

# El Ombudsman Electoral

Héctor Carreón Rojano\*

## RESUMEN

Existe un aspecto dentro de nuestro sistema político mexicano donde de acuerdo con la realidad imperante en México, es necesario profundizar para hacer más efectiva la justicia que se imparte y procura a favor de los votantes, me refiero al establecimiento del Ombudsman en materia electoral, tan necesario para proteger los derechos de los ciudadanos.

**Palabras claves:** ombudsman electoral, justicia electoral, sistema político mexicano.

## ABSTRACT

Within the Mexican political system there exists an aspect that, in accordance with the prevailing reality in Mexico, it is necessary to study in depth in order to make justice handed out to and obtained by the voters more effective, the author proposes to establish the electoral Ombudsman, necessary for the protection of the citizens political rights.

**Key words:** electoral obsdusman, electoral justice, mexican political system.

**SUMARIO:** 1.-Planteamiento del Problema. 2.- La Justicia. 3.- La Justicia Electoral en México. 3.1.- Breves antecedentes históricos. 4.- El Ombudsman Institucional en México. 5.- El Ombudsman Electoral. 6.- Conclusión. Bibliografía.

## 1.- Planteamiento del problema

Uno de los aspectos primordiales que ha tenido la sociedad en cualquier tiempo de su historia, han sido los esfuerzos por alcanzar el perfeccionamiento de los sistemas judiciales para que respondan a las necesidades reales que viven. Esta lucha ha sido una constante más ardua que sencilla por mejorar los sistemas de justicia, dado que el problema de la inseguridad jurídica afecta sobremanera la red de relaciones que se dan en el seno de la ciudadanía.

De esta suerte, sabemos que la justicia ha sido y seguirá siendo el campo de batalla donde necesariamente se tiene que luchar contra los opositores de su modernización o actualización, para alcanzar una justicia funcional, eficiente y oportuna y venza a los escépticos del progreso, a los violadores de la ley o luchadores de la injusticia. Para darnos

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, con estudios de Licenciatura, Especialidad, Maestría y Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, así como Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid.

una idea de lo contradictorio que resulta ser nuestra Institución en estudio, el libro mas antiguo sobre “La República” o de “Lo Justo” del filósofo griego Platón<sup>1</sup>, hace referencia a la justicia a la que considera un concepto muy controvertido entre los ciudadanos e intelectuales de la *polis*, su esencia radica en ser considerada por varios autores, como una finalidad rectora de las relaciones de los hombres, ya sea por sus intereses, exigencias y deberes, ah pero eso sí, buscando siempre encontrar un equilibrio entre sus contradicciones.

Dentro de la gran gama o clases de la justicia, en el presente estudio haremos una reflexión sobre la gestación y desarrollo de la justicia electoral, particularmente veremos el avance vertiginoso que ha tenido en las dos últimas décadas dentro del sistema judicial mexicano. Sin embargo, no obstante estos logros no por ello, se deben dejar sonar las trompetas del triunfo y decir, que ya no existe mayor ruido, sobre todo cuando se trata del provocado por problemas post electorales, o bien, por aquellas variantes que llaman sobremanera la atención de la ciudadanía, porque aún suceden cosas que verdaderamente se encuentran alejadas de toda justicia electoral, según veremos en párrafos mas adelante.

Sobre este último particular, no deja de asombrar a la comunidad ciudadana, las graves consecuencias que puede traer el hecho de que un partido político reciba ingresos del extranjero para una campaña, como fue el caso de los AMIGOS DE FOX, así como el desvío de recursos sindicales hacia un candidato en la carrera a la Presidencia, como se ventilaba en el no menos escandaloso asunto del PEMEXGATE; o bien, el posicionamiento político con gran ventaja que desea obtener la primera dama de la nación al querer ocupar la primera magistratura, cuando lo más importante son otro tipo de actividades propias de su papel, así como también los destapes a destiempo alejados de toda institucionalización, que decir del tráfico ilegal de influencias de cierto dirigente de partido político o el uso indebido de las prerrogativas de estas instituciones.

Pero lo más extraño y no deja de sorprendernos, que una institución como lo es el Instituto Federal Electoral, que se ha ganado el reconocimiento de todos, así como la admiración de gobiernos extranjeros, todavía tenga atribuciones para impartir justicia en materia de financiamiento y el solo hecho de ejercerlas, lejos de traerle una buena imagen, sucede todo lo contrario, pues ha vivido serios problemas a su interior, por ejercer una competencia que debe de estar en los Tribunales Electorales Judiciales o en otra institución como la que aquí se propone y no en el IFE, que como se sabe está integrado por un cuerpo de ciudadanos y con tal naturaleza se desprende que en lo práctico, no procura una eficiente solución a este tipo de conflictos, pues no es su competencia y en cambio, pierde credibilidad al ejercerla.

En México, es del conocimiento de la ciudadanía en general, que nuestra democracia cuesta y tiene un costo altísimo, basta sólo echar una ojeada al presupuesto de ingresos o de egresos del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral y de la Fiscalía Especializada para la Atención en Delitos Electorales, para hacer el siguiente cuestionamiento: **¿Es posible que de esta triada de instituciones, realmente los**

---

<sup>1</sup> Larrayo Francisco, estudio preliminar “Platón. La República o de lo Justo”, Editorial Porrúa, SA México, DF 1984, pág. 433.

## **ciudadanos mexicanos tengan asegurada una buena defensa de sus intereses en esta materia?**

La respuesta a tal cuestionamiento, tiene un gran significado para cualquier ciudadano, partido u organización política, sobre todo si tomamos en consideración las grandes erogaciones que para el desarrollo de nuestra democracia viene solventando el pueblo. Pues bien, el presente artículo tendrá como objetivo central contestar esta pregunta, de cuya respuesta habrá de definirse cual camino resulta viable para un mejoramiento del papel próximo futuro de la justicia electoral mexicana.

Conforme a lo anterior, el análisis que nos proponemos llevar a cabo sobre la justicia electoral, tiene como principal característica el carácter normativo que la conforman y disciplinan, pues con ello pretendemos saber, cuáles son los requisitos de donde surgieron para obligar a la distinta gama de sujetos que intervienen en esta institución, siguiendo las ideas del autor de Cabo<sup>2</sup>

### **2.- La justicia**

Para iniciar el presente estudio no está por demás hacer algunas acotaciones sobre el significado de la justicia, ya que de su comprensión nos acercaremos al estudio medular del presente trabajo. Sobre el particular, las primeras referencias que tenemos sobre ésta institución de acuerdo con el Diccionario *Encarta*, la palabra justicia: “es una de las cuatro virtudes cardinales que inclina a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece”. La idea fundamental de esta institución, es que tiende a proteger y asegurar derechos y deberes importantes, observa y juzga aquellos aspectos que de cualquier forma alteren las distintas relaciones de los sectores de la sociedad; vigila y guía la disparidad de oportunidades económicas y encausa los contextos sociales, de tal suerte que crea un clima de convivencia armonioso entre los miembros de las naciones.

La justicia representada por una mujer, que en su mano derecha sostiene la espada de la justicia y en la otra la balanza que le ayude a sopesar las cosas para llegar a un juicio imparcial, ha tomado un gran significado dentro del mundo jurídico para dar orden al interactuar de los miembros de la sociedad.

De tal manera, que para los romanos en el Digesto, concebían nuestra institución en estudio como a la *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*, es decir la Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde en derecho, desde sus orígenes Aristóteles,<sup>3</sup> es a quien se le debe la clasificación clásica de la justicia al dividirla en legal, distributiva y conmutativa; la justicia legal será aquella que ordenaría la parte respecto del todo, a los individuos respecto a la comunidad; la justicia conmutativa, implica el trasunto del principio de reciprocidad, que exige dar en contra

---

<sup>2</sup> De Cabo de la Vega Antonio, “*La Justicia Electoral*”, UNAM, México, 1996, Pág. 91.

<sup>3</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, versión Antonio Gómez Robledo, UNAM, México, 1983, libro V páginas 2 a 4 y “Política” libro III y IV traducido por Manuales García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1988.

prestación a otro tanto, aquello que se ha recibido como prestación en forma proporcional, en una sola palabra es la encargada de organizar las transacciones de los individuos entre sí; finalmente, en su aspecto mas amplio que es la redistribución, mismo que se refiere a prestar solidaridad con los más débiles de la sociedad, a cuyo fin se procurará una cierta distribución de cargas y ventajas de acuerdo con sus necesidades, con la finalidad de disminuir las desigualdades, que son independientes de los méritos y el esfuerzo personal o contribución social. De esta suerte, su fórmula se resuelve en que: “lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual”.

Por su parte el autor Bobbio<sup>4</sup>, refiere que desde “Platón en adelante, la virtud de la justicia es la que preside la constitución de una totalidad, compuesta por partes y en cuanto tal, permite a las partes estar juntas... debido a un orden”,

Por otro lado, no deja de ser menos importante el tratamiento religioso moral que se le da a la justicia, donde se hace referencia a su concepto para regir las relaciones equitativas entre los hombres. De esta forma, la tradición patrística la concibe como en: “dar a cada quien lo suyo” complementándolo con una exigencia de igualdad.

Por su parte la doctrina de Santo Tomás de Aquino,<sup>5</sup> hace un estudio exhaustivo sobre esta institución y la relaciona con las demás virtudes atribuyéndole tres elementos fundamentales:

- El objeto de la justicia es el derecho
- La justicia dice “relación a otro”
- La justicia se fundamenta en la igualdad

Dentro de estos aspectos se establece que existe una plena relación de la justicia y el derecho, ya que en la ética social, es más la moral de los derechos y deberes que la moral de la propia justicia, las leyes son éticamente justas cuando defienden, protegen y favorecen los derechos del hombre, además si son honestas, útiles y posibles, así como los ordenamientos que procuran una convivencia social orientada al bien común.

Ahora bien, dentro de las contribuciones más importantes del siglo XX es la crítica sostenida por Friederich Hayek<sup>6</sup> sobre el término de la justicia social, sobre la cual señala este autor que no se ha definido nunca, señala que la mayoría de los autores la afirman para designar una virtud, pero la mayor de las veces le adjudican pertenecer a un estado de cosas impersonal, por ejemplo alto desempleo, desigualdad de ingresos o carencia de un salario decente, pero se refieren a la injusticia social. Hayek identifica el centro del problema para saber si la justicia es una virtud o no lo es. En el caso de que así lo sea, sólo puede

---

<sup>4</sup> Bobbio Norberto, “El Filósofo y la Política” traducción José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, Pág. 212.

<sup>5</sup> Santo Tomás Aquino, *Summa Teológica*, Editorial Católica, Madrid, 1967.

<sup>6</sup> Hayek Friederich A. Von, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago Londres, 1976.

adscribirse a los actos deliberados de personas individuales, mas la mayoría no lo identifica así, es decir no lo adscriben a individuos si no a sistemas sociales, por tanto utilizan la justicia social para designar un principio regulador de orden y no lo centran en la virtud si no en el poder.

En este sentido ya John Stuart Mill<sup>7</sup> en su importante libro titulado *El Utilitarismo* al referirse a ello, señala que la sociedad debería de tratar igualmente bien a los que se lo merecen, es decir, a los que merecen absolutamente ser tratados igualmente. Este es el mas elevado estándar de justicia social y distributiva; hacia el que todas las instituciones y los esfuerzos de todos los ciudadanos virtuosos, deberían ser llevadas a converger en el mayor grado posible”. Mill equipara a las sociedades por ser virtuosas de la misma forma que pueden ser los individuos.

Hayek reconoce a fines del siglo XIX, cuando el término justicia social ganó prominencia como un llamamiento a las clases dirigentes para que atendieran las necesidades de las nuevas masas de desarraigados campesinos, que se habían convertido en obreros urbanos. Afirma que los pensadores descuidados olvidan que la justicia por definición es social. Este descuido se convierte positivamente destructivo cuando el término de “social” ya no describe el producto de las virtuosas acciones de muchos individuos, sino mas bien al objetivo utópico, hacia el que todas las instituciones y todos los individuos deberían ser llevadas a convergir en el mayor grado posible, mediante la coerción, inclusive. Finalmente explica que en este caso, “el social” de la “justicia social” ya no emerge orgánica espontáneamente del comportamiento respetuoso de la ley de individuos libres, si no más bien de un ideal abstracto impuesto desde arriba.

Por último, una de las aportaciones más sobresalientes a la filosofía política del siglo XX, lo representa la Teoría de la Justicia de John Rawls<sup>8</sup>, quien sostiene en su doctrina, que ésta presupone un contrato social equitativo con fundamento en una sociedad justa. Para este autor, un ordenamiento político verdaderamente justo, es aquel en que cada miembro de la comunidad aceptase suscribir el contrato social antes incluso de saber que papel se le asignará en aquél. Como se puede apreciar basa su concepción en los autores clásicos del contrato social como Hobbes, Locke, Rosseau y Kant.

La Justicia determina que beneficios y cargas de la sociedad han de ser repartidos entre sus individuos, atendiendo al principio de equidad, aquí el principal problema será definir que es lo equitativo en una sociedad como la contemporánea, caracterizada de desigualdades y las diversas interpretaciones acerca de los objetivos de las vidas particulares.

Ahora bien, considero que el primero y mas importante significado de la justicia o al menos el más comúnmente conocido, es aquél que tiene que ver con la conformidad de la conducta humana a lo dispuesto por la norma con el fin de adecuarla a un orden social. En esta virtud,

---

<sup>7</sup> Stuart Mill John, *El Utilitarismo*, Steve Thomas for the University of Adelai, Library Electronic Texts Collecction.

<sup>8</sup> Rawls John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Aristóteles, se refiere a esta concepción al señalar que: “el trasgresor de la ley es injusto, mientras que quien se conforma a ella es justo”, esto quiere decir que todo aquello que esté de acuerdo a la ley es justo. Sin embargo, para conocer la validez de esta determinación es necesario como presupuesto y de acuerdo al concepto aristotélico, que la norma sea concebida en igualdad de condiciones o considerando las ventajas y desventajas de cada miembro de la sociedad con el fin de que la justicia sea la virtud entera y perfecta.

Un segundo significado de la justicia, tiene que ver con la eficiencia de la norma, al considerar en ésta ya no los méritos o desventajas de los individuos, si no mas bien, que sea posible las relaciones en sociedad..

De acuerdo a lo anteriormente señalado, en la idea de la justicia bajo los significados reconocidos en términos filosóficos, se sientan las bases o principios bajo los cuales deben integrarse la leyes a las que habrá de someterse todos y cada uno de los miembros de cualquier sociedad y de ahí que todo soberano haya pretendido obtener tanto la felicidad, la seguridad del individuo, el bien general la paz y la libertad, esta entidad soberana la encontramos en la figura del Estado como organización jurídica coercitiva de una determinada comunidad de individuos, considerados no autosuficientes.

Por ello, ha sido constante el mejoramiento de los sistemas judiciales a través de una procuración pronta y expedita de la justicia, ha sido una lucha mas ardua que sencilla para mejorar los sistemas de justicia, en virtud, de que el problema de la inseguridad jurídica ha afectado a la gran mayoría de la ciudadanía en las distintas épocas que ha vivido el hombre.

Sabemos que la justicia ha sido y seguirá siendo el campo de batalla donde se tratará de dilucidar como deben ser los comportamientos humanos. Pero para ello, se debe luchar en contra de los opositores de su modernización, debe ser funcional eficiente y oportuna, en contra de los escépticos de la mejoría y de los que les gusta aparentar y vivir al margen de la ley. La teoría de la justicia o axiología jurídica como así lo reconoce Eusebio Fernández,<sup>9</sup> debe velar por los valores generales fundadores del derecho y de los fines que pretende alcanzar. La sociedad moderna uno de sus principales propósitos en materia de justicia, es hacer coincidir la seguridad con la oportunidad o eficiencia de la misma justicia; la mayor complejidad de las relaciones jurídicas que el tiempo va acarreado y la creciente referida a la hora de dirimir conflictos por la vía de la legalidad con eficiencia y a tiempo, son estos dos factores en su conjunto, los que determinan que el quehacer de la justicia se vea entorpecido por la multiplicidad de procesos, que han generado riesgos con su resolución tardía e inconsciente, lo que motiva que el campo judicial se traduzcan en una impartición injusta de la propia justicia.

Apegándonos al pensamiento de Fernández Santillán,<sup>10</sup> llega a la conclusión, después de haber analizado a los clásicos sobre la justicia, que cuando a los individuos se les considera

---

<sup>9</sup> Fernández Eusebio, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Editorial Debate, México, 1991. Pág. 30.

<sup>10</sup> Fernández Santillán José Florencio, *Valores y Principios de la Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, Pág. 30.

súbditos lo único que les queda al entrar en la condición civil, es su obligación de obedecer a la autoridad; en contraste, cuando los hombres alcanzan la categoría de ciudadanos, adquieren el derecho de participar en las decisiones políticas, esto es de justicia electoral.

### **3.- La justicia electoral en México**

Hablar del papel que juega la justicia en el seno de la sociedad, es de gran importancia para los miembros de la misma, dado que les agrada vivir dentro de lo justo. Ahora bien, un concepto muy general de lo que debemos entender por justicia electoral, es aquél que tiene que ver con toda actividad que tiene relación con los procesos electorales y que estos sean justos.

La evolución de la justicia electoral en México ha sido lenta y podemos citar enfáticamente que en el último cuarto del siglo pasado, tuvo un avance sin precedente es decir, lleva poco mas de 20 años que recobra vigencia institucional por las reformas constitucionales las modificaciones a la legislación secundaria electoral, para que con ello se asegurara el acceso efectivo de la ciudadanía para solicitar del Estado una procuración e impartición de una justicia electoral, que respondiera a sus necesidades políticas.

#### **3.1.- Breves antecedentes históricos**

El antecedente más inmediato con que cuenta la historia de la justicia electoral en México,<sup>11</sup> lo encontramos con el denominado amparo “Morelos”, juicio constitucional que fue promovido en el año de 1874 siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el insigne jurista Lic. Don José María Iglesias. Sobre el particular, nos encontramos dentro de esta contienda que uno de los planteamientos que más controversia causó, fue saber si el amparo que protegía especialmente los derechos de los hombres, protegería igualmente los derechos propios de los ciudadanos, es decir, los derechos políticos electorales, el fallo sentó la tesis de la *incompetencia de origen*, al resolver en revisión el juicio de amparo promovido por varios hacendados del Estado de Morelos, patrocinados por Isidro Montiel y Duarte, que señalaron como acto reclamado la Ley de Hacienda Local del 12 de octubre de 1873, que se consideraba que era violatoria a la garantía de legalidad, que establece el artículo 16 de la Constitución Federal; es el caso que el C. Vicente Llamas fue electo diputado a la Legislatura del Estado, no obstante que la Constitución Local prohibía su elección, por haber sido jefe político de un distrito y no obstante ello, alegaron que con el diputado Llamas se había integrado el quórum, con el que se aprobó la Ley de Hacienda impugnada, trayendo como consecuencia la *incompetencia de origen* cuando todo funcionario sea nombrado en contra de lo que dispone la constitución y la leyes que de ella emanan. Este criterio se siguió sustentando en casos similares con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convertía en el más alto tribunal en materia electoral.

---

<sup>11</sup> De la Peza José Luis, *Notas sobre la Justicia Electoral en México*, Tribunal Federal Electoral, México, 2003, pág. 2 y sigs.

Sin embargo, poco duró la práctica judicial basada en esta tesis, pues la Suprema Corte de Justicia una vez que fue nombrado Don Ignacio L. Vallarta en 1877 Presidente del máximo Tribunal de la Nación, al estudiar este tipo de amparos, concluyó que la búsqueda de la ilegitimidad de las autoridades en épocas pasadas, se daba en hechos consumados y consentidos y que realmente no afectaban los derechos reales o personales de litigante alguno, ni interesaban a personas que pedían esta clase de justicia, si no que eran en provecho de los partidos que hacían valer sus derechos políticos, por lo que consideró que ese derecho no puede hacerse efectivo en vía de amparo, si no que cuando un ciudadano considere ilegítimo a un Presidente, a un Congreso, a un Gobernador o a una Legislatura, no debería ir a los Tribunales a entablar una demanda en contra de ellos, si no en su caso recurrir ante el Colegio Electoral que revisa y computa los votos y en su caso resolviera sobre la validez o no del acto político. Con ello concluye la *incompetencia de origen*.

En este orden de ideas los razonamientos expuestos por el ministro Vallarta en contra del criterio de la incompetencia de origen y que motivó una nueva tesis jurisprudencial, en el fondo la cuestión de legitimidad, es únicamente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicio de amparo.

A partir de esta fecha la justicia electoral judicial tuvo algunos visos o intentos para que se pusiera en práctica, como lo encontramos en la Ley Electoral del 16 de febrero de 1917 para realizar elecciones extraordinarias de Presidente de la República Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Además, como nos informa el autor Patiño Camarena<sup>12</sup> fiel a la tradición del siglo pasado el constituyente del 17 dispuso que en el artículo 60, cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y contra sus resoluciones no procedería el juicio de amparo, por ser éstas definitivas e inatacables. Asimismo, siguiendo las ideas del autor Emilio Krieger,<sup>13</sup> la autocalificación de las elecciones para los diputados y senadores, significaba que ningún poder o autoridad puede intervenir en sus decisiones finales, en lo que se refiere a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, inclusive

Ahora bien, siguiendo la tesis de Vallarta, los ciudadanos mexicanos podrían reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de elecciones de diputados de algún distrito y la del Presidente de la República en donde residiera. De igual manera podía reclamar ante la Cámara de Senadores la elección de sus integrantes, sin embargo, no estableció ningún procedimiento en el cual se pudiese llevar al terreno de lo práctico.

Por su parte la Ley Electoral del 7 de enero de 1946 amplía este derecho de impugnar las distintas elecciones federales, a los partidos políticos y concedía la facultad a las cámaras durante el proceso de calificación de elecciones, de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación sobre irregularidades por violación al voto público. En el

---

<sup>12</sup> Patiño Camarena Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista, México, 2002, Pág. 530.

<sup>13</sup> Krieger Emilio, *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias y Humanidades, UNAM, México, 1993, Pág. 137.



caso que nos ocupa los fallos de la Corte no tenía efectos vinculatorios para los colegios electorales, quienes en última instancia resolvían según su criterio.

En la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, se amplía la facultad de reclamar elecciones de los representantes federales hacia los candidatos, que hasta ese entonces no tenían derecho de impugnar.

No fue sino hasta el año de 1977, en que se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), con la que se inicia formalmente la estructuración del sistema de justicia electoral mexicano, ordenamiento jurídico que prevé por primera vez un sistema de recursos administrativos para hacer valer los actos violatorios de la preparación de la jornada electoral, así como los hechos de violación realizados durante esta etapa. Además, nos explica Gómez Palacio<sup>14</sup> esta legislación dentro de sus innovaciones traía bien definido 4 derechos y 3 obligaciones que han sido básicos hasta la fecha a favor de los ciudadanos, así como asienta el jurista Berlín Valenzuela,<sup>15</sup> que la reforma electoral constituye el eje fundamental de gobierno para incorporar a la praxis política de la nación el orden normativo electoral.

De esta manera, esta ley prevé los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, que se tramitaban ante las distintas estancias administrativas, quienes las resolvían, dando así paso al contencioso electoral mexicano. Dentro de este *pool* de medios de defensa, sobresale el recurso de reclamación del que conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones emitidas por el colegio electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus miembros, procedimiento en la que se destaca, que la intervención de la Corte era para declarar si eran fundados o no los hechos planteados por los partidos políticos y dadas las características de esta justicia electoral, correspondía a la Cámara de Diputados emitir la resolución definitiva según la elección impugnada.

Este precedente marca la competencia del poder judicial, para conocer los litigios electorales. Ahora bien, con la reforma constitucional de 1986, desaparece el recurso de reclamación antes mencionado, en este sentido, el Ejecutivo Federal promovió esta reforma, argumentando en su tiempo que el prestigio y las mas importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro mas alto Tribunal deben de quedar a salvo de polémicas y controversias y en particular del debate político, por lo que se inclina por el citado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, este hecho dio lugar a la creación del **Tribunal independiente del Poder Judicial y consecuentemente configurarse como órgano autónomo**. Tal sentencia no fue del todo completa, en vista de que fue conformado este Tribunal con la participación del Poder Legislativo y los partidos políticos, quienes tenían el derecho de realizar las propuestas para designar a los magistrados del mismo.

---

<sup>14</sup> Gómez Palacio Ignacio, *Procesos Electorales*, Editorial Oxford University Press México, 2000 Pág. 19.

<sup>15</sup> Berlín Valenzuela Francisco, *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa S.A. México, 1980, Pág. 268.

De esta forma, se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con las reformas al último párrafo del artículo 60 de la Constitución Federal, cuyas bases fundamentales otorgaban al gobierno la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, en la que eran corresponsales los partidos políticos y los ciudadanos; la Ley debería de establecer los medios de impugnación para garantizar que los organismos electorales ajustaran su actuación a lo señalado por la Ley, tanto superior como secundaria; el citado Tribunal de lo Contencioso Electoral, tenía la característica de que sus resoluciones serían obligatorias aunque modificables, en forma definitiva e inatacable por los colegios electorales de las Cámaras, teniendo las bases para su funcionamiento en el Código Federal de 1987.

La primera prueba de fuego de este ordenamiento jurídico, fue el proceso electoral de 1988, cuyos resultados en la historia electoral contemporáneo de México, ha sido uno de los comicios mas controvertidos en los últimos tiempos, lo que motivó el establecimiento del foro nacional de consulta de reforma electoral, encargando a una comisión especial para recabar las opiniones de la ciudadanía en materia de derechos políticos y representación nacional, régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales, política y medios de comunicación social, registro nacional de electores, organismos, procesos y contencioso electoral e instituciones políticas del Distrito Federal. Estos foros se continuaron en las posteriores reformas, para legitimar las iniciativas del Ejecutivo Federal propuestas para perfeccionar el sistema judicial de procuración e impartición de justicia electoral.

Como consecuencia de lo anterior, de acuerdo a las reformas constitucionales y adecuaciones a la legislación secundaria, la reforma electoral señala Barquín Álvarez,<sup>16</sup> aportó 2 instituciones de gran importancia, por una parte el Instituto Federal Electoral y por la otra la constitución del Tribunal Federal Electoral.

De esta manera, el 6 de abril de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma y adiciones a los artículos 5, 35 fracción II, 36 fracción I, 41, 54 60 y 73 fracción VI base tercera y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19 de la Constitución Federal y cuyas novedades se sintetizan en los siguientes términos: en el artículo 41 constitucional se estableció que la función para organizar la elecciones federales, se realizaría por un organismo público que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, son las características del nuevo rostro del Instituto Federal Electoral.

Por otro lado, en materia contenciosa se estructura a través de la creación del Tribunal Federal Electoral, como organismo jurisdiccional autónomo, integrado con magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, para funcionar en una sala central y cuatro regionales que atenderían cada una a cinco circunscripciones plurinominales, desconcentrándose así la sala única que tenía el Tribunal Contencioso Electoral antiguo, que concentró casi 600 impugnaciones del proceso electoral de 1988. Destaca como característica de esta innovación, la relativa a los actos y

---

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 109.

resoluciones de los organismos electorales deberían apearse al principio de legalidad, además el Tribunal Electoral todavía sus fallos quedaban sujetos al control de los colegios electorales, todo ello regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990, reformado en enero de 1991.

Siguiendo con esta breve evolución, para enfrentar las elecciones presidenciales de 1994, nuevamente se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60 63, 74 y 100 de la Ley Suprema el 3 de Septiembre de 1993, mediante la cual el Tribunal Federal Electoral, se le otorga por vez primera la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Para tal efecto, también se adecuó el COFIPE para regular los nuevos postulados contenidos en los artículos constitucionales reformados; el artículo 41 que venía estructurando los medios de impugnación otorga al Tribunal dicha categoría reconociendo que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarían su integración, lo que se traduce en la intervención directa del Poder Judicial en asuntos electorales.

Las principales innovaciones como consecuencia de esta reforma, son la propuesta de la Suprema Corte de Justicia a la Cámara de Diputados para integrar el Tribunal Federal por miembros de la judicatura federal como magistrados; la facultad del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación en materia de elecciones de Diputados y Senadores, desapareciendo los colegios electorales de ambas Cámaras y sólo entraba en funciones para la relativa al Presidente de la República, que era resuelta por los citados colegios electorales. Asimismo, se crea la Sala de segunda instancia del Tribunal competente para revisar las resoluciones de las Salas Central y Regionales.

Finalmente, mediante reforma constitucional de fecha 22 de agosto de 1999, dio margen a un avance significativo al incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como autoridad máxima en materia electoral federal, con excepción del conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad de la que es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la reforma desaparecen los colegios electorales para la elección del Presidente de la República, facultad que pasa a ser competencia del Tribunal Electoral. Así mismo, se crean órganos específicos y sistemas de medios de impugnación de control legal y constitucional de los procesos electorales, para otorgar seguridad a la garantía constitucional otorgada a los ciudadanos para la protección de sus derechos políticos.

El 22 de noviembre de 1999, se llevó a cabo la adecuación a la legislación secundaria con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la expedición de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Junto al Tribunal Federal Electoral para la procuración e impartición de la justicia electoral, se encuentra el Instituto Federal Electoral, institución que nace con la reforma

constitucional de 1990, que estructuró un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios, para cumplir con la función estatal de organizar las elecciones para Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y con las reformas constitucionales de 1993, 1994 y 1999, consolida su funcionamiento.

Por otro lado, a partir del 15 de julio de 1994 se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, con el carácter de Subprocuraduría, a petición de un acuerdo especial del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 23 de marzo de 1994, donde señalaba la necesidad de que se creara un órgano que practicara diligencias, integrara y resolviera las averiguaciones previas por delitos en materia electoral federal e interviniera en los procesos penales y juicios de amparo de su competencia, con independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, especialmente cuando se afectare cualquiera de las características del voto, que es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Hasta aquí podríamos señalar que el sistema electoral mexicano se encuentra integrado por esta triada de instituciones garantes de la justicia electoral, pero se considera desde nuestro modesto criterio, que se ha olvidado proteger la esfera particular y social de la parte más importante de la justicia y del derecho electoral y está representado por *los ciudadanos*.

#### **4.- El ombudsman institucional en México**

como bien lo señala elías díaz,<sup>17</sup> una verdadera teoría de la justicia requiere siempre de la protección y efectiva realización de los derechos fundamentales. De esta forma la historia de las instituciones de defensa de los gobernados frente a los actos de gobierno, se puede decir que también es de reciente creación dentro de nuestro sistema jurídico, el antecedente directo lo encontramos el 17 de marzo de 1929, en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo del Ejecutivo Federal, por el que se crea la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, como órgano de gobierno especializado para intervenir en la defensa del sector obrero y representar sus intereses ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Otro antecedente lo encontramos en 1975, con el nacimiento de la Procuraduría Federal de Consumidor, cuyo objetivo central es la defensa de los derechos de los individuos-consumidores frente a sus proveedores. En 1979 en el Estado de Nuevo León, se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente del gobierno de ese Estado. En Colima en 1983, se creó la Procuraduría de los Vecinos. En 1985 en el Distrito Federal, específicamente en la Universidad Nacional Autónoma de México, se estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios.

---

<sup>17</sup> Díaz Elías, Mugerza Javier y otros, Notas Concretas sobre Legitimidad y Justicia. El Fundamento de los Derechos Humanos”, Editorial Debate, Madrid, 1989.

Por otro lado, en el Estado de Oaxaca en 1986, se fundó la Procuraduría de la Defensa de los Indígenas. En 1987, nace la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero. En 1988, se establece la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes y la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, en Querétaro.

En 1989, la Procuraduría Social en el Distrito Federal, así como dentro de la Secretaría de Gobernación, se crea la Dirección General de Derechos Humanos. Finalmente, el 6 de junio de 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reformada el 28 de enero de 1992, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el llamado sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos. El 13 de septiembre de 1999, se convierte en organismo autónomo para proteger y defender los derechos humanos, postulado que había sido elevado a la categoría de rango constitucional desde el 28 de enero de 1992, contra actos y omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos.

Dentro de este último periodo, cabe destacar la creación y el establecimiento de la Procuraduría Agraria el 6 de enero de 1992, a través de las reformas al artículo 27 constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria, que configuró lo que se le conoce con el nombre del Ombudsman en materia agraria.

Para que se tenga idea de lo que significa un órgano especial para garantizar la defensa y efectividad de la justicia, en cualquiera de las ramas específicas que hemos señalado en párrafos anteriores, pasamos a analizar las funciones fundamentales de la Procuraduría Agraria, por ser esta institución la última creada dentro del sistema jurídico mexicano.

Sobre el particular, dentro de las facultades que le señala el artículo 136 de la Ley Agraria le atribuyen a este organismo descentralizado de la administración pública federal funciones de servicio social encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, en asuntos y ante autoridades agrarias. Así mismo procurar y conciliar los intereses entre estos sujetos, en controvertidos agrarios; asesorarlos y representarlos ante trámites y gestiones para la regularización y titulación de sus derechos agrarios. Estas facultades como se puede notar, se encaminan en la defensa de los sujetos agrarios.

Pero sucede que esta institución, también tiene atribuciones para resguardar las garantías sociales en la materia agraria, como es el caso de prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias; estudiar y proponer medidas encaminadas a la seguridad jurídica en el campo; denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios; denunciar ante el agente del ministerio público los hechos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones administrativas en materia agraria.

Finalmente, en su carácter de Ombudsman en materia agraria, se le concede al Procurador máxima autoridad de esta institución, expedir recomendaciones que considere necesaria

para instar a las autoridades agrarias para que cumplan con sus funciones de acuerdo a la Ley. Es decir, tales atribuciones no tienen efectos vinculatorios, como sucede en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por último, el 11 de marzo del presente año la Cámara de Senadores aprobó la Ley mediante la cual se crea la Procuraduría de la Defensa al Contribuyente órgano que indudablemente tendrá facultades similares para proteger la esfera jurídica de los contribuyentes, esperamos ver el texto de esta Ley, para saber los últimos avances sobre el particular.

De la radiografía de las atribuciones antes mencionadas las cuales son competencia de la Procuraduría Agraria, se puede apreciar su intervención en la procuración de la justicia legal como coadyuvante de la misma ante los Tribunales Agrarios. Por otro lado, con sus funciones de salvaguardar la garantía social agraria, no sólo para hacer recomendaciones procedentes, si no para acudir ante el Agente del Ministerio Público, o bien, emitir medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo, nos da una muestra de cómo se procura la justicia social para ordenar esta importante materia relativa al campo mexicano.

## **5.- El ombudsman electoral**

De acuerdo con lo anteriormente expuesto la arena electoral desde la perspectiva de la realidad actuante, nos queda claro que tanto partidos políticos, como miembros de organizaciones políticas e inclusive, funcionarios electorales de gobierno hacen de las suyas y en un gran número de casos, sólo velan por sus intereses personales y no lo que la Ley les marca..

De todo este escenario nacional y local, los ciudadanos al constituirse en el bien jurídicamente protegido por el poder electoral, se quedan al margen convertidos en simples espectadores de casos tan importantes como el de los Amigos de Fox, el Pemexgate, las precandidaturas fuera de tiempo, los malos manejos de las prerrogativas de los partidos provenientes del financiamiento público, el tráfico ilegal de influencia de dirigentes y representantes populares, así como toda una serie de irregularidades dentro de la jornada electoral, que tienen que ver con la ruptura del marco legal, sin que exista un órgano que defienda y proteja de toda esta serie de efectos negativos a todos los votantes.

La experiencia, como así lo reconoce el autor Rossi<sup>18</sup> sobre la existencia del Ombudsman en cualquier país, es una prueba más que suficiente para la multiplicación de este tipo de instituciones dentro del Estado, pues su existencia se legitima al asegurar la efectiva protección de los derechos políticos de aquellos particulares, que no pueden hacerlo eficazmente por sí solos.

---

<sup>18</sup> Rossi Alejandro y otros, *Derechos Humanos*, Fundación de Derechos Administrativos, Buenos Aires, 1998 Pág. VI.23

Ante este panorama, para un mayor perfeccionamiento de nuestra justicia electoral, resultaría conveniente la creación de un Ombudsman especializado en la defensa de todo tipo de irregularidades, como las que aquí hemos puesto como ejemplo que se suscitan en el ámbito electoral, su creación desde luego sería toda una novedad dentro de nuestro sistema jurídico, pues como afirma el autor Herrendorf,<sup>19</sup> es cardinal que el Estado ofrezca modelos deseables a la ciudadanía, pues resulta importante que la gente sienta que puede controlar la forma de su destino, pues las personas, en especial los jóvenes necesitan instituciones que resuelvan los problemas de su tiempo y en tiempo oportuno.

## 6.- Conclusión

De acuerdo a lo anteriormente señalado, es evidente que las relaciones de supraordinación representada por el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, así como los correspondientes en el ámbito estatal, hacia la parte de infraordinación a la que pertenece la gran gama de electores que se encuentran activos, por el hecho de estar dados de alta en el padrón electoral para ejercer el derecho al voto, requiere de la creación del Ombudsman Electoral como medida de fortalecimiento a la parte activa de la democracia, porque requiere que la facultad de la norma le atribuya su protección, en lo referente a su vida, libertad, a la igualdad, a su participación política y social o cualquier otro aspecto fundamental que afecte en su desarrollo integral, como señala el autor Bidart Campos,<sup>20</sup> para tal efecto, es indispensable la acción del Estado para crear las instituciones necesarias para este fin.

Sabido es que en la evolución de la democracia en México, hemos visto como en principio se ha fortalecido la parte institucional con estos tres órganos de Estado para la procuración e impartición de la justicia electoral, no siendo así, para la parte relativa a los electores, también nos percatamos que en el accionar cotidiano dentro de la arena electoral hace necesario la creación de una institución que ex profeso vele por la defensa efectiva de los intereses de los votantes, ya sea en lo particular, o bien, como comunidad electoral y social.

De esta manera, para responder a la pregunta clave de este breve estudio, consistente en: **¿Es posible que de esta triada de instituciones, realmente los ciudadanos mexicanos tienen asegurada una buena defensa de sus intereses en esta materia?.** Tal y como se describen los razonamientos doctrinarios sobre la justicia y los hechos de la vida real electoral, la respuesta en que no tiene asegurado los votantes una actuación equilibrada en este supuesto público, por lo que nos hace reflexionar con base a los razonamientos vertidos anteriormente la necesidad para la creación del Ombudsman Electoral, encargado de la defensa de los derechos políticos, pues la realidad actuante así lo solicita, sobre todo porque las conductas ilícitas o bien, fuera de un contexto apegado a la equidad electoral, antes descritos con todo y los efectos negativos que traen aparejados, en la mayor de las

---

<sup>19</sup> Herrendorf Daniel E., *Los Derechos Humanos ante la Justicia*, Editorial Abeledo – Perrot Buenos Aires, 1998, Pág. 18.

<sup>20</sup> Bidart Campos Germán J. *Teoría de los Derechos Humanos*, 1989, Pág. 233

veces no son impugnados porque el sector electoral abandona la causa, por carecer de los conocimientos y medios económicos necesarios para pedir justicia efectiva.

En cambio, si tuviera el apoyo institucionalizado de un órgano defensor de sus intereses, como sucede con la presencia en nuestro sistema jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria o la Procuraduría de la Defensa al Consumidor, entre otras instituciones del servicio social de asesoría y de representación legal, los ciudadanos tendrían mejor respuesta al enorme gasto que les representa financiar el sistema electoral mexicano, con recursos provenientes de las distintas contribuciones que cubre al erario público.

Un Ombudsman Electoral, encargado de la debida aplicación de las normas electorales, que se de a la tarea de recomendar a las autoridades que apeguen su actuación a derecho, que tenga a su cargo el estudio para mejorar las normas electorales, en una sola palabra, que defienda tanto los intereses que en materia individual como colectiva tienen a su favor constitucionalmente los ciudadanos mexicanos.

De aquí, lo importante que resulta estudiar las particularidades que deba tener el Ombudsman Electoral, pues estamos hablando de que el pueblo fuente principal de financiamiento de nuestra democracia, resulta a todas luces injusto que siendo el principal actor de esta comedia, encuentre pocas posibilidades de defensa de sus intereses en cualquier tipo de contienda o escándalo electoral, porque ya han llegado los tiempos de que el Gobierno de la República, tome la iniciativa para en aras de un mayor desarrollo democrático promueva las condiciones para la creación de este tipo de Institución, encargada y especializada en la salvaguarda de los derechos políticos de los mexicanos.



## **Bibliografía**

ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, versión Antonio Gómez Robledo, UNAM, México, 1983, libro V páginas 2 a 4 y *Política*, libro III y IV traducido por Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1988.

AQUINO, Santo Tomadse, *Summa Teológica*, Editorial Católica Madrid, 1967.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa SA México 1980.

BIDART CAMPOS, Germán J. *Teoría de los Derechos Humanos*, 1989.

BOBBIO, Norberto, *El Filósofo y la Política*, traducción José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica México, 2002.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *La Justicia Electoral*, UNAM, México, 1996.

DE LA PEZA, José Luis, *Notas sobre la Justicia Electoral en México*, Tribunal Federal Electoral, México, 2003.

DÍAZ Elías, Muguerza Javier y otros, *Notas Concretas sobre Legitimidad y Justicia. El Fundamento de los Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1989.

FERNÁNDEZ Eusebio, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Editorial debate, México, 1991.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, *Valores y Principios de la Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

GÓMEZ PALACIO, Ignacio *Procesos Electorales*, Editorial Oxford University Press México, 2000.

HAYEK FRIEDERICH, A. Von *Law, Legislati6n and Liberty*, Chicago Londres, 1976.

HERRENDORF, Daniel E. *Los Derechos Humanos ante la Justicia*, Editorial Abeledo – Perrot Buenos Aires, 1998.

KRIEGER Emilio, *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias y Humanidades, UNAM, México, 1993.

\_\_\_\_\_, (coordinador) *Derecho y Legislación Electoral*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1993.

LARRAYO Francisco, estudio preliminar *Platón. La República o de lo Justo*, Editorial Porrúa S.A. México, 1984.

PATIÑO CAMARENA, Javier *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista, México, 2002.

RAWLS, John *Teoría de la Justicia*, Fondo de cultura Económica, México, 2002.

ROSSI, Alejandro y otros, *Derechos Humanos*, Fundación de Derechos Administrativos, Buenos Aires, 1998.

STUART MILL, John, *El Utilitarismo*, Steve Thomas for the University of Adelai, Library Electronic Texts Collection.