólo desde el punto de vista técnico sino también en el de los principios, los cuales se encuentran asociados a aspectos políticos a tal grado que se ha considerado que: las reglas procesales delatan el carácter autoritario o democrático del régimen social donde se ubican. Si se entiende el proceso como un mecanismo de solución de conflictos entre partes, es consubstancial al mismo el principio dispositivo. O sea: el dejar a los contendientes la iniciativa y responsabilidad de aquél. Ahora bien, los diversos grados en que se admite ese impulso permite distinguir, a nivel teórico, dos estructuras opuestas. Una que convencionalmente calificaríamos de "litis cerrada", donde se manifiesta de manera extrema ese principio. En vista de que los contendientes, en especial el actor, deben realizar una serie de actos previos, de contenido prácticamente ritual, para preservar la vitalidad de su acción. Se requiere también que las partes, en sus escritos de fijación de la controversia, formulen de manera explícita (incluso con el auxilio de rutinas solemnes) los hechos y las razones que les sirven de apoyo a sus exigencias e invoquen de manera clara los dispositivos en que se fundan. Toda vez que sus peticiones y argumentos delimitarán el campo de estudio del juez quien, sometido a la regla de estricto derecho, no podrá suplir las omisiones. El arsenal de medios probatorios de que pueden disponer los litigantes es restringido y su regulación formalista, por lo que los hechos que pudieran tenerse como ciertos en las resoluciones diferirán, en alguna medida, de los que realmente ocurrieron. Este tipo de proceso privilegia la habilidad de los contendientes y la pasividad de la autoridad judicial. En cambio la configuración opuesta se caracteriza por una menor intensidad del principio dispositivo. Aunque debe respetarse la iniciativa de los contendientes el juez asume la dirección del proceso. Se suprimen prácticamente los bloqueos preclusivos de la acción. El juzgador debe adoptar criterios más tolerantes para entender lo que plantearon las partes y superar los errores expresivos en que incurrieran ya sea al hacer valer un argumento o al invocar un texto de Derecho. Son admisibles todos los elementos que pudieran

proporcionar información sobre lo ocurrido y el Tribunal está facultado para allegarlos si las gestiones de litigantes fueran insuficientes. Este modelo procesal, de "litis abierta", tiende a hacer más funcional el ejercicio de las pretensiones de las partes y a comprometer al Tribunal con la realidad social. Si se trasladan estas dos figuras al ámbito de lo contencioso electoral puede observarse que, en la primera, existe de manera encubierta una orientación a obstruir el enjuiciamiento de los actos de la autoridad encargada de la administración de las elecciones. En tanto que la segunda facilita la posibilidad de pronunciamientos de fondo suficientemente informados sobre su legalidad. O para emplear una terminología de política electoral: aquel tipo procesal es más autoritario y éste más pluralista, en tanto que destraba la impugnación que pudieran hacer los partidos a los actos del gobierno.

Si son válidos estos indicadores debe concluirse que los tribunales federales han transitado del primero de los modelos apuntados al segundo. Tal como puede apreciarse en las formalistas reglas del Código Federal Electoral de 1987 referentes al Tribunal de lo Contencioso Electoral. Con las transformaciones sufridas, al crearse el Tribunal Federal Electoral, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y en las reformas que siguieron. Pero especialmente con la instrumentación que se hizo de los anteriores textos legales en el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral de Diciembre de 1993.

La Ley Electoral del Estado ha tomado distancia del extremo de rigidez y cerramiento procesales y contiene algunas novedades interesantes en ese sentido. Sin embargo, aún se encuentra lejos del proceso abierto y funcional.

3.4. Los medios de impugnación

3.4.1. En los dispositivos para combatir actos de la administración pública pueden encontrarse diferencias significativas. Entre ellas tiene interés para efectos de nuestra exposición, señalar los casos en los que sólo se pretende enjuiciar la legalidad de esos actos en función de los antecedentes que tuvo a la vista el órgano que los emitió. En cambio otros, que agruparíamos bajo la denominación de procesos impugnativos (o juicios de impugnación), suponen el ejercicio de una acción de parte del interesado, quien no tuvo acceso (o no lo tuvo de

manera cabal) al procedimiento previo. Y entraña la posibilidad de producir pruebas para poner de manifiesto los vicios que atribuye a la determinación impugnada. En el recurso se combate la falta de adecuación entre el acto y la ley, en los procesos de impugnación el que éste se dictará sin suficiente información. Estos serían los recursos en sentido restringido.

Los principales medios de control de la legalidad del proceso de elecciones establecidos en la Ley del Estado son el de apelación y el de inconformidad. Y de ser atendibles las ideas que se acaban de expresar, el primero tendría la naturaleza jurídica de un recurso y el segundo la de un proceso autónomo de impugnación. Lo que convendría a la expresión de "actor" entendida en el artículo 187-1 a) de la Ley, o sea como quien reclama la jurisdicción del Tribunal.

3.4.2. La apelación es el medio impugnativo de mayor amplitud. De acuerdo al principio de legalidad, todas las resoluciones de las autoridades encargadas de la organización del procedimiento de votación son recurribles (Patiño Camarena, 531). De aquí que, como regla general, la totalidad de los pronunciamientos del Consejo Estatal de Elecciones, sean apelables, salvo que alguna disposición legal les atribuya el carácter de definitivos o señale otro dispositivo para combatirlas. La vastedad del campo operativo de la apelación queda manifiesta por la circunstancia de que están legitimados para interponerla, además de los partidos políticos, los ciudadanos que reclamen su registro en el padrón electoral y las agrupaciones políticas cuando se les niegue su reconocimiento como partido (artículos 176-1-c) y 177-1-b). La procedencia de la apelación supone el agotamiento previo del recurso administrativo de revisión, cuya decisión compete al Consejo General del Consejo Estatal de Elecciones. La revisión es oponible contra los proveídos que emanan de las dependencias de éste y contra los del propio Consejo (artículos 176-1-a y 177-1-a). Creemos que la Ley debiera limitar el uso de este medio de control interno sólo contra los acuerdos de autoridades subordinadas que fueran, en realidad, susceptibles de corrección por el Consejo General. Y que las restantes determinaciones se apelaran ante el Tribunal, lo que redundaría en economía de trámites procesales. La Ley es equívoca respecto al trámite de la apelación. En razón de que su artículo 192-2 supone que el escrito inicial debe presentarse ante el Consejo. Toda vez que previene que éste, o sea el órgano electoral, una vez que "reciba un recurso de ...apelación... lo hará de inmediato del conocimiento público". Mientras que lo establecido por los artículos 191-1 a) y 194 lleva a entender que la promoción relativa ha de plantearse directamente al Tribunal. La manera más razonable de superar esa situación de ambigüedad, si se pretende mayor apertura procesal, es la de entender que ese medio impugnativo puede entablarse válidamente por cualquiera de estas vías.

3.4.3. El procedimiento de inconformidad es el dispositivo de control de la regularidad de la emisión del sufragio. Tiene los siguientes propósitos:

a) Purgar los vicios del procedimiento de votación a nivel de casillas, ya sea para dejarlo sin efecto o para ajustar el cómputo.

b) Declarar la nulidad de elecciones de ayuntamientos, diputados y gobernador. Y

C) Revocar las constancias de votación mayoritaria expedida en favor de algún candidato y "modificar la asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional" (mayores precisiones en Patiño Camarena, 551 y 552). Las normas que rigen el recurso se encuentran dispersas en los Títulos Primero y Segundo del Libro Séptimo de la Ley (artículos 169, 170, 171, 172, 191 2, y 205). En la legislación del Estado, a diferencia de la federal, no es requisito de procedencia la presentación del escrito de protesta contra la actuación de los funcionarios de casilla.

Por otra parte, se ha insistido en que el trámite de la inconformidad plantea la coyuntura de asumir evidencia tendiente a probar las causales de nulidad. Que en síntesis corresponden:

a) A la omisión de la instalación de casillas.

b) Al servirse de lugares diversos a los acordados para ubicarlas o para realizar las labores de escrutinio y cómputo.

c) A la extemporaneidad de la votación y de la entrega del paquete electoral.

d) A la violencia sobre representantes partidarios, funcionarios de casilla y votantes.

e) A las actitudes dolosas al permitir votar sin credencial y al alterar los cómputos. Y

f) Al error en el conteo de los sufragios. En la Ley del Estado, en contraste con otras legislaciones donde están más limitados los medios de prueba (Flores García, 664), se admite la testimonial. Por otra parte, regula en forma similar a la establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la llamada "prueba técnica". O sea la información recabada mediante instrumentos de reproducción de imágenes (artículo 199-4). La naturaleza jurídica de ésta corresponde a la documental, entendida en sentido amplio, aun cuando es necesario complementarla con

informaciones de quienes hicieron la grabación para que pudiera ser significación. También, al igual que el referido Código, regula con el nombre de presuncional las declaraciones levantadas ante quien está investido de fe pública (artículo 199-5). Se trata en realidad de un testimonio recibido fuera de proceso, particularidad que por sí misma no le resta valor; aunque sí puede demeritarla el que no se dé oportunidad de repreguntar a las partes que tengan interés en contradecir al oferente. Extraña que no se acepte la prueba pericial ni la de inspección, omisiones que restringen sensiblemente la posibilidad de tener un conocimiento más cercano a la realidad. Sin embargo, estas insuficiencias pueden superarse mediante la recepción de probanzas para mejor proveer, facultad reconocida por los artículos 197 y 199 de la Ley. Aunque puede entorpecerla el que el juez de instrucción o el magistrado ponente no puedan recabarlos directamente, sino sólo por mediación del Presidente del Tribunal. La posibilidad de conciliar las necesidades de premura e información suficiente en el proceso impugnativo de inconformidad llevan a intentar darse en una nueva regulación. Que autorice una amplia posibilidad de que las partes, antes de entablar su reclamación, documenten directamente los medios de prueba para apoyarla y que ya en el curso del procedimiento se salvaguarde el derecho de contradecir la autenticidad de la evidencia.

4.- Apuntamientos finales

A manera de resumen de lo expuesto se podría anotar:

1. Que en nuestra cultura política actual la democracia es la única fuente de legitimidad de los gobernantes, porque da pie para que el cuerpo electoral a través de elecciones periódicas pueda marginar del ejercicio del poder a quienes no actúan de acuerdo a sus expectativas.

2. El manejo fraudulento de la idea de que los gobiernos deben ser de extracción popular ha propiciado el surgimiento de democracias formales, meramente decorativas. Para la existencia de un Estado efectivamente democrático no bastan las abstractas declaraciones de la Constitución, sino que son necesarias condiciones concretas para celebrar elecciones "libres y competitivas". Entre ellas, el sufragio universal, el funcionamiento de registros accesibles de votantes, el voto secreto y espontáneo,

el control del escrutinio y la existencia de un sistema pluralista de partidos.

3. Toda vez que el proceso de autocalificación electoral ha suscitado recelos y situaciones conflictivas, la opción para garantizar la legalidad y el cambio político pacífico de gobernantes es el contencioso jurisdiccional.

4. La tendencia en nuestro país de crear tribunales electorales corresponde a un proceso de democratización que, aunque con retrocesos, se ha manifestado en los últimos años.

5. La creación en Chihuahua del Tribunal Estatal de Elecciones, como organismo autónomo, entrañó modificaciones sustanciales de su orden jurídico interno y plantea una serie de cuestiones que deben ser abordadas en los textos reglamentarios y a través de los criterios jurisprudenciales elaborados por el propio Tribunal.

6. La confianza en los resultados de los procesos electorales que habrán de presentarse, depende de la confianza que susciten las decisiones del Tribunal; del que deben esperarse, además de un estrecho apego a la legalidad, resoluciones socialmente adecuadas.

7. Para la obtención de las mismas es preciso superar, sin rebasar el marco de la ley, los tradicionales procedimientos rígidamente formalistas que han estado en vigor. Y

8. La apertura política debe traer consigo una apertura jurisdiccional. Hay un interés social de que los tribunales electorales emitan sus pronunciamientos con base en la verdad histórica y esto debe conducir a establecer formas procesales en las que se levanten las trabas y los bloqueos a las actividades de las partes en el planteamiento del litigio y en la difícil tarea de probar lo ocurrido.

Referencias bibliográficas

BARQUIN ALVAREZ, M. *El Régimen Jurídico de la Oposición*. Vigencia y Perspectivas.- En Anuario Jurídico, XVIII-1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 37 a 49.

- BOBBIO, N. *Liberalismo y Democracia* (1985). México, FCE, 1991.
- CALAMANDREI, P. *Proceso y Democracia* (1960).- Buenos Aires, Ejea, 1960.
- DUVERGER, M. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*.
- FLORES GARCIA, F. *El Derecho Electoral Mexicano, Breve Panorama y Reflexiones (1993), en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, México, Cámara de Diputados, p. 635 y ss.
- HERMET, G. y otros. *¿PARA QUE SIRVEN LAS ELECCIONES?* (1978).- México. FCE, 1986.
- KELSEN, H. *Esencia y Valor de la Democracia* (1920).- México, Editora Nacional, 1974.
- KRIEGER, E. Derecho Electoral en Julio de 1988 (1990).- En Segundo Informe sobre la Democracia: México 6 de julio de 1988, México Siglo XXI p. 9 y ss.
- LASALLE. F. *¿Qué es una Constitución?* (1864). Barcelona Ariel. 1976.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de Constitución* (1957). Barcelona, Ariel. 1976.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, J. *José María Iglesias y la Justicia Electoral* (1994) México, UNAM. 1994.
- OROZCO HENRIQUEZ J.J. Estado de Derecho (1992), en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1992, pp 128 a 130.
- OROZCO HENRIQUEZ J.J. Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparativa (1993). En *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, México, Cámara de Diputados, 1993, p. 793 y ss.
- PANTOJA MORAN D. Consideraciones Acerca de Algunas Novedades Legislativas Contenidas en el Código Electoral Mexicano de 1987 y la Aplicación en el Reciente Proceso Electoral (1989). En *Ciencia Política, Democracia y Elecciones*. México, UNAM, 1989 p. 47 y ss.
- PATÍÑO CAMARENA J. *Derecho Electoral Mexicano* (1994). México, UNAM. 1994.
- ROBLES MARTINEZ R. De lo Contencioso Electoral (1991). En *Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales UAEM*, Toluca, 1991 p. 101 y ss.
- SARTORI G. *¿Qué es la Democracia?* (1993). México, Tribunal Federal Electoral, 1993.