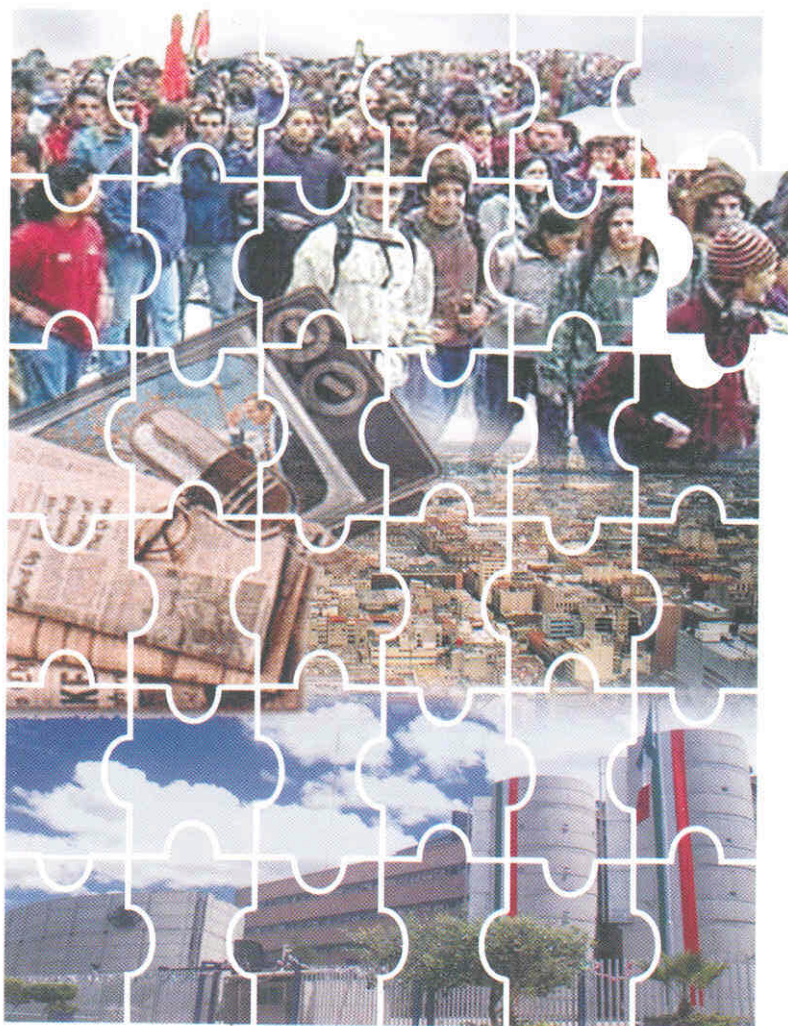


Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México



342.07 Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
644 p.

ISBN: 970-671-137-6

1. Justicia Electoral.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Diseño de portada e interiores: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
Formación y distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y
Secretaría Administrativa. Carlota Armero No. 5000, Edif. "C" y "B", Colonia
CTM Culhuacán, Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ISBN: 970-671-137-6

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Lic. Edmundo Elías Musi por su colaboración en la coordinación de la obra, a la Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo y al Lic. Marco Antonio Zavala Arredondo por sus atinadas observaciones y al Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez por su contribución al cuidado de la misma.

ÍNDICE

Prólogo.....	xv
Presentación.	xix

Capítulo I

Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México Rodolfo Duarte Rivas

I.	A manera de introducción.	3
II.	Justicia y política: una inevitable tensión.	7
III.	La judicialización de la política.	12
IV.	El Guardián de la Constitución y la jurisdicción constitucional.	19
V.	Marshall y la evolución norteamericana.	28
VI.	La República restaurada y la Suprema Corte.	35
VII.	La incompetencia de origen.	40
VIII.	Los primeros amparos.	43
IX.	El amparo Morelos.	47
X.	El Estudio de Iglesias.	50
XI.	El entorno histórico.	61
XII.	La cuestión presidencial de 1876.	63
XIII.	El contrapunto de Vallarta.	65
XIV.	Los colegios electorales.	83

XV.	El contencioso electoral en la legislación mexicana.	92
XV.1.	Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946.	92
XV.2.	Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal Electoral del 21 de febrero de 1949.	96
XV.3.	Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951.	96
XV.4.	Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1954.	99
XV.5.	Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 28 de diciembre de 1963.	99
XV.6.	Reformas a la Ley Electoral Federal de 29 de enero de 1970.	101
XV.7.	Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973.	101
XVI.	La reforma política.	102
XVII.	Iniciativa de Reformas y Debate.	116
XVII.1.	Criterio de Felipe Tena Ramírez.	126
XVIII.	El poder de investigación de la Corte por violación al voto público.	136
XIX.	A manera de conclusión.	147
	Bibliografía.	149
	Nota curricular del autor.	151

Capítulo II

La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral

Manuel Barquín Alvarez

I.	Antecedentes.	157
I.1.	La reforma electoral de 1977.	158
I.2.	Las elecciones bajo la legislación de 1977.	160

II.	La reforma electoral de 1986.....	163
II.1.	La consulta popular.....	163
II.2.	La reforma constitucional de 1986.....	165
II.3.	El Código Federal Electoral de 1987.....	173
II.4.	La reforma constitucional de 1987; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	198
II.5.	La reforma al Código Federal Electoral de 1988.....	203
III.	La crisis electoral de 1988.....	211
IV.	Conclusiones.....	218
	Bibliografía.....	221
	Nota curricular del autor.....	223

Capítulo III

Las reformas electorales en el período 1989-1995
y el Tribunal Federal Electoral

Roberto Gutiérrez López y Alejandro Becerra Gelover

I.	Introducción.....	227
II.	La Reforma de 1989-1990 y la justicia electoral.....	232
II.1.	Contexto político de la Reforma 1989-1990.....	232
II.2.	El proceso de construcción de consensos y la votación de la reforma.....	235
II.2.1.	El proceso de consulta.....	235
II.2.2.	El debate y las posturas.....	241
II.2.3.	La formación de los acuerdos básicos.....	249
II.2.4.	Los consensos para la reforma legal.....	251
II.3.	Contenidos constitucionales y legales.....	255
II.3.1.	Contenidos constitucionales.....	255
II.3.2.	Contenidos legales.....	256

II.4.	La reforma en materia de justicia electoral.	
	Contenidos fundamentales.	257
II.4.1.	Las disposiciones constitucionales.	257
II.4.2.	Las disposiciones legales.	260
II.4.3.	La justicia electoral en marcha.	270
II.5.	Evaluación de la Reforma.	272
III.	La Reforma de 1993 y la justicia electoral.	277
III.1.	Contexto político de la Reforma de 1993.	277
III.2.	El proceso de construcción de los consensos.	279
III.3.	Contenidos constitucionales y legales.	281
III.4.	La reforma en materia de justicia electoral.	
	Contenidos fundamentales.	283
III.4.1.	Evaluación de la Reforma.	295
IV.	La Reforma de 1994 y la justicia electoral.	296
V.	Desempeño del Tribunal Federal Electoral	
	1991 a 1995.	298
V.1.	El fortalecimiento institucional.	298
V.2.	Recursos interpuestos.	306
V.3.	Jurisprudencia.	314
VI.	A manera de conclusión.	326
	Bibliografía.	330
	Nota curricular de los autores.	333

Capítulo IV

La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
Rodolfo Terrazas Salgado

I.	Nota histórica.	337
II.	La reforma constitucional.	351

II.1.	Proceso legislativo.	351
II.2.	Aspectos generales de la reforma constitucional.	354
II.3.	Reforma a la acción de inconstitucionalidad.	264
II.4.	Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.	367
II.5.	Estructura, competencia y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	371
III.	La reforma legal.	384
III.1.	Antecedentes.	384
III.2.	Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	386
III.3.	Expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	428
	Bibliografía.	454
	Nota curricular del autor.	459

Capítulo V

La consolidación del TEPJF y la construcción
del derecho electoral en México en el período 1997-2002

Fermín Pérez Montes

I.	Introducción.	463
II.	Consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	470
II.1.	La consolidación institucional.	474
II.1.1.	La transición del Tribunal de lo Contencioso Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	474
II.1.2.	El Tribunal de lo Contencioso Electoral.	474

II.1.3.	El Tribunal Federal Electoral. Primera etapa (1991-1993).	477
II.1.4.	Segunda etapa del Tribunal Federal Electoral (1994-1996).	480
II.1.5	La reforma de 1996. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	484
II.1.6.	Integración e instalación del TEPJF.	493
II.1.7.	El proceso electoral federal de 1996-1997.	509
II.1.8.	Los años 1998 y 1999.	511
II.1.9.	El proceso electoral federal del 2000.	513
II.1.10.	El año 2001.	517
II.1.11.	El 2002.	519
II.2.	La consolidación organizacional.	520
III.	Aportaciones a la construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002.	525
III.1.	La jurisprudencia.	526
III.2.	Los casos de mayor relevancia política y jurídica.	528
1)	Fotografías de candidatos en las boletas electorales.	529
2)	Uso de colores de la bandera nacional en los emblemas de los partidos políticos.	533
3)	Aplicación de la cláusula de Gobernabilidad. Caso Distrito Federal.	534
4)	Conflicto en Yucatán.	541
5)	Anulación de elecciones para Gobernador. Caso Tabasco.	547
6)	Protección de derechos político-electorales de los ciudadanos en su calidad de militantes de partidos políticos.	553

7)	Anulación de elecciones municipales. Caso Juárez.	558
8)	Derecho a la información en materia electoral.	562
9)	Facultades de la autoridad electoral en materia de financiamiento. Caso “Amigos de Fox”.	566
10)	Improcedencia de la doble afiliación de ciudadanos en agrupaciones políticas diversas.	577
11)	Plebiscito en el Distrito Federal.	579
12)	Nulidad de elecciones por usos y costumbres.	580
13)	Facultades de control de la constitucionalidad en materia electoral. La desaplicación de la norma. ...	582
IV.	Conclusiones.	587
	Bibliografía.	593
	Nota curricular del autor.	597

Capítulo VI

Balance y perspectivas de la justicia electoral en México

Virgilio Andrade Martínez

I.	Marco introductorio. Las dimensiones de un sistema de justicia.	601
II.	Balance histórico de la justicia electoral en México. ..	604
II.1.	El debate político: 1946-1977.	604
II.2.	La reforma de 1977 y el primer modelo de justicia electoral.	605
II.3.	La reforma electoral de 1986: Balance sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral.	608
II.4.	1990: Nacimiento del Tribunal Federal Electoral. ..	611
II.5.	1993: El fin de los colegios electorales para la elección de diputados y senadores.	615

II.6.	La reforma de 1994: Los avances de la imparcialidad.	620
II.7.	1996: El nacimiento de un nuevo sistema de justicia electoral.	622
III.	Perspectivas del Tribunal Electoral en el contexto político contemporáneo.	633
	Bibliografía.	642
	Nota curricular del autor.	643

PRÓLOGO

Hace 15 años, en el marco de la denominada Renovación Política–Electoral promovida por el Ejecutivo Federal, se instaló el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), con el cual se inició en nuestro país una nueva etapa respecto a las instituciones y procedimientos para resolver las controversias surgidas entre los participantes en los procesos electorales federales.

A partir de entonces la justicia en materia electoral ha evolucionado significativamente. Incluso, ha sido superada la concepción prevaleciente desde fines del siglo XIX, que sostenía el no involucramiento del Poder Judicial de la Federación en asuntos de carácter político–electoral.

Hoy, tres lustros después, la legitimidad democrática alcanzada por México en el contexto internacional, tiene un sustento firme en las instituciones, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que han sido constituidas y consolidadas por una magistratura que honra los principios rectores de la función electoral consagrados en la Constitución General de la República, a partir de los acuerdos construidos entre las distintas fuerzas que reflejan la pluralidad política de la nación.

El desarrollo político nacional, caracterizado en la actualidad por una nueva correlación de fuerzas que incide

en comicios cada vez más competidos, ha reclamado del Tribunal Electoral resoluciones que por su propia naturaleza han resultado en ocasiones controvertidas en la coyuntura entre los actores involucrados, pero que vistas en conjunto y con perspectiva histórica, han ido acreditando el carácter independiente e imparcial de la justicia electoral en México.

Por todo lo anterior, y habida cuenta que cada vez será mayor la responsabilidad del TEPJF, se estima conveniente, en ocasión de su 6° aniversario, desarrollar un proyecto especial de divulgación sobre temas jurídico-electorales, que a la vez que haga posible una reflexión serena sobre el sentido y alcances de la justicia electoral, el desempeño del órgano responsable de su aplicación y la contribución que ambos elementos han hecho al desarrollo democrático de los mexicanos, permita a juristas, académicos y actores políticos valorar logros y pendientes en la materia, a fin de generar la toma de conciencia que se requiere para seguir perfeccionando las instancias jurisdiccionales competentes en el ámbito de los derechos políticos, el régimen de partidos y la realización de los comicios en México.

En este afán el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se propuso desarrollar una estrategia de edición de diversos materiales que den cuenta de los aspectos históricos así como de la coyuntura actual para difundir los avances que nuestro país ha tenido en esta materia.

Es así como se concibió el libro que actualmente presentamos y cuyo objetivo central es realizar una reconstrucción de las etapas y los episodios más relevantes de la

evolución de la justicia electoral mexicana, poniendo énfasis en lo ocurrido durante los últimos seis años. Se trata de ponderar de una manera equilibrada lo que es este proceso, en tanto producto específico del desarrollo político democrático del país, atendiendo a su contexto cultural y a la realidad política que le ha acompañado.

*Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Magistrado Presidente
del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

PRESENTACIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el marco de las atribuciones que en materia de impartición de justicia en el ámbito político-electoral le confieren la Constitución General de la República y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emprendió la realización de un Programa Editorial Especial que incluye una colección de ensayos compilados en el libro ‘Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México’.

A través de estos ensayos, distinguidos especialistas e investigadores analizan los antecedentes históricos sobre la justicia electoral federal en nuestro país, la evolución de los órganos jurisdiccionales encargados de impartirla desde 1987, y los principales medios de impugnación establecidos para su concreción.

Con este libro ‘Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México’ se contribuirá a la difusión del trabajo realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el contexto de una visión de conjunto y con perspectiva histórica sobre la evolución de las instituciones en la materia.

Cada ensayo constituye un capítulo del libro que hoy presentamos de acuerdo con el siguiente índice y contenidos:

Capítulo I. Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México, en el cual se analizan las situaciones más significativas a partir del siglo XIX (tales como la polémica Iglesias-Vallarta), que establecieron los precedentes del marco doctrinario prevaleciente durante buena parte del siglo XX, sintetizando lo más relevante acontecido desde la etapa porfirista hasta la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

Capítulo II. La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en el cual se hace el análisis del establecimiento inicial de un verdadero sistema de justicia electoral en México, sus principales instrumentos y sus limitaciones en las elecciones federales de 1988.

Capítulo III. Las reformas electorales en el período 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral, en el cual se desarrolló la creación del TRIFE, la redefinición de sus funciones, su fortalecimiento institucional y su desempeño en los comicios federales de 1991 y 1994.

Capítulo IV. La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se abordan las principales transformaciones del órgano responsabilizado de la impartición de la justicia electoral en México, en términos de su integración al Poder Judicial Federal como una jurisdicción autónoma y especializada, así como la ampliación de sus atribuciones para proteger el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, calificar la elección presidencial y resolver en última instancia las controversias surgidas en las elecciones de las entidades federativas.

Capítulo V. La consolidación del TEPJF y la construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002, en el cual se revisa la actuación del Tribunal a través del análisis de algunas de las principales resoluciones emitidas a las controversias federales y locales que se le han planteado, así como el establecimiento de las tesis y jurisprudencia más relevantes.

Capítulo VI. Balance y perspectivas de la justicia electoral en México, en el cual se hace una evaluación de conjunto sobre la trayectoria de los órganos e instrumentos para dirimir las controversias electorales en nuestro país, con especial énfasis en la actuación del TEPJF, así como las principales propuestas e iniciativas existentes para continuar avanzando en esta materia en el marco de la consolidación de la democracia en México.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

RODOLFO DUARTE RIVAS

SUMARIO: I. A manera de introducción; II. Justicia y política: una inevitable tensión; III. La judicialización de la política; IV. El Guardián de la Constitución y la jurisdicción constitucional; V. Marshall y la evolución norteamericana; VI. La República restaurada y la Suprema Corte; VII. La incompetencia de origen; VIII. Los primeros amparos; IX. El amparo Morelos; X. El Estudio de Iglesias; XI. El entorno histórico; XII. La cuestión presidencial de 1876; XIII. El contrapunto de Vallarta; XIV. Los colegios electorales; XV. El contencioso electoral en la legislación mexicana; XVI. La reforma política; XVII. Iniciativa de Reformas y Debate; XVIII. El poder de investigación de la Corte por violación al voto público; XIX. A manera de conclusión.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Este trabajo constituye uno más de los que componen la presente obra y que tiene por materia el sistema contencioso electoral que ha regido en la etapa moderna del país nuestras elecciones, así como la justicia electoral en su ver-

sión jurisdiccional y cómo es que, en paralelo con otros sistemas electorales en el mundo, se llega al momento en que la declaración de validez o la nulidad de una elección adquieren la naturaleza de decisiones que han de pasar sólo por el tamiz de la legalidad.

Específicamente se aborda el inicio de la nueva etapa en la democracia mexicana en 1977, que otorga reconocimiento constitucional a los partidos políticos y da origen a un esquema que favorece el florecimiento de nuevos partidos políticos reconociendo la existencia de organizaciones y fuerzas emergentes; por vez primera se regula el financiamiento público de las mismas y se les concede la oportunidad de convertirse en fuerzas nacionales, de manera que no requieran de la patente de las entidades federativas para competir en las elecciones de carácter local. Además, aparece regulado el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

De esa misma manera, se transforma la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de su régimen electoral, de manera que dicho cuerpo se integre por 300 diputados electos por mayoría simple en igual número de distritos uninominales en que se divida la geografía electoral del país, así como, también, se integraría con hasta 100 diputados electos por el sistema de representación proporcional en circunscripciones electorales cuyo número y extensión fijaría la ley.

La reforma política plasmada en la Constitución, modificó la integración de las legislaturas de los estados de la República y de los ayuntamientos y del régimen electoral conforme al cual se eligen. También introdujo figuras de

la democracia directa en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular, así como lo que sería una figura clave en la justicia electoral, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cada una de estas figuras, además de que su aplicación mejoró la calidad democrática de los comicios, tuvieron su evolución en el curso de los lustros posteriores, a través de reformas y nuevas leyes. En algunos puntos, quizás el mayor número, se perfeccionaron fórmulas y mecanismos que hoy contribuyen a la consolidación de un sistema de partidos y a un sistema electoral que garantiza la justicia y la certidumbre; el espíritu de 1977 tuvo un referente que no se agotó en los sucesivos cambios del marco jurídico y aun cuando algunos *aprendices de brujo* pusieron en predicamento esa continuidad y los nuevos avances, el proceso desembocó en el contexto actual, todavía perfectible, en el que nuestras elecciones no son ya las de un país de instituciones débiles.

Es común que la reforma de 1977 sea nombrada como la Reforma Política, así con mayúsculas iniciales, para diferenciarla de las subsecuentes reformas electorales o para definir un punto de partida. No se pretende significar la superioridad de ésta sobre las reformas constitucionales futuras y nuevas disposiciones electorales. En lo general, todas ellas, contribuyeron al avance de nuestra vida democrática.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte de la Nación se planteó como un instrumento que aspiraba a ser definitorio para evitar las patologías durante los procesos electorales o en la validez de la calificación. De haberse recibido la propuesta con un mejor ánimo y expedido su reglamentación en la ley secundaria para hacer del recurso algo operati-

vo y funcional, mucho hubiera impactado en la limpieza de nuestros comicios y no hubiera habido necesidad de un recorrido tan largo para volver al punto de partida, en cuanto que ahora un órgano del Poder Judicial Federal decide en última instancia y de manera definitiva las controversias electorales teniendo en cuenta sólo la legalidad de la elección.

En el presente trabajo se abordan los antecedentes históricos del sistema contencioso electoral y la polémica que significó la *incompetencia de origen*, de singular importancia para entender el proceso conforme al cual evolucionó nuestra democracia electoral. Durante la etapa de la Reforma Política, al plantearse el recurso de reclamación ante la Suprema Corte, tuvo una enorme fuerza disuasoria el que se reviviera la discusión sobre la *legitimidad* y la *competencia* de las autoridades y que el fenómeno de la politización de la justicia se pudiera presentar.

A veces, el horror a la contaminación política de los órganos judiciales está presente, tanto que el juicio de amparo resulta improcedente cuando el acto reclamado tenga naturaleza electoral.

Sin embargo, hemos llegado a un punto en que se difuminan las materias que puedan ser categorizadas como políticas, salvo las estrictamente electorales, para ser excluidas del conocimiento de los órganos judiciales o que tienen a su cargo el control constitucional. Se percibe un ambiente de *secularización* en nuestro máximo tribunal pues a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ha conocido de cuestiones netamente políticas y si bien, el conflicto material no ha dejado de estar presente en las salas o en el pleno, los intereses concretos no tuercen ni inclinan el sentido de las resoluciones.

Actualmente toda clase de asuntos, cualquiera que sea su materia, puede traer consigo una carga de problemas que presionen sobre la Suprema Corte, o sobre el Poder Judicial Federal en su conjunto, pero su impacto será menor ante la institucionalidad y la fuerza que dicho órgano adquirió en los últimos tiempos. De igual manera aparece garantizado que las preferencias y los credos de ministros, magistrados y jueces no estarán por encima de su obligación de resolver conforme a derecho. En este sentido ha de pensarse que la justicia en nuestro país se encuentra suficientemente blindada.

II. JUSTICIA Y POLÍTICA: UNA INEVITABLE TENSION

La democracia y la justicia no se han desenvuelto históricamente en forma aislada; a lo largo del tiempo, han tenido expresiones que las implican una a la otra y, su influencia recíproca, ha dado lugar al doble fenómeno: la politización de la justicia y la judicialización de la política.

Hay una constante histórica cuya pretensión se centra en mantener a la justicia ajena de cualquier contacto con los factores beligerantes de la política y a la influencia pretendidamente negativa que ella ejerce sobre los órganos encargados de impartirla, ello, sin embargo, corresponde a un prejuicio que supone que la política ejercida sobre los ámbitos judiciales contamina la recta aplicación de la justicia y obstruye sus fines, y se concluye en el sofisma de que un verdadero Estado de Derecho requiere independencia por parte de la magistratura de las razones que mueven a las fuerzas políticas.

El propósito de escindir una de otra es un tanto vano e ilusorio. Si bien en las democracias más desarrolladas, los intereses políticos en juego no alcanzan a repercutir sobre la justicia con el mismo vigor con que la política mediatiza las débiles estructuras judiciales de países menos institucionalizados. Una asepsia categórica no existe.

Las instituciones de justicia, como los individuos que forman parte de ellas, no viven al margen de la historia sino que aparecen profundamente involucrados en los acontecimientos; los seres humanos por más que estén formados en la objetividad e imparcialidad para desempeñar una judicatura, tienen, como cualquier ciudadano una percepción sobre los problemas sociales y sobre el rumbo del Estado, además de una inserción social que les impide aislarse de su entorno. Por eso establecer una separación, por más delgada que sea la línea, constituye sólo un paradigma y, si acaso, una referencia para no comprometer demasiado a la justicia con las preferencias y rechazos de la política. Por ello, la relación entre justicia y política pasa por una tensión inevitable.¹

Para que los razonamientos expuestos se capten con mayor claridad tendríamos que tener en cuenta el carácter polisémico de la política, es decir, extraer de sus diversos significados cuáles son aquellos que mezclados con la justicia lesionan su aplicación.

Al efecto, Miguel González Avelar, quien se dedicó al análisis de la cuestión, expresa:

¹ Ver a Guarnieri, Carlos ; Pederzoli, Patricia. Los Jueces y la política : poder judicial y democracia. México : Taurus : Santillana, 1999.

“Conviene a estas alturas hacer una reflexión acerca del contenido y alcances de la expresión cuestiones políticas, que sin matices y de una manera demasiado general se ha venido usando para calificar la polémica en cuanto a la conveniencia de la intervención o abstención de la Corte en dichas materias”.

Además, refiere que el concepto de política adolece de una precisa definición. *“Desde Aristóteles hasta nuestros días, la pregunta sobre lo específicamente político dentro de la sociedad se plantea con idéntica ansiedad y se responde con igual imprecisión. Sin embargo, como lo resume Robert Dahl, siempre se ha compartido ampliamente la noción de que una relación política implica de alguna forma autoridad, gobierno o poder”*. Por eso la caracterización de las cuestiones políticas ha venido reduciéndose en el derecho constitucional y electoral, y específicamente en el debate relativo a la intervención de ellas en la Corte Suprema, a los meros procesos electorales; ya que en éstos, quienes han sido postulados por los partidos para cargos de elección popular no están, en rigor, ejerciendo alguna forma de autoridad, gobierno, o poder, sino únicamente aspirando a integrar alguno de los órganos públicos, a los cuales la Constitución les ha conferido funciones de poder, aunque a dicho autor le parezca negativa la proclividad para hacer sinónimos política y elecciones que, por su estrechez, no tiene razón de ser y que ha estorbado la claridad que hace falta para analizar la intervención de la Corte en política.²

² González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la política.- p. 27.- México : UNAM., 1979. 167 p.

Más adelante, González Avelar, en su propósito de esclarecer el concepto, dice que se dan al menos tres grupos de situaciones o momentos distintos. En primer término, señala, aparecen los actos referidos a la integración de los poderes de la Federación, de los Estados y de los órganos municipales; aquellos actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder. En segundo término, aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen. En tercer término, sitúa a los actos que conducen a la obtención del poder y el regular ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento o la permanencia en el poder.³

Por su parte, don Antonio Carrillo Flores lo expresa de la siguiente manera:

“Acontece que dentro de lo político se considere una multitud de actos que en todas partes se ha admitido que puede ser objeto del examen de legalidad; por ejemplo, hasta hace relativamente pocos años, todo lo que se refiere al nombramiento de funcionarios o empleados, la Suprema Corte llegó a decir que era un acto político el que se otorgara o negara la patente a un notario”.⁴

³ *idem.* pp. 28 y 29.

⁴ Carrillo Flores, Antonio. La justicia federal y la administración pública.- pp 239 y 240.- México : Porrúa, 1973.

Carrillo Flores enfatiza la poca precisión para fijar lo político; en ello mucho ha jugado la conveniencia o aún el capricho de los magistrados; cita como ejemplo un caso que se dio en 1933 cuando se presentó ante la Primera Sala de nuestra Suprema Corte un amparo promovido por un oficial del Ejército de apellido Mena Brito, quien había sido dado de baja por la Secretaría de Guerra sin sujetarse a los requisitos de la Ordenanza; la minoría de la Sala, apoyándose en la jurisprudencia tradicional, pedía el sobreseimiento; sin embargo, la mayoría logró hacer triunfar el punto de vista contrario, pero con esta limitación que consta en la versión taquigráfica del negocio: que se acogía a la tesis sólo porque la tranquilidad general del país obliga a las autoridades militares a sujetarse a la ley; y que si en el futuro llegaba a presentarse una situación distinta, se volvería a declarar que el derecho de desempeñar un cargo en el Ejército es un derecho político no susceptible de defensa a través del amparo. Parece ser, según el mismo autor, que se depure la noción de acto político y que por vía legislativa, la única firme, se determine su extensión.⁵

Hace referencia a otro caso que fue resuelto en 1932, a raíz de suprimido el amparo contra resoluciones agrarias, la Segunda Sala con el fin de hacer extensiva la improcedencia a los actos de cumplimiento de las resoluciones, calificó de política la materia.

Entrando a la materia electoral, Carrillo Flores cita la Ley de Amparo que establece la improcedencia de dicho

⁵ *idem.* p. 240.

juicio contra las resoluciones o declaratorias de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones y a las del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos de en que las constituciones correspondientes les confieren la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.⁶

¿Entonces, qué acepción de la política es la que se juzga como nociva para inmiscuirla con las actividades destinadas a cumplir los fines de la justicia? ¿Qué tipo de intereses o de pasiones generados por la política repercuten perjudicialmente sobre la justicia?

Se supone que los jueces profesionales han sido formados para actuar con objetividad e imparcialidad y, por ello, son resistentes al impacto de las presiones de índole político, lo cual sería una buena razón para evitar dichas intromisiones, pero es bien cierto que en la realidad, la justicia, en muchos casos, sucumbe ante los factores políticos.

III. LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En la polaridad justicia-política, se da el fenómeno opuesto, cuando se pretende una ordenación de los fenómenos políticos en grado tal que su quebrantamiento suponga la intervención de los tribunales para enmendar, corregir o resarcir determinados

⁶ *ibidem.* p. 240.

derechos de carácter político. La judicialización de la política vive un proceso expansionista de carácter universal que en México se ha dado con vigor en los últimos años y que, al parecer, no concluye. Pero tenemos que ver con cuidado sus aspectos positivos, así como los peligros que el fenómeno implica.

Si se concreta el concepto de lo político a los procesos electorales encontramos que resulta no sólo conveniente sino necesario que los órganos encargados de organizar los comicios y tomar las decisiones en la materia, estén sujetos a determinadas normas, que rijan un sistema de recursos que garanticen el apego a la legalidad de los mismos y exista un órgano superior que dé definitividad a una elección, se otorgue certidumbre y estabilidad a los cargos y cuerpos cuyos titulares acceden a los mismos por la vía de los comicios. Así, el margen de discreción política de las elecciones se reduce y se evita la arbitrariedad.

Sin embargo, puede caerse en el exceso cuando el expansionismo judicial *juridifica* ampliamente los procesos políticos e invalida la parte viva y espontánea que corresponde a ciertas expresiones de la actividad política, se sujeta a reglas la dinámica política y se le sobrerregula. Se resta dinámica y brío a los partidos políticos, se limita su relación con las demás fuerzas que concurren y en lo referente a su vida interna, acaba sometién dose inflexiblemente a las reglas contenidas en sus estatutos so pena de que la autoridad electoral modifique sus decisiones; dichas reglas vienen a convertirse en camisa de fuerza para la libre operación política y para el manejo de las estrategias partidarias.

Guarnieri y Pederzoli advierten de los riesgos de un *populismo judicial*, una variante, señalan, del populismo tradicional, para la que la verdad está siempre en el pueblo, pero esta vez “representado” a través de los medios por los que el Juez la persigue.⁷

Dichos autores aseveran que los jueces siempre forman parte del sistema político y que en todos los regímenes democráticos los comportamientos de los jueces sólo son relativamente autónomos.

“Los cambios en el entorno influyen sobre la naturaleza de las decisiones que se tomen...Lo que distingue a los actores judiciales de los otros actores políticos no es que estén fuera del sistema sino que están vinculados a él de un modo distinto...Por eso cuando en una democracia se analizan las relaciones de la magistratura con el sistema político, es preciso subrayar siempre lo relativo a su autonomía. La ausencia o la debilidad de canales institucionales de influencia, en una situación que asiste a la expansión del poder judicial, puede llevar no sólo a fuertes tensiones entre la magistratura y las otras instituciones políticas, sino sobretodo a aumentar la importancia de los otros instrumentos de influencia sobre la justicia, favoreciendo de hecho un proceso de ocultación del poder...En todo caso, el crecimiento del poder judicial tiende generalmente a privilegiar intereses distintos de aquellos que utilizan los tradicionales canales político-representativos, con implicaciones no todas necesariamente positivas. En último término, la judicialización

⁷ *cf.* Guarnieri, Carlos ; Pederzoli, Patricia *op. cit.* nota 1, p. 168.

tiende a suprimir la decisión política, aparentemente a favor del derecho, pero en realidad otorgando mayor espacio a los grupos que disponen de recursos para emplearlos eficazmente en el circuito judicial. Así, la judicialización, que supone necesariamente una fragmentación del poder, puede llegar a paralizar los procesos de decisión, favoreciendo con frecuencia una menor transparencia y, sobre todo, erosionando radicalmente la responsabilidad política, es decir, el principio, fundamental para la democracia, de que siempre hay un responsable de las principales decisiones que afectan a la comunidad, alguien que se puede sustituir mediante la competición electoral. Judicializar la política significa en realidad dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido”.⁸

Es importante reconocer que la judicialización de la política electoral, llevada a sus extremos conduce al mismo problema de la politización de la justicia, pues siendo cada vez mayor el número de actos o decisiones que pueden estar sujetos al escrutinio del juez electoral, se crean mayores puntos de contacto entre las instituciones y los órganos electorales para irrumpir, desbordado el torrente de la política y contagiarles de intereses no siempre saludables.

Héctor Fix Zamudio, destacado académico, en su ensayo “*Justicia Constitucional y judicialización de la política*” realiza una brillante exposición sobre lo que él llama debatido tema del creciente sometimiento de las tradicio-

⁸ *idem.* pp. 168 y 169.

nalmente cuestiones políticas al conocimiento de los jueces y tribunales, ya que debe considerarse comprendido dentro de la materia del derecho constitucional comparado; estas cuestiones políticas, sostiene, habían sido excluidas del examen judicial, de acuerdo con un criterio tradicional que paulatinamente se ha transformado en un principio contrario, es decir, que sólo excepcionalmente los conflictos de carácter político son excluidas del conocimiento de los órganos jurisdiccionales, y estas excepciones son cada vez menores, en virtud de que las constituciones contemporáneas establecen disposiciones para su regulación, y por ello este tipo de conflictos están comprendidos dentro del concepto cada vez más amplio de la *justicia constitucional*.⁹

Y rindiendo homenaje al constitucionalista Manuel García Pelayo, quien sostiene en su Derecho Constitucional Comparado:

“(...) el derecho es la medida de legitimidad de la acción política garantizada a través de los adecuados medios jurisdiccionales, de modo que por invocación a la Constitución y a la ley pueden limitarse o rectificarse ciertas líneas de acción política (...).”

Fix Zamudio agrega que ha existido una muy larga evolución para lograr la limitación de aquellas cuestiones que al haber sido calificadas como “políticas” habían sido sustraídas del conocimiento de los tribunales;

⁹ Fix-Zamudio, Héctor. “Justicia Constitucional y judicialización de la política”.- pp. 12 y 13.- En: Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas. México : TEPJF, 2001. 497 p.

hace mención al jurista español Eduardo García de Enterría, quien ha señalado la constante y paulatina lucha iniciada en el campo del derecho administrativo para reducir las numerosas materias que se consideraban inmunes al conocimiento de los tribunales por provenir del poder político, tales como los poderes discrecionales, los actos políticos o de gobierno y los poderes normativos reglamentarios.¹⁰

“Esto había ocurrido al calificarse de “políticas” numerosas materias que se consideraban no judiciales, lo que se advierte inclusive en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en la cual se establecía una limitación para el conocimiento de las calificadas *political questions*, las cuales no podían someterse al conocimiento de los tribunales federales ni podía pronunciarse sobre ellas el más alto tribunal”.¹¹

Por lo que respecta al derecho continental europeo, sobre el cual había predominado la tradición que provenía de la Revolución Francesa de prohibir a jueces decidir sobre negocios de carácter constitucional, la discusión sobre la posibilidad de que un órgano jurisdiccional conociera sobre los conflictos derivados de las normas fundamentales, en virtud de la innovación de la Constitución Austríaca de 1920, que por influencia del pensamiento de Hans Kelsen estableció la Corte Constitucional como órgano especializado para conocer y decidir

¹⁰ SSobre el tema en particular véase a García de Enterría, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder. Madrid : Civitas, 1995. 99 p.

¹¹ Fix Zamudio, Héctor.- *op. cit.* nota 9, p. 13.

conflictos de naturaleza constitucional, se planteó en una famosa polémica en la tercera década del siglo XX, entre el notable constitucionalista alemán Carl Schmitt y el mismo Kelsen.¹²

Al abordar el problema de las cuestiones políticas no justiciables, Fix Zamudio, expresa que “durante un largo período prevaleció el principio de que numerosos actos y disposiciones expedidas o dictadas por los órganos del gobierno y de la administración no podían ser revisados por los tribunales por constituir actos y normas de gobierno o de carácter político, que únicamente podrían ser apreciados por órganos políticos y además en virtud de que un sector de los mismos tenía naturaleza discrecional”.¹³

En cuanto a las normas y actos propiamente políticos, se introdujo en los Estados Unidos una sustancial diferenciación (que posteriormente trascendió a los ordenamientos latinoamericanos), en relación con los países de Europa Occidental cuyos ordenamientos tuvieron en la práctica un desarrollo muy diverso. En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 otorgó a dicha Carta Fundamental el carácter de *norma jurídica*, de acuerdo con el principio de la *supremacía constitucional* regulado por su artículo VI, en tanto que a partir de las primeras constituciones liberales de fines del siglo XVIII y principios del XIX, debido al peso del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau sobre la ley como expresión de la “voluntad general”, se otorgó al citado principio de “supremacía cons-

¹² *idem.* p. 14.

¹³ *ibidem.*

titucional” un carácter eminentemente político, que sólo podía ser aplicado por los órganos políticos del Estado, y se estableció la prohibición terminante a los jueces y tribunales para conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad de los actos y de las disposiciones legislativas.¹⁴

IV. EL GUARDIÁN DE LA CONSTITUCIÓN Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Puede afirmarse, siguiendo a Fix Zamudio, que la reflexión sistemática sobre las relaciones de la jurisdicción con las cuestiones políticas se inició en los años treinta del siglo XX, con la controversia académica entre dos grandes juristas de la época, es decir, por una parte Carl Schmitt y por la otra Hans Kelsen. En efecto, la famosa polémica comenzó con la aparición del clásico libro de Carl Schmitt “*El protector de la Constitución*”, cuya primera edición se publicó en Alemania en el año de 1931, y fue traducida al español con el título “*La Defensa de la Constitución*”.

Las ideas de Schmitt, continúa sosteniendo Fix Zamudio, fueron objeto de réplica por el ilustre fundador de la Escuela de Viena, por medio de un profundo estudio intitulado “*¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*” La controversia se refirió esencialmente a la tesis del profesor alemán sobre la necesidad de que el órgano tutelar de las normas constitucionales, por regular instituciones políti-

¹⁴ Para estas dos nociones históricas de constitución, véase Blanco Valdés, Roberto. El valor de la constitución, separación de poderes, supremacía de la ley y control de la constitucionalidad en los orígenes del estado liberal. Madrid : Alianza, 1998. 333 p.

cas, debería radicar en un órgano del poder también político, que en su concepto debía ser el Presidente del *Reich*, con apoyo en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 48 de la Carta Fundamental alemana de 1919. El propio Schmitt consideraba que no debía conferirse la función de proteger o tutelar las disposiciones fundamentales a los jueces ordinarios (como ocurría en los Estados Unidos por medio del control difuso), o bien a un tribunal especial (como la Corte Constitucional de la Carta Federal austríaca de 1920), porque ello no significaría la *judicialización de la política*, sino por el contrario la *politización de la justicia*, que dicho autor consideraba inconveniente.¹⁵

A su vez, Kelsen postulaba que la tesis de Schmitt era ideológica y, por el contrario, de acuerdo con el ejemplo de la citada Corte Constitucional austríaca promovida por el jurista vienés, debía corresponder el conocimiento de los conflictos constitucionales, a un tribunal especializado que no tendría que considerarse como cualitativamente diverso de cualquier otro órgano jurisdiccional. Una diferencia, sin embargo, radicaba en que la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas poseía efectos generales, o sea, *erga omnes*, por lo que desde su punto de vista, dicho tribunal especializado funcionaba en este aspecto como *legislador negativo*.¹⁶

Schmitt representó la tesis tradicional europea de las normas constitucionales como disposiciones de contenido polí-

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor. *op. cit.* nota 9, p. 18.

¹⁶ *cf.* Kelsen, Hans. ¿Quién debe ser el defensor de la constitución?. Estudio introductorio de Guillermo Cossío.- p. XXII.- Madrid : Tecnos, 2000.

tico y por lo tanto no judiciales, ya que someter dichos preceptos fundamentales al conocimiento de los tribunales ordinarios o especializados significaba *politizar* la justicia, lo que desvirtuaba la función jurisdiccional. Por el contrario Kelsen inició una transformación en el derecho europeo, similar al que se introdujo en la Carta norteamericana de 1787, de otorgar a las disposiciones de la Carta Fundamental una dimensión jurídica, al aplicar al derecho constitucional su teoría general sobre la garantía de las normas jurídicas, como se verá más adelante, con lo cual hizo surgir el concepto contemporáneo de las *garantías constitucionales*.

Kelsen veía hacia el futuro, en tanto que Schmitt no comprendió el retroceso que significaban sus ideas, pues en tanto que la aplicación del procedimiento político de las facultades de emergencia del Presidente de la República de Weimar desembocó en la dictadura totalitaria de Hitler, el pensamiento del jurista austríaco ha tenido una gran repercusión en nuestra época, en la cual se advierte un desarrollo muy dinámico de los Tribunales y Cortes Constitucionales como las instituciones más significativas de los regímenes democráticos contemporáneos.

La tesis de Schmitt radica en que en ningún tribunal de justicia puede ser el *Guardián de la Constitución*; en su lugar y sobre las huellas de la formulación del “*pouvoir neutre*” de Benjamín Constant, sostendrá que dicho guardián es el jefe del Estado, esto es, el Presidente del Reich, quien únicamente puede ostentar ese noble y honroso título.¹⁷

¹⁷ Schmitt, Carl. La defensa de la constitución. Prólogo de Pedro de Vega.- p. 16.- Madrid : Tecnos, 1988. 251 p.

“La demanda de un protector, de un defensor de la Constitución es, en la mayoría de los casos, indicio de situaciones críticas para la Constitución. Resulta, por ello, muy interesante e instructivo comprobar que los planes y proposiciones para instituir un protector semejante se inician, en la nueva historia constitucional, primeramente en Inglaterra, y de modo preciso a la muerte de Cromwell (1658), es decir, después de los ensayos modernos de Constituciones escritas y en una época de interna desintegración política del Gobierno republicano, ante un parlamento incapaz de adoptar decisiones concretas y en vísperas ya de la restauración monárquica”.¹⁸

En las últimas décadas del siglo XIX se puede destacar la meritoria labor de interpretación extensiva de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés por lo que respecta a la apreciación judicial de los actos de gobierno y de carácter discrecional. Además de manera un tanto incierta en la primera posguerra, y muy dinámica en los años que siguieron a la terminación de la segunda guerra mundial, se advierte una transformación en cuanto a *la judicialización progresiva de las cuestiones políticas*, cuya inmunidad se ha reducido de manera considerable en la actualidad.

El jurista español Pedro de Vega apunta que la confrontación y el distanciamiento entre realidad jurídica representa una constante de la pasada centuria (siglo XIX). Y será, justamente, en los momentos convulsivos que suceden a la Primera Guerra Mundial, cuando, al llevarse al extremo dicha confrontación y el distanciamiento entre

¹⁸ *idem.* p. 16.

realidad jurídica y realidad política, el sistema político liberal y su correspondiente organización constitucional, sufrirán la crisis más grave de toda su historia.

“Es entonces cuando se plantea de nuevo la necesidad de un Guardián de la Constitución que, frente a las corruptelas políticas del poder legislativo, y frente a los abusos posibles del poder ejecutivo, garantice el sistema de libertades y asegure, a su vez, que la Constitución se cumpla y no pierda el carácter de Ley Suprema. Surge así en Austria, debido a la formidable intuición de Kelsen, el primer Tribunal Constitucional. Con lo cual, la temática de la defensa de la Constitución toma una dimensión radicalmente innovadora. Kelsen acepta como un dato previo e indiscutible la legitimidad del sistema democrático y los valores subyacentes del constitucionalismo moderno. De lo que se trata, por lo tanto, no es de procurar la defensa ideológica de la idea liberal de la Constitución sino de lograr su realización efectiva y concreta. Esto significa que si en el primer momento del constitucionalismo moderno, lo que se propicia es una defensa de la legalidad constitucional liberal con medios políticos, lo que se va a suscitar ahora es una defensa de los valores políticos, que se admiten como evidentes, por medios y mecanismos jurídicos”.¹⁹

En cuanto a la *apreciación judicial de las cuestiones políticas*, su evolución ha sido muy dinámica en las últimas décadas, si se toma en consideración que en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados no

¹⁹ *ibidem*. p. 20.

obstante que estaba regida por el principio fundamental de la *Constitución como norma jurídica* al cual nos hemos referido con anterioridad, adoptó una actitud muy cauta en esta materia y estableció una autolimitación judicial en cuanto a las *political questions*, aun cuanto estimadas en forma más limitada que en los órganos jurisdiccionales europeos anteriores a la creación de los tribunales constitucionales.²⁰

La concepción estricta de estas cuestiones políticas empezó a cambiar en los años sesentas con el famoso caso *Baker versus Carr* (1962), en el cual bajo la ponencia del juez William Joseph Brennan Jr. (en funciones 1956-1990), quien encabezó la mayoría de seis contra dos, consideró que la Corte Suprema Federal podía conocer y resolver sobre la desproporción de los distritos electorales establecidos por la legislatura del Estado de Tennessee, de acuerdo con la disposición constitucional de la protección equitativa. Este fallo fue seguido por el de *Powell versus McCormak* (1969), respecto a la decisión de la Cámara de Representantes del Congreso Federal de excluir por conducta impropia la toma de posesión del que había sido electo como uno de sus miembros, materia que fue considerada por la Corte Suprema Federal como judicialable cuando no se tratara de reglas de exclusión establecidas por la Constitución Federal. A partir de entonces no puede considerarse desaparecida la regla de autolimitación de dicha Corte Suprema respecto de las cuestiones políticas, pero ha quedado bastante restringida.

En Europa Continental la judicialización de las cuestiones políticas se inició con la creación de la Corte Constitucio-

²⁰ Fix.Zamudio, Héctor. nota 9, p. 20.

nal en la Constitución Federal austríaca de 1920, con apoyo en las ideas kelsenianas, quien aplicó al derecho constitucional los criterios que estableció en su clásico libro *“Teoría Pura del Derecho”*, sobre la norma que calificó de primaria, considerada como la *garantía* para lograr el cumplimiento coactivo, por parte del destinatario, de la disposición (secundaria), que establece la obligación jurídica; así como su concepto de la Constitución como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico.

Con apoyo en los anteriores razonamientos, el notable jurista vienés desarrolló específicamente sus ideas sobre la *garantía jurisdiccional de la Constitución* en el clásico estudio que publicó en 1928, en el cual sistematizó de manera precisa y particularizada las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la Corte Constitucional en la Carta Federal austríaca de 1920, cuyo título VI, sobre la organización, competencia y funcionamiento de la Corte Administrativa Federal, y de la mencionada Corte Constitucional, recibió la denominación de *Garantías de la Administración y de la Constitución*.

Con la creación de esta Corte Constitucional en la Carta Federal austríaca (por cierto antecedida en unos meses con la introducción de un organismo similar en la Corte Constitucional de Checoslovaquia de 29 de febrero de 1920, ya que la austríaca se promulgó el primero de octubre siguiente), se inició un amplio desarrollo sobre el *concepto jurídico de las normas constitucionales*, que por regular instituciones políticas se consideraban tradicionalmente como no judiciales. A partir de entonces y de manera creciente se judicializaron varias instituciones an-

tes consideradas estrictamente políticas, como las controversias entre los órganos centrales y periféricos sobre su competencia legislativa; los llamados *conflictos de atribución* entre los órganos del poder; la protección de los derechos humanos consagrados constitucionalmente; el enjuiciamiento de algunos funcionarios de alta jerarquía e inclusive algunos conflictos de carácter electoral.

El modelo austríaco tuvo repercusión en la Constitución Republicana española de diciembre de 1931, en la cual se estableció un *Tribunal de Garantías Constitucionales* pero especialmente en la segunda posguerra, en la cual se generalizó el establecimiento de Cortes y Tribunales Constitucionales. para resolver las controversias derivadas de la aplicación de las normas fundamentales, pues además de la Corte Constitucional austríaca (suprimida desde 1934, pero restablecida en 1945), se introdujeron estos órganos jurisdiccionales en las Cartas Supremas de Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Turquía (1961-1982); en la antigua Yugoslavia (1963-1974); Portugal (1966-1982); España (1978); Bélgica (1980, denominado Tribunal de Arbitraje), y en esa misma dirección se puede mencionar el Consejo Constitucional francés, que inició sus actividades como un órgano político, pero que en la actualidad la doctrina considera que realiza funciones predominantes de jurisdicción constitucional.

En años recientes el paradigma europeo continental ha tenido influencia considerable, en especial en los ordenamientos constitucionales de los países de Europa del Este que con anterioridad a las transformaciones iniciadas en 1989 seguían el modelo soviético, y en la actualidad se han

creado Tribunales y o Cortes Constitucionales, por medio de reformas o expedición de nuevas Cartas Constitucionales en los siguientes países citados por orden alfabético: Albania (1992); Bosnia-Herzegovina (1995); Bulgaria (1991); Croacia (1990); República Checa (1992); Eslovaquia (1992); Eslovenia (1991); Estonia (1992); Hungría (1989); Letonia (1996); Lituania (1992); Macedonia (1992); Moldavia (1994); Polonia (1982-1986, ahora en su nueva Carta Fundamental de 1997); Rumania (1991) y Yugoslavia (1992).

De igual manera, en la República Federativa Rusa, formada al desaparecer la Unión Soviética y también en la República de Ucrania, que antes formaba parte de esta última y ahora de la Comunidad de Estados Independientes, se han establecido organismos de jurisdicción constitucional, la primera al establecer la Corte Constitucional en su Carta Federal de 1993, y la segunda un Tribunal Constitucional en su Ley Suprema de 1996.

De manera progresiva se han introducido dichos organismos especializados en los ordenamientos fundamentales latinoamericanos, y al respecto podemos mencionar la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965 y 1985); el Tribunal Constitucional chileno (1970-1973 y 1980-1989); los Tribunales de Garantías Constitucionales de Ecuador (1948) y Perú (1979), ambos transformados en Tribunales Constitucionales, en las reformas constitucionales de Ecuador de 1996-1998, y en la vigente Carta Fundamental de Perú de 1993; la Corte Constitucional de Colombia (1991) y el Tribunal Constitucional de Bolivia (reformas constitucionales de 1994). También se han establecido Salas Constitucionales autónomas en las Cortes Supremas de El Salvador (1983-1991); Costa Rica (1989),

Paraguay (1992), así como en el actual Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999). También debe hacerse mención al respecto de la Corte Suprema de Justicia de México, que en las reformas de 1988 y 1994 a la Carta Federal de 1917, se ha transformado en un tribunal constitucional desde el punto de vista material en virtud de que se le confirió la facultad exclusiva de decidir sobre las cuestiones de constitucionalidad, ya que con anterioridad a estas modificaciones también funcionaba como organismo jurisdiccional de legalidad de último grado, es decir como tribunal federal de casación.²¹

V. MARSHALL Y LA EVOLUCIÓN NORTEAMERICANA

Bernard Schwartz señala que John Marshall, luego de su designación como Presidente del máximo tribunal norteamericano, tuvo como preocupación inicial que la Suprema Corte tuviera los poderes necesarios para forjar los vínculos constitucionales de una nación poderosa. Para dicho propósito, los pasos esenciales fueron dados en el caso *Marbury vs. Madison*, que es considerado como la clave de bóveda constitucional norteamericana, porque mediante él la Suprema Corte norteamericana estableció por primera vez que poseía autoridad para revisar la constitucionalidad de las leyes.²²

²¹ *idem.* p. 25.

²² Schwartz, Bernard. Algunos artifices del derecho norteamericano.- p. 57.- Madrid : Civitas : Abeledo Perrot, 1985.

*“Marbury vs. Madison es crucial en la historia del derecho público norteamericano porque sentó la doctrina de la revisión judicial que ha sido, desde entonces, el cimiento de la estructura constitucional. Marbury contra Madison fue el primer caso que estableció el poder de la Suprema Corte para revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, y lo hizo en términos tan firmes y claros que tal poder no ha sido puesto en duda legalmente. Si Marshall no hubiera reafirmado el poder de revisión desde el comienzo en su magistral forma, es muy posible que nunca se hubiera insistido al respecto, ya que no fue sino hasta 1857 que fue de nuevo ejercida por la Suprema Corte de los Estados Unidos la autoridad para invalidar una ley federal. Si la Corte de Marshall no hubiera tomado partido, hubieran transcurrido más de sesenta años sin que surgiera ninguna cuestión respecto de la omnipotencia del Congreso. Luego de un período tan largo de aquiescencia judicial a la omnipotencia del Congreso, es probable que la posición recién entonces hubiera resultado fútil”.*²³

Más adelante, agrega Schwartz, la tesis de *Marbury vs. Madison* en cuanto a la facultad de revisar los actos del Congreso, era, sin embargo, dejar sentada sólo la mitad de la doctrina de la revisión judicial y, sostiene dicho autor, que de acuerdo con una importante revisión del juez Holmes, es por cierto, la mitad menos importante, por lo que transcribe al propio Holmes: *“No pienso, sostuvo, que los Estados Unidos hubiesen llegado a su fin si hubiésemos perdido nuestro poder de declarar in-*

²³ *idem.* pp. 59 y 60.

válida una ley del Congreso. Pienso que la Unión hubiera estado en peligro si no hubiésemos podido imponer esta declaración con respecto a las leyes de los diversos estados". El poder de revisar la validez de la legislación estatal es una parte necesaria del poder de revisión, si la Constitución de los Estados Unidos es en verdad digna de ser sostenida como ley suprema a través de todos los Estados Unidos.²⁴

Fue en el año de 1810 que la Corte pudo ejercer su poder de declarar la inconstitucionalidad de una ley estatal en el caso de *Fletcher vs. Peck*, cuando se sostuvo que una Ley de Georgia violaba la Cláusula Contractual de la Constitución Federal. Marshall, quien elaboró el dictamen declaró que el Estado de Georgia no podía ser considerado como un poder soberano solitario, desconectado, sobre el cual no podrían imponerse otras restricciones que las que se hallaban en su propia Constitución. En este caso Marshall sentó la segunda piedra de la estructura del derecho constitucional norteamericano y con palabras lapidarias dijo que un Estado es un miembro de la Unión. *"Y esta Unión tiene una constitución cuya supremacía todos reconocemos, y que impone límites a las legislaturas de los diversos estados, que ninguna tiene el derecho a sobrepasar"*.²⁵

Sin embargo, aún esto resultaba insuficiente para permitir a la Corte Suprema sostener a la Constitución Federal como ley suprema del país. Además de la capacidad de revisar la

²⁴ *ibidem*. p. 63.

²⁵ *ibidem*. pp. 63 y 64.

validez de los actos legislativos, tanto de la nación como de los estados, era necesario también el poder de revisión de las sentencias de las cortes estatales. En un sistema en que las cortes de los estados coexisten con las de la nación, investidas con igual competencia para dictar sentencias sobre temas constitucionales, es esencial que sus pronunciamientos estén sujetos al control por parte del más alto tribunal. El poder de revisión sobre las cortes estatales es necesario en tales casos si la Corte Suprema de los Estados Unidos ha de mantener supremacía nacional cuando entre en conflicto con leyes estatales o sea desafiada por la autoridad estatal.²⁶

El poder de apelación de la Suprema Corte sobre las decisiones de las cortes estatales, fue establecido en dos decisiones capitales por la Corte Marshall. La primera de ellas tuvo lugar en 1816 en *Martin vs. Hunter's Lee*. Este caso surgió como consecuencia de la negativa del más alto tribunal de Virginia de obedecer un mandato librado por la Corte Suprema en un caso anterior en el que una decisión de la Corte de Virginia había sido anulada sobre la base de que era contraria a un tratado de los Estados Unidos. La Corte en un dictamen del Juez Story, rechazó categóricamente la afirmación de que podía no estar investida de jurisdicción de apelación sobre las decisiones de las cortes estatales. Cinco años más tarde, en el caso de *Cohen vs. Virginia*, Marshall tuvo la oportunidad de emitir un dictamen que vino a reafirmar la jurisprudencia. Los acusados habían resultado convictos por un tribunal de Virginia por violación a la ley que prohibía en ese estado la venta de

²⁶ *ibidem*. p. 64.

billetes de lotería, elevaron un recurso ante la Corte Suprema sobre la base de que, puesto que la lotería en cuestión había sido autorizada por una ley del Congreso, la ley prohibitiva del estado era inválida, puesto que entraba en colisión con una ley federal. Una vez más se argumentó que la Corte Suprema no tenía poder de apelación sobre los tribunales estatales. El dictamen de Marshall estableció que tal argumento era en sí mismo contrario a la Constitución. Los estados, sostuvo, no son soberanías independientes, son miembros de una gran nación —una nación dotada por la Constitución de los Estados Unidos de un gobierno competente para lograr todos los objetivos esenciales—. ²⁷

Nuestros juristas de la época de la República Restaurada habían estudiado los criterios originales de la Constitución de Filadelfia de 1787 y la forma cómo evolucionaba el sistema federal. Su información del sistema norteamericano respondía a una situación que se daba en realidad mexicana: la polarización que enfrentaba a los Poderes Federales entre sí y con los Estados de la Unión, pues de la letra de la Constitución no se abstraían elementos para dar solución a los casos concretos y había que atenerse a las resoluciones de la Suprema Corte. Siendo, luego de la independencia, una Confederación, los representantes de las antiguas colonias, llegaron a coincidir, con mayor o menor adhesión, que no podía aquélla subsistir siendo fieles a la tesis de que los estados conservarían su soberanía en términos plenos.

En la convención de Filadelfia, en 1787, se plasma un nuevo espíritu, para poder erigirse como un estado reco-

²⁷ *ibidem*. pp. 64 y 65.

nocible por las demás potencias extranjeras, así como formar una “Unión Perpetua”, en un juego de suma cero llevaron a fortalecer el gobierno central mediante facultades que debían provenir de los estados.

Aquí vale hacer una reflexión en torno a las condiciones en que surge el sistema federal en la Constitución norteamericana y el enfrentamiento de intereses y de los personajes en torno a los alcances del federalismo. Nada mejor que recurrir a Alexander Hamilton, dado que sus experiencias durante la revolución y el decenio bajo la Confederación habían fortalecido su convicción de que la grandeza norteamericana debía basarse en un gobierno central fuerte y enérgico; él, desde la posición privilegiada del cuartel General de Washington, de quien era ayudante de campo, observó las rivalidades entre los Estados, la debilidad del Congreso Continental y la ausencia de sentimiento nacional, que obstaculizaban el esfuerzo bélico norteamericano. Siendo delegado por el Estado de Nueva York en la Convención de Filadelfia, sus propuestas estaban encaminadas a un federalismo viable como sistema en el que las leyes operasen directamente sobre individuos más que sobre los Estados, su exposición de los poderes de la presidencia, y sus argumentos en pro de la necesidad de revisión judicial en un sistema federal siguen estando entre los comentarios más sagaces que se hayan hecho de la forma de gobierno norteamericana. Pero lo más importante que Hamilton aprendió en su experiencia fue que para promover la prosperidad nacional y salvaguardar la libertad personal, era necesario un gobierno fuerte. Como otros federalistas, Hamilton creía que la libertad debe ser predica-

da dentro del orden y que un gobierno justo y duradero debe ser de leyes y no de hombres. Lejos de suscribir el aforismo de Thomas Jefferson de que un gobierno es mejor en cuanto menos gobierna, creía que el mejor gobierno es aquél que, poseyendo amplios poderes, los utiliza enérgicamente para alcanzar metas nacionales.²⁸

Jefferson y Calhoun tenían una concepción diferente sobre el rol de los Estados en el régimen federal y de alguna manera se enfrentaron en las décadas posteriores a la aceptación de la Constitución de Filadelfia, a una polarización semejante a la que se presentó en México en los años que van de 1867 a 1876, cuando nace la discusión sobre la incompetencia de origen. La soberanía dual es un concepto que se liga a la discusión de los límites y alcances de la Unión y los Estados y, sin dejar de tener en mente a la forma norteamericana, es el alemán George Weitz quien la desarrolla de tal manera que la Federación y los miembros son auténticos Estados, pues lo que caracteriza a un Estado, por una parte, es ser una unión permanente para el cumplimiento de tareas vitales y, por otra, construir un ser independiente, “excluyendo cualquier poder que le sea extraño”; ambas condiciones se dan tanto en la Federación como en los Estados miembros, donde cada cual tiene su propia soberanía con carácter de exclusividad, de esa manera la soberanía no pertenece únicamente a los Estados ni únicamente al Estado central, sino que ambos son soberanos en su propia esfera.²⁹

²⁸ cfr. Enciclopedia internacional de las ciencias sociales.- pp. 327 y 328.- España : Aguilar, 1977.

²⁹ Citado por García Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado.- p. 221.- Madrid : Alianza, 1987. 636 p.

En cambio, la teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal y lo asimila a Confederación fue mantenida en Norteamérica por John C. Calhoun: se trataba de defender las formas de vida y de la civilización de los Estados del Sur frente a los Estados del norte y sus puntos de partida eran: a) la soberanía es única; dividirla es destruirla; por consiguiente, o radica en el poder central o radica en los Estados: en el primero, nos encontramos ante un Estado unitario o, en el segundo, ante una Confederación; b) el fundamento de un Estado se halla, o en un tratado o en una constitución —en Calhoun, en un *political compact* o en un *social compact*—; en el primer caso, no se da origen a un Estado; en el segundo, se da origen a un Estado Unitario.³⁰

Por ello José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta representan dos tendencias distintas, en esta materia que estamos abordando, en la comprensión de nuestro sistema federal.

VI. LA REPÚBLICA RESTAURADA Y LA SUPREMA CORTE

Al reestablecerse la República, en 1867, la Suprema Corte comenzó a vivir una nueva etapa, en una primera fase comprende la Presidencia de la República de Benito Juárez hasta su muerte en 1872. Sebastián Lerdo de Tejada, que había sido electo Presidente de la Suprema Corte, solicitó licencia casi inmediatamente para fungir como Secretario de Gobernación junto a Juárez y sólo volvió a la Corte en 1871.

³⁰ *idem.* p. 222.

Al morir Juárez, Lerdo de Tejada, porque así estaba dispuesto en la Constitución de 1857, en su carácter de Presidente de la Corte, lo suplió como Presidente Interino de la República del 18 de julio de 1872 al 30 de noviembre del mismo año; luego declarado vencedor en las elecciones, ocuparía la presidencia constitucional para el período 1872 al 30 de noviembre de 1876. Al quedar vacante la Presidencia de la Suprema Corte, fue electo José María Iglesias por un período de cuatro años que iría del 15 de mayo de 1872 y que terminaría en 1876.

De entre los momentos cumbres de nuestra historia institucional destaca el período de la República restaurada. Fueron diez años, de 1867 a 1876 en que se logró aplicar con éxito la Constitución Federal de 1857 y durante los cuales existió una rica creatividad institucional, por vez primera en la vida independiente del país y en que las condiciones favorecieron para el florecimiento de una rica generación de juristas. Fueron años de plenitud pues a la vez que las instituciones se desplegaron bajo los principios constitucionales de autonomía e independencia de los poderes y de defensa de un federalismo inaugurado bajo la Constitución de 1824, apenas en esta época fue factible su institucionalización y desempeño.

La Suprema Corte de Justicia alcanzó un papel destacado al estar integrada por ministros de gran altura e independencia, como León Guzmán quien aunque no fuera estrictamente magistrado sino Procurador General de la Nación, formaba parte de la Suprema Corte. Otros magistrados que resultaron electos en esta época fueron Ignacio Ramírez, Ezequiel Montes, Manuel María Zamacona, Joaquín Cardoso, Miguel Auza, Juan José de la Garza, Ignacio Ma-

riscal, José Simón Arteaga, Zavala, Velásquez, Isidro Montiel y Duarte, Ignacio Pedro Ordaz, José María La Fragua, Simón Guzmán, Manuel Castañeda y Nájera, José María Castillo Velazco, Vicente Riva Palacio y Pedro Ogazón; aparte del Procurador General figuraba como Fiscal, en esta peculiar integración de la Corte, Ignacio Manuel Altamirano.

“El recuerdo de estos hombres lleva a concluir que los electores, después de todo, no resultaron tan malos jueces de la sapiencia jurídica y de las prendas morales e intelectuales de los candidatos a magistrados, fiscal y procurador general, pues en esos diez años —y aún algo después— no se coló a la corte un hombre marcadamente estúpido o un ignorante en grado sumo, y ni siquiera un ente puramente político. Todos sus miembros, a buen seguro, habían participado en la vida pública de los diez años anteriores; pero es que esos diez años todo el mundo participó en ella por necesidad, pues fue la gran época de la revolución de Ayutla, del Congreso Constituyente de 56 y de las guerras de reforma e intervención”.³¹

Para su elevado perfil crítico y su proclividad iconoclasta, debe valorarse el juicio de Cosío Villegas, de que no hay un solo caso, en esta etapa de la Corte, de una elección francamente equivocada, se eligieron para integrarla durante la República restaurada, los mejores hombres disponibles. Dos elecciones para la Presidencia de la Corte hubo en esa década, una en 1867 y otra en 1873; contendieron en la primera

³¹ Cossío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos.- p. 86.- México : Clío, 1997.

Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, y fue electo el mejor hombre; en la segunda contendieron, principalmente, José María Iglesias, Vicente Riva Palacio y Porfirio Díaz y fue electo también el mejor de ellos, José Ma. Iglesias, sin desdén de Vicente Riva Palacio, con un buen número de sufragios, quien era un jurista estimable, un genio literario irresistiblemente pintoresco; pero en primer lugar, dice, Cosío, el mejor jurista de los tres y un estadista cuajado.

La Corte tuvo un peso mayor que en los años anteriores de la historia independiente de México. El juicio de amparo le venía a dar una importante intervención que no pudo ejercer por razones obvias en los años revueltos de la guerra civil y la intervención francesa. Nuestro juicio constitucional dio pábulo a sentencias de una riqueza extraordinaria en los conceptos jurídicos vertidos y en el proceso de interpretación e integración legales a tal grado que llegaron a generar conflictos con el Poder Legislativo que reclamaba la intromisión que significaba, pues la Corte muchas veces al emitir sus sentencias de manera extensiva, en realidad emitía normas.

Era, entonces, un momento en que la joven república, la democracia y el federalismo, vivían un proceso de aprendizaje y de construcción. Por ello era natural que se presentaran entre los prohombres de aquel momento enfoques distintos y visiones diferenciadas, sumadas a la circunstancia de que no figuraba en el gobierno ni en sitio alguno, un hombre fuerte que viniera a imponer sin discusión el tipo de organización que habría de regir. Benito Juárez si bien era el caudillo destacado, era también un demócrata que se negó al ejercicio de facultades extraconstitucionales, aunque recurrió varias veces al Congreso a fin de obtener autorización

para el uso de facultades extraordinarias. El equilibrio entre los poderes era ciertamente pendular, de manera que el Congreso y la Suprema Corte y los estados de la Unión, fluctuaban en el rol de las atribuciones que la Constitución les confería.

La revolución de Ayutla que propició el arribo del país a otra época, favoreció también las condiciones para un nuevo régimen y la aprobación de la Constitución de 1857, pero no se acababa de promulgar cuando se suscita, meses después, el autogolpe de Ignacio Comonfort y los liberales son desplazados del gobierno, hasta el nuevo triunfo de las armas liberales luego de la guerra de tres años. Restaurada la Constitución apenas se alcanzan a celebrar las elecciones presidenciales de 1861, cuando se tiene que afrontar la nueva embestida del partido conservador, la intervención francesa y la imposición de un Emperador.

No quiero pasar por alto la mención de Cosío Villegas en homenaje a esos actores:

“Los hombres de tal época eran eso y sólo eso: ¡hombres! Hombres, sin embargo, de quienes ha dicho admirativamente Antonio Caso que parecían gigantes; pero sus prendas morales e intelectuales, con ser de excepción, no alcanzan a explicar su independencia insobornable. La otra parte de la explicación la da la sociedad que vivían, sociedad que fue creación de ellos. Era una sociedad liberal, creada por liberales, vivida por liberales; una sociedad en que la libertad, lejos de ser la palabra hueca y sin sentido que ha llegado a ser, era una realidad vivida y gozada cotidianamente”.³²

³² *idem.* p. 94.

VII. LA INCOMPETENCIA DE ORIGEN

La *incompetencia de origen* se corresponde con una figura surgida bajo la vigencia de la Constitución de 1857, sin que se conozca precedente en otros sistemas jurídicos. A ella arriban los juristas mexicanos de aquella época y la polémica de que fue materia es, la más brillante en la historia del derecho mexicano; destacando como sustentantes de las diversas posiciones, por un lado, José María Iglesias y por otro Ignacio L. Vallarta, pero también, otros juristas de renombre tuvieron una posición en torno a la materia.

José María Iglesias fue el catalizador de ese logro, debido básicamente a dos elementos: el primero, la tesis de incompetencia de origen desarrollada por varios precedentes a partir de 1871, magistralmente expuesta, como lo refiere Moctezuma Barragán, por el Ministro Iglesias a través de su ponencia en el célebre caso del amparo de Morelos, que marcó un hito en la jurisprudencia mexicana; el segundo, la elección de 1876, subyaciendo en ambos casos la atribución de la Corte como supremo intérprete de la Constitución, aún en materia político electoral.³³

“En la tesis de la incompetencia de origen, la causa de legitimidad constitucional implicaba, en algunos casos, hacer consideraciones en torno al origen de las autoridades estatales. En la controversia sobre las elecciones realiza-

³³ Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral.- p. 34.- México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.- 447 p.

*das durante 1876, es necesario destacar que, al existir un gran número de entidades federativas en estado de sitio, éstas no podían considerarse válidas. La preocupación por juzgar y decidir las controversias constitucionales suscitadas con motivo de las elecciones, resulta ahora importante en relación a los debates sobre el Tribunal Constitucional Electoral”.*³⁴

La *incompetencia de origen* no fue creación de José María Iglesias sino que se había aceptado por la Corte con anterioridad a que este ilustre magistrado la presidiera; durante 1872 y parte de 1873 nuestro más alto tribunal ya había resuelto, por mayoría, varios juicios de amparo en la materia político-electoral y respecto de la legitimidad de las autoridades demandadas. Lo que hizo Iglesias fue perfeccionar dicho criterio, conforme a la corriente doctrinal de la época durante la cual no existía duda de que la Suprema Corte pudiese examinar por medio del juicio de amparo la violación de los derechos político-electorales.³⁵

La incompetencia de origen surge de la interpretación de dos artículos constitucionales, el artículo 16 y el artículo 126, el primero referido en su parte relativa al principio de autoridad competente y el segundo respecto de la supremacía de la Constitución Federal. Iglesias examina que el sentido jurídico del artículo 16 constitucional radicaba en que por autoridad competente debía entenderse aquella que es

³⁴ *idem.* p. 34.

³⁵ *cf.* Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral. en el prólogo de Héctor Fix-Zamudio. p. 9.

también legítima, pues la legitimidad era requisito previo a la competencia “*cuando se trata de una autoridad o funcionario que son legítimos, viene después en orden secundario la cuestión de si son o no competentes*”.

Iglesias llegó a la conclusión: para que la persona pueda ser molestada o afectada por una autoridad es requisito que ésta sea legítima, pues de otro modo carece de competencia. Esta última presupone, como condición previa, la legitimidad. En el caso concreto se refería a una autoridad estatal.

De acuerdo con el magistrado Fernando Ojesto, actual Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Iglesias reconoce en su *Estudio* que los conceptos de competencia y legitimidad eran elementos distintos, pero estaban íntimamente vinculados ya que una autoridad debería ser primeramente legítima, para después, en segundo orden, analizar si era competente para determinados asuntos. Los funcionarios o autoridades carentes de legitimidad nunca podrían ser considerados competentes para ninguna cuestión relacionada con un cargo que ejercían sin título legítimo, *decía Iglesias que podría haber funcionarios legítimos pero no competentes, pero no podrían ser competentes para asunto alguno los que no fueran legítimos.*³⁶

En relación con los colegios electorales, Ojesto cita a Iglesias en cuanto este eminente jurista expresara que el Congreso de la Unión no era superior, como no lo era ningún colegio electoral a los preceptos constitucionales; los colegios electorales no eran árbitros de los destinos del país, pues tenían una

³⁶ Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas.- p.. 295.- México : TEPJF, 2001. 497 p.

obligación precisa, incuestionable, ineludible de acatar lo que establecían las leyes y más aún las constitucionales.

VIII. LOS PRIMEROS AMPAROS

En su primera etapa la *incompetencia de origen* no fue dilucidada por la Suprema Corte. Incluso, en el amparo promovido por Adolfo Mercheyer contra el Juez conciliador de Pachuca, en el que se alegaba que este Juez no tenía nombramiento legal y violaba en su perjuicio el artículo 16 de la Constitución, fue dictado un fallo desestimatorio el 2 de diciembre de 1871, porque, entendió en aquella ocasión la Suprema Corte, que:

*“... los estados en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades de su régimen interior. A los juzgados de Distrito no les toca examinar ni menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta exigencia sería una violación expresa del artículo 40 del Código de la República”.*³⁷

De entre las primeras controversias jurídicas que ventilaron el tema de la incompetencia de origen, está la cuestión de Querétaro, en 1869 que tenía que ver con un problema relativo a la injerencia de poderes federales. El entonces

³⁷ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. T. II, p. 487. Citado por Cabrera Acevedo, Lucio. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la República Restaurada 1867-1876”.- p. 26.- México : SCJN, 1989.

Gobernador Julio Cervantes se enfrentó a la Legislatura del Estado cuyo desenlace fue la privación del cargo.³⁸

El Gobernador interpuso un amparo representado por el abogado Ignacio L. Vallarta, y obtuvo una sentencia favorable ante un juez de distrito. La Legislatura estatal pidió a la Suprema Corte la revisión de la sentencia. El Procurador de la Nación León Guzmán también impugnó la sentencia del Juez de Distrito presentando un estudio en el que expuso sus razones, de manera que el máximo tribunal revocó la sentencia del juez de distrito.

La Corte falló revocando la sentencia del juez *a quo*; entre otros argumentos, adujo el máximo tribunal para sostener la inadmisibilidad del recurso:

“Considerando: que el remedio constitucional de ocurrir a los tribunales de la federación para pedir amparo contra las leyes y actos de cualquier autoridad, que violen las garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o invadan la esfera de la autoridad federal, tiene la limitación expresa de que sólo se concede a los individuos en su simple calidad de particulares, y por tanto, que en ningún caso podrá hacerse extensiva la concesión de ese recurso a los estados, mientras no sea lícito alterar el sentido natural y genuino de las palabras; aún cuando por otra parte, la personalidad del gobernador de Querétaro, en representación del estado, no fuera inadmisibile, como lo es, porque los gobernadores sólo representan al Poder Ejecutivo de los estados, y no a los estados mismos, mucho menos en contra de las legislaturas

³⁸ Moctezuma Barragán, Javier. *op. cit.* nota 33, p. 65.

*como se verifica en el presente ocurno. Considerando, igualmente, que a estos obstáculos que se oponen manifiestamente a la admisión legítima del recurso por razón de la persona que lo introduce, se acompañan otros no menos invencibles respectivos a la naturaleza misma de la cuestión sobre la que versa el proceso, y que consiste en la decisión acerca del verdadero carácter de las ocurrencias que tuvieron lugar en Querétaro después de la acusación presentada a la Legislatura contra el ciudadano gobernador; ocurrencias que ocasionaron la desorganización del cuerpo Legislativo y que, por tanto fueron consideradas como un trastorno público en el mismo por el Congreso de la Unión, de cuyo acuerdo debe abstenerse de juzgar la Suprema Corte de Justicia, por que no le corresponde hacerlo en el presente juicio”.*³⁹

Por el contrario, en el caso del amparo promovido por Pablo Solís contra los actos del juez 1º de lo Penal en Mérida, quien mantuvo en prisión al quejoso, concedió la protección de la justicia federal. El motivo de fondo resultaba de la aplicación retroactiva de la reforma a la Constitución yucateca que amplió de dos a cuatro años la duración de los jueces en su cargo.

En otro juicio, el 18 de julio de 1872, se decidió conceder el amparo a Fecunda Romero que promovió contra actos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, por habersele imputado la comisión del delito de lesiones. Para otorgar el amparo la Suprema Corte utilizó el término de “ausencia de jurisdicción legítima”.

³⁹ El derecho, III, pp. 119 y 120. citado por Cabrera Acevedo, Lucio. *op. cit.* nota 37, p. 32.

En amparo promovido por Hermenegildo Feliú contra actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, con motivo de un juicio civil entablado en su contra por pago de rentas, la Suprema Corte sentenció con fecha 11 de Octubre de 1872, que los magistrados de dicho Tribunal no habían sido electos popularmente, según lo establecía la Constitución local, violándose así también los artículos 16 y 109 del pacto federal.

A juicio de Moctezuma Barragán este es el antecedente más importante sobre la interpretación del artículo 16 constitucional y a partir de aquí empiezan a surgir los argumentos jurídicos centrales debatidos después en el caso Morelos. Al resolver, la Suprema Corte de Justicia no compartió los argumentos del promotor fiscal del Estado, quien hizo una interesante consideración en su pedimento:

“La competencia de autoridad a que se refiere la última parte del artículo citado (el 16) constitucional debe tomarse en un sentido estricto haciendo relación a su carácter y nunca a su origen; pues de otra manera habría que entrometerse a juzgar según la legislación peculiar de cada estado los diversos casos ocurrentes, cosa que excede los límites de la jurisdicción federal. Basta que los magistrados cuya competencia se niega hayan sido declarados, como teniendo ese carácter por la legislatura del Estado, y que ésta a su vez haya decidido las cuestiones electorales que provoca el quejoso”.⁴⁰

⁴⁰ Moctezuma Barragán, Javier. *op. cit.* nota 33, p. 75.

Contra el tribunal de Querétaro se resolvieron varios casos toda vez que la Suprema Corte consideró que los magistrados de Querétaro, Alfaro y Llata, que formaban parte del Tribunal, no habían sido electos en los términos de la Constitución local, por lo que la presencia de este vicio constituía una incompetencia de origen en cuanto violaba el artículo 16 de la Constitución Federal y vulneraba asimismo el artículo 109 de dicha Ley fundamental que imponía a los estados el deber de adoptar la forma de gobierno representativo, que resultaba infringido si la incompetencia que objetaba el origen de la autoridad, que si los magistrados no eran nombrados por elección popular serían incompetentes.

Esta posición fue reiterada por la Corte al amparar a Juventino Guerra contra el mismo tribunal queretano. En este asunto la Corte hizo un amplio examen sobre lo que debía considerarse como autoridad legítima, autoridad competente, autoridad de hecho, con competencia nula, parcial o total.

Moctezuma hace, también, alusión a tres casos que se presentaron en Yucatán, en los que se resolvió por primera vez la ilegitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, ya siendo Presidente de la Suprema Corte José María Iglesias.⁴¹

IX. EL AMPARO MORELOS

Contra la expedición de la ley estatal de hacienda de 12 de Octubre de 1873, varios hacendados de Morelos

⁴¹ *idem.* p. 77.

pidieron amparo, por violación del artículo 16 de la Constitución de 1857, fundando la procedencia del recurso en los tres puntos siguientes: 1°. Que el C. Vicente Llamas fue electo diputado a la Legislatura del Estado, siendo jefe político de uno de sus distritos, y completó el quórum de los diputados que expidieron la mencionada ley de hacienda; 2°. Que el general Leyva fue reelecto Gobernador del Estado, contra una prohibición expresa de la Constitución particular del mismo, no reformada en los términos que ella prescribió; y 3°. Que aun suponiendo debidamente reformada la Constitución particular del Estado, sería siempre nula la reelección del Sr. Leyva, por no haber reunido los dos tercios de votos, exigidos en la pretendida reforma.

La Corte, al discutir y votar dicho amparo, se dividió en tres fracciones. Una minoría de cuatro magistrados, de la que formó parte Iglesias, sostuvo que el amparo procedía, tanto por la ilegitimidad de la elección de Vicente Llamas, cuanto por la ilegitimidad de la reelección del Sr. Leyva. Otra minoría, compuesta de cinco magistrados, opinó en sentido diametralmente opuesto, que el amparo no procedía por ninguno de los dos motivos expresados. Una fracción de tres magistrados vino a decidir que el amparo no procedía por el primer motivo, y sí por el segundo, adhiriéndose de consiguiente en una de sus declaraciones a la minoría de los cuatro, y en otra a la minoría de los cinco.

Don José María Iglesias reclamó en defensa de su voto, que al resolverse de una manera distinta, en parte por la afirmativa, y por la negativa en parte, el recurso intentado

por los quejosos, se incurrió, a su modo de ver, en una notoria contradicción.

Respecto de la impugnación que se hace a Llamas, Iglesias afirmaba que es una evidencia, que fue electo diputado a la legislatura del Estado de Morelos, siendo jefe político del distrito de Jonatepec del mismo Estado; y que es otro hecho no menos evidente, el de que fue electo contra una prohibición expresa consignada en la Constitución particular del Estado de Morelos. De estas premisas se saca la consecuencia innegable de que la elección de Llamas no se hizo en los términos establecidos por dicha Constitución particular, infringiéndose así lo prevenido expresamente en el artículo 41 de la federal. A la vez se infringió también el artículo 109 de la ley fundamental, por ser claro que no puede sostenerse el que en un Estado está adoptada la forma de gobierno republicano, representativo, popular, cuando ni siquiera es acatada su Constitución particular, principalmente en la materia relativa a elecciones, único acto en que el pueblo ejerce su soberanía, y en lo que se encarna el espíritu democrático de nuestras instituciones. Y es un principio salvador, sin el que se convertiría en letra muerta la existencia de la Federación, que cuando en los Estados se infringen artículos claros, expresos, terminantes, preceptivos, de nuestra Carta fundamental, se impone a la Corte de Justicia la obligación de corregir semejantes desviaciones mediante la concesión del amparo contra actos o leyes que violan las garantías individuales por falta de legitimidad atribuible a las autoridades que han quebrantado a la vez los preceptos de ambas constitucio-

nes. Procedía, pues, el amparo por la falta de legitimidad del Sr. Llamas, como diputado.

En cuanto al punto relativo al impugnado Gobernador Leyva, el caso es complicado. El artículo 66 de la Constitución del Estado Morelos, de 1870, prohibió la reelección del Gobernador hasta después de cuatro años de concluido su período. A consecuencia de tal prohibición, y mientras ese artículo 66 estuviera vigente, dicha persona no podía ser reelecta sin infracción patente del enunciado precepto constitucional.

X. EL ESTUDIO DE IGLESIAS

José María Iglesias fue uno de los liberales más consecuentes e íntegros de la generación de la Reforma. Su formación era de las más sólidas y como jurista pocos como él destacaban, a pesar de que sus contemporáneos fueron también abogados brillantes.

Es tan amplia su biografía que aquí no puede describirse sin desviar el objeto de este ensayo. Siendo el trabajo de Javier Moctezuma Barragán uno de los más completos que se hubieran escrito, de este autor provienen los datos de la trayectoria de Iglesias.⁴²

Al triunfo de la revolución de Ayutla, Iglesias participó en varias tareas en el gobierno de Ignacio Comonfort. No fue miembro del Congreso Constituyente de 1857, pero participó externamente en la elaboración de proyectos legales. Al finalizar el año de 1857, Don José María

⁴² *ibidem*. p. 27 y siguientes.

fue nombrado ministro de Hacienda y se le encargó la ejecución de la política relativa a la deuda externa.

Luego del golpe de estado de Comonfort tomó partido por el bando que significaba el apego a la legalidad y a su heraldo, Don Benito Juárez. Cuando triunfa el grupo liberal, luego de la guerra de tres años, Iglesias fue invitado a formar parte en el gobierno de Juárez, específicamente en el Ministerio de Hacienda cuyo titular era Guillermo Prieto.

Al suscitarse el conflicto de la intervención francesa, prescindiendo de cuestiones familiares, acompañó a Juárez por todo su itinerario, donde con Sebastián Lerdo, formaron el triunvirato de Paso del Norte. Y, así, durante 4 años, dice Moctezuma, compartieron la misma mesa y el mismo techo, por lo que llegaron a conocerse muy bien en el transcurso de esta peregrinación en la que juntos sufrieron persecuciones, penurias y enfermedad.

Una vez restaurada la República, Juárez recupera la Presidencia de la República y designa a José María Iglesias como Ministro de Hacienda donde pudo organizar el caos de las finanzas nacionales, pero renunció al poco tiempo por motivos de salud. Fue electo como diputado y jefe del Partido Liberal en la Cámara. Volvió nuevamente al gobierno en 1868 como ministro de Gobernación.

En este cargo, pese a la importancia de los puestos y tareas que desempeñó en años anteriores, don José María pudo desplegar a plenitud todas sus facultades, su energía y su intransigencia frente al quebrantamiento de la ley. Asumió el cargo bajo la convicción de que la Suprema Corte era un poder político encargado de inter-

prestar la Constitución, situado a la altura misma de los otros poderes.

Sus argumentos sobre la *incompetencia de origen* en los amparos que le correspondió resolver vienen concentrados en su *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia* y es elocuente la forma como desarrolla argumento tras argumento para llegar a conclusiones que permitieron a la Corte sentar la tesis referida. Dicho Estudio fue escrito 1874, con posterioridad a que el asunto se decidiera como un alegato frente a las críticas que recibiera el sentido del amparo. Iglesias no era un abogado común y corriente sino un brillante jurista, que estaba al día de la producción doctrinal de los constitucionalistas franceses y los norteamericanos de la época. Reconocer lo anterior no va en demérito de los otros juristas que sostuvieron distintos puntos de vista, Vallarta entre ellos. Por otra parte, la solvencia y seriedad de Iglesias no admitían actitudes extravagantes como se le quiso imputar.

Iglesias examina que el sentido jurídico del artículo 16 constitucional radicaba en que por autoridad competente debía entenderse aquella que es también legítima, pues la legitimidad era requisito previo a la competencia.

A lo largo del ensayo se expone el alegato. En principio, frente al señalamiento de que al juzgar mediante el juicio de amparo los actos de las autoridades de un estado se comete una intromisión violatoria de la soberanía de éste, aparece la réplica:

“Entre las restricciones que limitan la soberanía de los Estados, según prevención expresa de la Constitución de 1857,

*se encuentran dos que caen de lleno bajo la competencia de la Corte de Justicia. Ambas las encontramos consignadas en las fracciones 11 y 31 del artículo 101 del Código citado. Allí se concede el recurso de amparo por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal”.*⁴³

*“La primera de esas prevenciones es tan absoluta, que no admite ni consiente excepción de ningún género en su aplicación. Si el amparo se concede por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, es evidente que se concede por leyes ó actos de las autoridades de los Estados que violen tales garantías, y evidente asimismo que se concede contra todas las leyes y contra todos los actos que impliquen esa violación. No hay acto, no hay ley alguna atentatorios a las garantías individuales, por los que deje de proceder el amparo. Y como el amparo se otorga por los tribunales de la Federación, a cuya cabeza se encuentra la Corte de Justicia, no cabe duda en que la Corte es competente para otorgarlo contra cualquier acto, contra cualquiera ley, de cualquiera autoridad, en que á juicio de ese alto tribunal las garantías individuales hayan sido violadas”.*⁴⁴

Y continúa con su alegato:

⁴³ Iglesias, José María. Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia. p. 141.

⁴⁴ *idem.* p. 141.

*“Como desarrollo de este tema, hay necesidad de insistir en que, siempre que de violación de garantías individuales se trate....el amparo procede contra las leyes y los actos de las autoridades de los Estados que violen dichas garantías, sin que pueda servir de obstáculo la consideración de que esos actos o esas leyes conciernan al régimen interior de los Estados, en el que son estos soberanos y libres, porque entonces vendría a establecerse una excepción en contra del primer precepto constitucional, que no la admite de ningún género. O en términos más precisos: los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; siempre que sus leyes o actos no violen las garantías individuales, puesto que en caso de violarlas, su soberanía cesa, anteponiéndosele a la vez los derechos del hombre y el vínculo federativo, según los principios de nuestra carta fundamental”.*⁴⁵

Iglesias sigue hilando su argumentación ahora para combatir el argumento de la soberanía de los estados supuestamente afectada por la intervención de los órganos federales: como lo mandata el artículo 41 de la Constitución, los Estados cuentan con una soberanía pero sólo por lo que respecta a su vida interior, en los términos establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal. Los estados tenían como prohibición adoptar para su régimen interior, una forma de gobierno que deje de ser republicana, representativa, o popular, bastando la infracción de uno de estos requisitos,

⁴⁵ *ibidem.* p. 142.

y con mayor razón la de dos, y con mayor razón la de los tres, para justificar la intervención de quien esté competentemente autorizado a remediar la situación, que corresponde única y exclusivamente a los poderes de la Unión, a cada uno en la órbita de sus atribuciones.

“Dos eventualidades distintas, afirma Iglesias, pueden presentarse para que el mencionado artículo 41 resulte infringido. Una es la de que la Constitución particular de un Estado contraviniera a las estipulaciones del pacto federal, lo que sucedería en los casos ya puestos por vía de ejemplo, de establecimiento de la monarquía, de formación de un gobierno hereditario, o en otros análogos. En semejante evento, la contravención a las estipulaciones del pacto federal estaría en la misma Constitución particular del Estado; y por más soberano que este sea, su soberanía no alcanzaría a tanto, y los poderes de la Unión tendrían pleno derecho para intervenir de la manera que fuese bastante eficaz, a fin de que quedase respetado el Código fundamental del país”.

“Consistiría la segunda eventualidad, en que no contraviendo en nada la Constitución particular de un Estado a las estipulaciones del pacto federal, se faltase por sus poderes a la obligación que tienen de que por su medio ejerza el pueblo la soberanía que le compete, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y por la particular del Estado. Nunca sería más patente tal imposición, que en todo lo relativo a los actos electorales, que son, sin disputa, los que de preferencia comprende el artículo 41 de la Constitución Federal, puesto que en ellos es en los úni-

*cos en que el pueblo ejerce su soberanía, y puesto que en ellos es en los que más importa, por lo mismo, que esa soberanía se ejerza en el Estado en los términos establecidos por su Constitución particular”.*⁴⁶

Invoca la garantía federal en cuanto es obligación de la autoridad federal la de asegurar la vigencia de la forma republicana y democrática de gobierno:

“...Por más que un Estado sea soberano, si su legislatura, erigida en colegio electoral, hace declaraciones que estén en pugna abierta con los preceptos de la Constitución particular del Estado, tales declaraciones no son válidas, porque pierde el pueblo su soberanía cuando no la ejerce en los términos establecidos por el Código político que se ha dado, infringiéndose así el artículo 41 de la Constitución Federal, y poniéndose a los poderes de la Unión en la necesidad de ejercitar el derecho que les confiere el artículo 109, para restablecer en el Estado la forma violada de gobierno republicano, representativo, popular”.

“A los preceptos citados agrega otro más, el 126, cuya parte final dice que la Constitución Federal es la ley suprema de toda la Unión. A nadie en consecuencia es lícito infringirla, sin que para hacerlo valga soberanía alguna. La de los Estados, pues, desaparece, cuando infringen los artículos 109 y 41 de la Constitución Federal, no importando nada que lo

⁴⁶ *ibidem.* pp. 143 y 144.

*hagan por medio de declaraciones o decisiones de sus colegios electorales”.*⁴⁷

Muy importante en el estudio de Iglesias es la precisión efectuada por el ilustre jurista para refutar el insidioso señalamiento que se le endilgó, en ese momento y luego con posterioridad, de que la Corte al tachar como ilegítima a alguna autoridad, ello tendría un efecto *erga omnes*, es decir que su tesis tenía el efecto de excluir o destituir a dicha autoridad.

*“La Corte, a quien está prohibido hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que motivare un amparo, se ha limitado y ha debido limitarse, al concederlo por incompetencia fundada en la ilegitimidad de la autoridad de un Estado, a consignar este considerando como el fundamento esencial de su sentencia, sin hacer en su parte resolutive la declaración general que le está prohibida. Ni una, ni muchas sentencias de amparo, en el número que se quiera, pronunciadas concediéndolo por el propio fundamento de ilegitimidad, separan de su puesto a la autoridad considerada como ilegítima, ni emplean en su contra otra arma que la del prestigio moral de un fallo dictado por el primer tribunal del país”.*⁴⁸

Y agrega:

“No, jamás incurrirá la Corte en el absurdo de creer que está en su caprichoso arbitrio considerar y declarar la ilegitimidad

⁴⁷ *ibidem.* 144 y 145.

⁴⁸ *ibidem.* p. 148.

de las autoridades de los Estados. Ni siquiera presumirá nunca que cabe en sus facultades tomar en cuenta las ilegitimidades de todo género de que aquellas puedan adolecer. Lo que se presenta con el carácter de regla general, es por el contrario una excepción, limitada a un solo caso”.

“La doctrina de la Corte se reduce a consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítima la autoridad de un Estado, cuando está funcionando sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas: o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ellas no se ha procedido en los términos establecidos por las constituciones particulares de los Estados en materia electoral. Aunque por vía de explicación se ponen aquí tres casos distintos, en realidad están reducidos a uno solo, que es el de infracción de la Constitución Federal, porque ésta se infringe cuando faltan las elecciones debiendo haberlas; o cuando se viola la Constitución particular de un Estado en materia electoral”.

“¿Qué tiene de alarmante semejante doctrina, para las autoridades que no adolezcan de los vicios expresados? Las que hubieren sido nombradas por el voto popular en las elecciones celebradas al efecto, sin infracción alguna de la Constitución particular del Estado ni de la federal, están bien seguras de que la Corte se atreva nunca a declararlas ilegítimas. Las únicas que pueden estar justamente alarmadas, son las que hayan asaltado el Poder por medio de la usurpación; las que tengan en su conciencia el remordimiento de deber su elevación a títulos falsos e ilegítimos. La existencia

*de la alarma será, por lo tanto, un síntoma bien marcado de falta de legitimidad. Las autoridades que se consideren verdadera emanación del pueblo, permanecerán tranquilas: no así las ilegítimas y usurpadoras. Por el grado de su exaltación podrá conocerse la inestabilidad de sus atribuciones”.*⁴⁹

Una lectura equivocada de Iglesias llevó a considerar que la tesis sobre la ilegitimidad, llevaría al desconocimiento de la autoridad de la que emanaba el acto impugnado en el amparo y, por ende, a su separación del cargo, siendo que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo concretaba los efectos de la resolución a declarar o no la inconstitucionalidad en el caso específico.

Iglesias, en su documentado Estudio, resume los puntos debatidos en los siguientes términos:

- 1°. *Que con arreglo al artículo 16 de la Constitución Federal, el recurso de amparo procede por incompetencia nacida de la legitimidad de las autoridades de los Estados.*
- 2°. *Que la Corte de Justicia, con excepción solamente de una bien pequeña minoría, ha acabado por fijarse, después de varios fallos contradictorios, en que puede tomar en consideración tal legitimidad siempre que dependa de infracciones de la Constitución Federal.*
- 3°. *Que conforme a varios artículos de ésta, el amparo procede en todo caso de violación de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales.*

⁴⁹ *ibidem.* p. 150 y 151.

- 4°. *Que la soberanía de los Estados tiene, entre otras limitaciones, la de no poder adoptar una forma de gobierno que no sea republicano, representativo, popular.*
- 5°. *Que igualmente tiene la limitación de no poder ejercer el pueblo su soberanía, lo cual hace precisamente en las elecciones, sino en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados.*
- 6°. *Que si son infringidos los artículos 41 y 109 de la Constitución Federal, viene para los poderes de la Unión la obligación indeclinable de no permitir semejante violación de nuestra Carta fundamental.*
- 7°. *Que no debe confundirse la soberanía de los Estados con la existencia de autoridades ilegítimas y usurpadoras.*
- 8°. *Que el Congreso y el Ejecutivo de la Unión, en cumplimiento del deber que les impone el citado artículo 109, han reconocido o desconocido repetidas veces la legitimidad de las autoridades de los Estados.*
- 9°. *Que en caso de constituir una verdadera duda constitucional, el punto sobre competencia de la Corte para examinar esa legitimidad, a la Corte misma es a quien le incumbe resolver la duda, como último intérprete de la Constitución en negocios judiciales.*
- 10°. *Que la Corte, ni al examinar la legitimidad de las autoridades de los Estados, ni en ningún otro caso, hace declaración alguna general, aunque tenga necesidad de consignar los fundamentos de sus fallos en los considerandos de sus sentencias.*

- 11ª. *Que no debe causar alarma la doctrina sentada por la Corte, puesto que se reduce a consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítimas a las autoridades de un Estado, cuando funcionan con infracción de la Constitución Federal.*
- 12ª. *Que a juicio del que suscribe, el amparo de Morelos procedía, por el doble motivo de falta de legitimidad en el diputado Llamas y en el gobernador Leyva, puesto que en la elección del uno y en la reelección del otro, la Constitución Federal había sido infringida.*
- 13ª. *Que en los Estados Unidos, la teoría y la práctica están conformes en considerar, como se ha hecho en este opúsculo, la soberanía de los Estados y las facultades de la Corte de Justicia.*

XI. EL ENTORNO HISTÓRICO

Según lo recoge la historia, Juárez, Lerdo e Iglesias, habían sido amigos y correligionarios. Padecieron juntos los avatares de la guerra contra la intervención imperial, incluso, se les llegó a conocer como el triunvirato de Paso del Norte, porque durante esos momentos difíciles eran los líderes del gobierno legítimo que dirigían la lucha contra la usurpación. Todos los días los tres convivían juntos en ese remoto villorrio y compartían la misma mesa, lo cual los identificó profundamente. Al triunfo de la República, Juárez asumió el cargo que nunca había perdido y Lerdo de Tejada fue electo Presidente de la Suprema Corte y casi inmediatamente pidió licencia para ocupar un cargo en el gabinete juarista.

Lerdo, en el año de 1870 renunció a su cargo en el Ejecutivo y se opuso a la reelección de Juárez y durante el año de 1871, estuvo en campaña contra los otros dos candidatos que eran el propio Benito Juárez y Porfirio Díaz. Lerdo que al renunciar había retornado a su cargo de Presidente de la Suprema Corte, no tuvo ningún impedimento para, simultáneamente, desempeñar sus elevadas funciones judiciales y falló como integrante de la Suprema Corte en un alto número de casos al mismo tiempo que desarrollaba su tarea política.

Juárez no tuvo ningún problema para ganar las elecciones. Luego de su derrota Lerdo continuó siendo Presidente de la Suprema Corte, considerando que su cargo le daba derecho a terminar el período que concluía en 1873. Ese puesto le permitía sustituir al Ejecutivo en caso de falta absoluta de éste, como lo estipulaba la Constitución Federal de 1857. Es equivocado, como algunas veces se ha señalado, que el Presidente de la Corte fuera, a la vez, Vicepresidente de la República, pues este cargo no existía en dicha Ley Fundamental. El 18 de julio de 1872 fallece Don Benito Juárez y es sustituido como Presidente interino por Lerdo de Tejada. En las elecciones celebradas en octubre de 1872, figuran el propio Lerdo y Porfirio Díaz, logrando el primero una elevada votación equivalente al 92.3% de los sufragios, mientras Porfirio sólo obtuvo el 6%.

La victoria de Lerdo produjo el levantamiento encabezado por Porfirio Díaz pero fue derrotado.

Entretanto, José María Iglesias fue electo y declarado Presidente de la Corte el 15 de mayo de 1873, sus contrincantes habían sido Vicente Riva Palacio y Porfirio Díaz, quien participó en la elección sin impedimento pues en términos de la

Constitución no se requería ser abogado titulado para ser electo en dicho cargo. Sólo la ambición de Díaz por estar en la antesala de la Presidencia de la República lo llevó a postularse.

La Suprema Corte durante la Presidencia de Iglesias continuó aplicando la tesis de la incompetencia de origen, contra la convicción del Presidente Lerdo de Tejada. Ello generó choques entre los poderes judicial y ejecutivo que llevaron a Iglesias a presentar su renuncia, sobre todo a raíz de que Lerdo promovió y logró fuera aprobada con fecha 18 de mayo de 1875, una ley que prohibió a la justicia federal intervenir en las decisiones de los colegios electorales, bajo severas penas, de manera que no cabría revisar ni poner en duda los títulos de legitimidad de un funcionario electo ya fuera de la Federación o de los estados.⁵⁰

XII. LA CUESTIÓN PRESIDENCIAL DE 1876

En 1876, dice Fernando Ojesto, al realizarse los comicios presidenciales, un importante número de electores se abstuvo de votar en por lo menos nueve estados; las elecciones se hicieron mediante la eliminación de las autoridades constitucionales, bajo la presión de los comandantes militares, los fraudes, las suplantaciones, la corrupción y los abusos de todo género se presentaron en una escala de notorio escándalo, la opinión pública era de que no había habido una elección conforme a derecho.⁵¹

⁵⁰ Cabrera Aceveda, Lucio. *op. cit.*, nota 37, p. 118.

⁵¹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. "Evolución de la Justicia Electoral en México".- p. 296.- En: *Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas*. México : TEPJF, 2001. 497 p.

El 16 de septiembre de ese año, continúa Ojesto, se iniciaron las sesiones del Congreso para hacer el cómputo de los votos electorales, y después de una espera prolongada cuyo propósito era diluir la crisis, el 26 de septiembre se expidió el decreto que declaraba válida la reelección de Lerdo de Tejada. José María Iglesias desconoció la legitimidad de la declaración sobre las elecciones realizadas por el Congreso y se separó de la Corte, aclarando que esto no implicaba su renuncia. En la Corte algunos ministros se separaron en los mismos términos que Iglesias y se acordó suspender el ejercicio de las funciones de la Corte hasta que se restableciera el orden constitucional.⁵²

La pretensión de Iglesias era la de llevar a cabo una nueva elección; entretanto, se erigió en Presidente interino de la República. Porfirio Díaz, manteniendo su actitud golpista, pretendió llegar a un acuerdo con Iglesias, quien advirtió que se trataba de utilizarlo para que el rebelde de Tuxtepec consumara sus ambiciones, pero al romperse cualquier entendimiento, Porfirio buscó eliminar del mapa político a los seguidores de la causa de la legalidad que abanderaba Iglesias; entre otros, a Guillermo Prieto, Felipe Berriozábal, Francisco Sosa y Justo Sierra. Prieto había dicho que al lado de Iglesias estaba “la majestad del derecho reclamando su imperio; del otro, el hecho brutal de la fuerza”.⁵³

Porfirio Díaz asumió el poder por la fuerza de las armas, en tanto Iglesias fue objeto de persecución que lo obligó a abandonar el país. En el exilio redactó *La cues-*

⁵² *idem.* p. 296.

⁵³ Moctezuma Barragán, Javier. *op. cit.* nota 33, p. 38.

tión presidencial en 1876, donde quedó constancia de los trágicos acontecimientos que condujeron a Porfirio Díaz al poder, a través del camino de la ilegalidad.⁵⁴

XIII. EL CONTRAPUNTO DE VALLARTA

Ignacio L. Vallarta había tenido una brillante participación en el Congreso Constituyente de 1856-1857, donde representó al Estado de Jalisco. Al retornar a éste, fungió como Secretario de Gobierno del coronel Pedro Ogazón, quien desempeña el cargo, primero, como sustituto y luego como Gobernador electo. Ogazón se vio obligado varias veces a pedir licencia para combatir a Manuel Lozada, tocando a Vallarta fungir como Gobernador en su ausencia. A fines de 1863, es designado por Juárez nuevamente como Gobernador y comandante militar para sustituir al general José María Arteaga, quien se niega a entregarle el cargo. Fue víctima de la persecución de éste, por lo que Vallarta se ve obligado a salir del país para retornar en el año de 1865.

Reintegrado a Guadalajara se dedica al estudio y a ejercer su función de abogado.

Vallarta había sido invitado en 1868 por el Presidente Juárez para fungir en su gabinete como Secretario de Gobernación, cargo que ocupó por poco tiempo debido a rivalidades con Sebastián Lerdo de Tejada. Este último había sido electo Presidente de la Suprema Corte y luego, previa licencia concedida, se integró como Secretario de Relaciones Exteriores.

Vallarta intervino en la cuestión de la incompetencia de origen como abogado postulante y, luego, como Presi-

⁵⁴ *idem.* p. 39.

dente de la Suprema Corte de Justicia; sus razonamientos expresados en su escrito de 6 de agosto de 1869 fueron los siguientes:

“La Constitución de la República, que quiso ahogar en su cuna el espíritu revolucionario, que quiso que la ley y no la fuerza dirimieran los conflictos entre el poder de la Unión y el poder de los estados, facultó al Poder Judicial Federal para que fallara desde la primera instancia las controversias «en que la Unión fuere parte». El Estado de Querétaro, agraviado en su independencia por el acuerdo de 31 de mayo, está en su perfecto derecho para traer ante este tribunal a la Unión, sosteniendo él, por su parte, que no cumplirá una ley, un acuerdo anticonstitucional, y pidiendo al Tribunal que declare nulo y de ningún valor ese acuerdo”.

“El gobernador de un estado, en su calidad oficial, es su representante legítimo para venir a litigar defendiendo los intereses políticos de ese estado. Si nuestra ley carece de un precepto terminante que esa doctrina funde, me anticiparé a mis posteriores demostraciones, diciendo que esa doctrina está sin contradicción aceptada por los publicistas que han escrito a la luz de una ley constitucional igual a la nuestra. —Asuit, dice Kent, by or against the governor of a state in his official capacity is a suit by or against the state in the meaning of the constitution—. Anticipo estas indicaciones para fundar desde ahora el recurso que entablo”.

“Las breves consideraciones que dejo expuestas y las demás razones que prometo en tiempo alegar me hacen con-

*cluir pidiendo a la Sala, en nombre del ciudadano gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, que siendo el caso presente una controversia entre ese estado y la Unión, sobre la constitucionalidad de los acuerdos del Congreso del 8 y 31 de mayo próximo pasado se sirva, sustanciándola conforme al artículo 98 de la Constitución, resolver que son anticonstitucionales esos acuerdos y, como tales, nulos y de ningún valor, según lo previene la misma Constitución en su artículo 126”.*⁵⁵

El 11 de agosto amplió Vallarta su petición a nombre del gobernador Cervantes. Entre varios puntos expuso los siguientes:

“He comenzado asegurando, sin ambages, que la suspensión de la ejecución de los acuerdos de 8 y 31 de mayo es necesaria e indeclinable, y esto en tanto grado, que sin ella este juicio muere antes de nacer, esta controversia desaparece, no porque la ley la resuelva, sino porque la fuerza de las armas le da fin. Pocas y sencillísimas reflexiones ponen en alto relieve esos importantísimos asertos. Ejecutado el acuerdo de 31 de mayo, sobre todo, la fuerza federal que existe en Querétaro tiene que ponerse a disposición del gobernador nombrado ilegalmente por la llamada Legislatura, hacer efectivas sus órdenes, cumplir el titulado y, en consecuencia, arrancar el Poder Ejecutivo al ciudadano Julio María Cervantes. Y hacer todo esto, es prejuzgar esta controversia antes de estar sustan-

⁵⁵ Periódico El Siglo XIX, 18 de agosto de 1869. Apud, Tamayo. p. 89, citado por Cabrera Acevedo, Lucio. *op. cit.* nota 37, p. 33.

ciada. En el instante mismo en que el gobernador Constitucional, por quien yo abogo, deje de serlo, acaba su personalidad en este juicio, porque no es ya el legítimo, el oficial representante del Estado de Querétaro, y absurdo sería sin parte legítima proseguir el juicio. El gobernador nombrado por la llamada Legislatura bien se cuidaría de no apersonarse en él para sostener la inconstitucionalidad de la intervención que Querétaro está sufriendo; la Legislatura, que tampoco lo haría y que nunca sería parte en este juicio, aunque quisiera serlo, lo mismo que no lo es la minoría disidente de ella, no se podrían llamar a continuar la controversia. Y como menos pueden representar al estado ante los tribunales federales, ni el Poder Judicial de Querétaro, ni sus autoridades administrativas inferiores, ni sus simples ciudadanos, consecuencia necesaria, indeclinable, de la no suspensión de los acuerdos del Congreso, sería que esta controversia fuera imposible, imposible la aplicación del artículo 98 de la Constitución. No se alcanzaría el objeto de la ley, se la infringiría con deliberado propósito, si al comenzar la controversia se despojase al que la promueve de la personalidad oficial que necesita para seguirla. Esta argumentación, estas consideraciones que con todas sus fuerzas apoya la filosofía del artículo 98 de la Constitución, valen cuanto valer pudiera la ley orgánica que ordenara terminantemente la suspensión de la ejecución del acuerdo de inconstitucional acusado”.

“A esas razones de apremiante peso se pueden añadir otras que a la misma demostración conspiran. El objeto de la controversia es determinar la conformidad o inconvinción de la ley o acuerdo en un caso especial, reclamado con las

*prescripciones constitucionales: si el Poder Judicial, con conocimiento de causa, juzgando resolviera que ese acuerdo es anticonstitucional, por el mismo hecho, como necesaria consecuencia del artículo 126 de la Constitución, quedaría nulo y de ningún valor por lo relativo al caso objeto de esta controversia: absolutely null and void, as bein against the constitution, como dicen los publicistas americanos exponiendo estas importantísimas teorías del derecho público, que es común a nosotros y a ellos”.*⁵⁶

Después agregó algo más que ilustraba sus conocimientos del derecho estadounidense:

“La República vecina, modelo de donde nuestra Constitución se tomó, aspirando para México el grado de prosperidad a que aquel pueblo feliz ha llegado, así ha entendido y así ha aplicado su precepto constitucional. Ni se comprende cómo pudiera ser de otra manera. Desde el año de 1871 una ejecutoria resolvió que no se cumpliría por el Poder Judicial una ley que le daba atribuciones no judiciales, y el cumplimiento de la ley, suspenso primero, le fue negado después cuando se resolvió que esta ley era anticonstitucional y, por tanto, nula y de ningún valor. Desde entonces en aquellos tribunales ha quedado inviolable la práctica, como la razón pura lo exige, de no prejuzgar o promover controversia en que de la constitucionalidad de la ley se trata, permitiendo que se consumen hechos cuya irreparabilidad hiciera ilusoria la nulidad que después se declarara contra la ley anticonstitucional”.

⁵⁶ *idem.* pp. 33 y 34.

*“Agravio haría a la ilustración de esta muy respetable Sala, si registrando los anales judiciales de los Estados Unidos, le citara una y otra ejecutoria, en que en respeto de la Constitución se ha mandado suspender el cumplimiento la ley de anticonstitucional acusada, hasta que se resuelva si lo es o no. La pura razón persuade de que dejar consumado un acto irreparable para después llenar el deber constitucional de declararlo nulo, es hasta insensatez, si no se quiere llamar violación de ese deber, infracción de la Constitución”.*⁵⁷

Continuó Vallarta su exposición así:

“Y si un juez de Distrito puede suspender en un caso dado la ejecución de una ley, cuando las garantías del individuo lo exigen, ¿no podrá el primer Tribunal de la Nación decretar la suspensión de un acuerdo cuando la naturaleza del juicio, la filosofía del precepto legal, los intereses políticos de un estado y hasta la conservación del orden constitucional lo exigen? por falta de ley orgánica del artículo 98 ¿no bastará la analogía, la igualdad de razones, para fundar esa suspensión en el texto de aquellas leyes que de casos semejantes se ocupan?”

“Podría ampliar mis razonamientos invocando la fracción I del artículo 97 de la Constitución que faculta al Poder Judicial Federal para conocer de las controversias que se susciten sobre cumplimiento de las leyes federales, y conciliando ese precepto con el del artículo 98 y el 126 deducir de su legal concordancia, que no puede esta Sala, violando la Constitución, permitir que se cumpla irreparablemente un

⁵⁷ *ibidem.* p. 34.

*acuerdo reclamado como anticonstitucional antes que una sentencia no lo absuelva de esa imputación. Podría sostener que el repetido acuerdo, además de infringir el artículo 116 de la Constitución, conculcando la independencia de los estados, violó también las fracciones XIII del artículo 85, invadiendo las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión, convirtiendo al Congreso en entidad administrativa, haciendo de la fuerza pública un juez ejecutor, y podría yo sostener todo esto con el fin de en tangible evidencia la anticonstitucionalidad de aquel mal inspirado acuerdo”.*⁵⁸

Según se advierte, en el tema de la *incompetencia de origen* van subsumidos, en síntesis dos cuestiones capitales: la cuestión federal ¿hasta dónde llega la competencia de los estados? ¿cuál es el alcance de su autonomía y de su soberanía interna para efectos de que un órgano federal pueda cobrar ingerencia en sus asuntos y calificar la validez de su origen?, así como el problema de si el principio de autoridad competente que establecía el artículo 16 de la Constitución de 1857, podía sostener la tesis de la *ilegitimidad de origen*. Por ello la importancia que tales temas fueran ventilados por los grandes juristas de aquella época y que tanta significación hubieran tenido en nuestra historia constitucional.

Basta leer, responde Vallarta, el artículo 117 de la Ley Fundamental, y saber que en todos los preceptos que ella contiene no hay un texto, una palabra, una sola sílaba que dé al Poder Judicial Federal la facultad expresa de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales, consideran-

⁵⁸ *ibidem*.

do que dicho artículo dice que “las facultades que no están expresamente contenidas por esta Constitución a las autoridades federales se entienden reservadas a los Estados”.⁵⁹

Rechaza que él hubiera querido sostener que los Estados tengan la soberanía, aquel que el derecho de gentes reconoce a las naciones independientes, lo que sostiene es que además de las prohibiciones que tienen los Estados en un régimen federal, los poderes federales no pueden crear otras nuevas prohibiciones para restringir más la soberanía que la ley fundamental dejó a los Estados.

Discrepa de la tesis de Iglesias en cuanto no es verdad que la forma de gobierno representativa, popular, se pierde cuando en un Estado se comete alguna irregularidad en el nombramiento u organización de sus poderes: es falsa la creencia de que cuando una constitución local se ha violado bajo estas hipótesis, por los poderes locales, surge la competencia de las autoridades federales de proveer de castigo o remedio a esa violación.

Y argumenta:

“Mucho tiempo hace que entre nosotros se ha invocado el artículo 109 de la Constitución para mantener la ingerencia de la autoridad federal en el régimen interior de los Estado, so pretexto de que éstos atentan contra la forma de gobierno

⁵⁹ Vallarta, Ignacio. Obras completas. Cuestiones constitucionales. Votos que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este Tribunal desde mayo de 1878 a septiembre de 1879. Tomo primero, p. 114.- México : Im. de J. J. Terrazas, 1894, Tercera edición f facsimilar por Porrúa, 1989.

*republicano, representativo popular. La interpretación que se da a este artículo en un sentido que legitima todas las invasiones federales en la soberanía local, no es aceptable ni compatible con otros textos constitucionales. Desde 1870, cuando tuve la honra de defender la soberanía atacada de Jalisco, dí satisfactoria respuesta a esta argumentación...”*⁶⁰

Cita a Madison quien en el *Federalista*, con argumentos propios del federalismo original, arguye respecto del artículo 4º (correspondiente al artículo 109 de la Constitución de 1857), que la autoridad federal no se extiende más que a garantizar la forma republicana de gobierno, lo que supone que hay un gobierno preexistente de esta forma de gobierno que debe ser asegurado; en tanto esa forma republicana se conserve en los Estados, ella debe ser afianzada por la Constitución; los Estados pueden alterar sus constituciones y adoptar otras formas de gobierno republicanas y tienen el derecho de pedir para estas la garantía federal. *La única restricción que se les impone, es que no cambien sus constituciones republicanas por las antirrepublicanas.*

Aquí la tesis de la incompetencia de origen se perfila dentro de una concepción de acuerdo con la cual los poderes federales velarían porque las entidades federadas mantuvieran el régimen republicano, representativo y popular y que ello facultaba a la Corte a traerlo a su seno, mediante el juicio de amparo, para conocer de las violaciones a este precepto. Una vez que se fueron polarizando

⁶⁰ *idem.* p. 117.

las posiciones y adquiriendo identidad, se advierte la naturaleza de la tesis contraria a la incompetencia de origen, en cuanto Vallarta sostiene que la intervención federal es violatoria de la esfera de poderes propia de los estados, conforme les fue otorgada por la Constitución.

La apelación al sistema norteamericano reviste una gran importancia, tanto por la similitud de la forma de gobierno como por el impacto que tuvo en nuestro medio la evolución del país del norte. La polémica recoge los cambios. Vallarta invoca a los glosadores del federalismo originario: Madison, Story, Paschal y Calhoun, que en su país se alinearon a la tesis de que los estados que concurren a Filadelfia no perdieron su soberanía y sólo habían cedido una porción de atribuciones para instituir la “Unión perpetua”. El que más influyó fue John C. Calhoun, político y abogado, cuyo discurso en torno al tema que los estados conservaron el derecho a separarse del pacto federal y que las legislaturas estatales podían ejercer la prerrogativa de la “anulación”, es decir que las leyes emanadas del Congreso de la Unión, podían ser invalidadas y carecer de eficacia normativa, dentro de la jurisdicción de su estado, si se estimaban perjudiciales para los intereses de dicho Estado.

Por eso la alusión que de Calhoun hace Vallarta es significativa como se desprende de su voto:

“Creo que después de lo que acabo de leer y que no he visto satisfactoriamente impugnado, puedo, autorizado con los nombres de Madison, Calhoun, Story y Paschal, negar que el artículo 109 de la Constitución tenga ese altísimo senti-

miento que se le da, y en virtud del cual pudiera el poder judicial federal ir hasta calificar la legitimidad de las autoridades locales”.

*“El artículo 41 es aún menos a propósito para obtener este resultado. El lejos de negar, establece la soberanía local; él marca dos órbitas dentro de las dos soberanías que proclama, la federal y la estatal, órbitas perfectamente independientes; él lejos de autorizar las colisiones entre esos poderes, permitiendo que el federal entre en el régimen interior de los Estados, las previene y las prohíbe, mandando que ese poder federal se ejerza en el caso de su competencia, es decir, según las atribuciones y facultades que expresamente le da la Constitución federal y ordenando también que el poder de los Estados no traspase los límites que la misma constitución le fijó, sino que ejerza sus atribuciones en los términos respectivamente establecidos por esa Constitución y las particulares de los Estados, las que no pueden autorizar la invasión del poder local en la órbita federal. Y siendo esto cierto, como creo que lo es, el artículo 41 no sólo no autoriza la teoría que combato, sino que prohíbe al poder judicial federal investigar la legitimidad de una autoridad local, porque esta investigación no es caso de su competencia, supuesto que para ello no tiene facultad expresa; condición esencial según el artículo 117, para que el poder federal pueda hacer algo que restrinja la soberanía de los Estados”.*⁶¹

⁶¹ *ibidem.* p. 119 y 120.

Dentro de su disertación, Vallarta hace un paréntesis para referirse al impacto que las reformas constitucionales de 1874 que restablecieron el Senado de la República, para significar lo que a su juicio constituye un elemento perturbador del federalismo al conferir a dicha Cámara atribuciones que invaden la esfera de los estados que se encuentran previstas en el nuevo artículo 72 de la Constitución entonces vigente:

“...Yo creo que esas fracciones V y VI del artículo 72 dieron rudo golpe a la soberanía de los Estados, ensanchando indebidamente la esfera de acción del poder federal. En mi sentir, esas facultades dadas al Senado, han sido una de las causas de la revolución que derrocó a la anterior Administración, y creyéndolo así, he hecho cuanto en mi posibilidad ha estado para que se restablezca el equilibrio entre los poderes federal y local, perturbado por completo con la ingerencia del Estado en las cuestiones locales. Esto no obstante, en mi calidad de Magistrado, no puedo negar la fuerza obligatoria que tienen los textos constitucionales de que estoy hablando mientras ellos no se deroguen en la forma que la Constitución previene”.⁶²

No está de acuerdo con las opiniones que sostienen que toca a cada uno de los poderes supremos de la Unión determinar el límite de sus atribuciones, y que esto, sobre todo, sea propio de la Corte, como supremo intérprete de la Constitución, deduciendo de esta aseveración, lo que es de la competencia de este alto Tribu-

⁶² *ibidem.* p. 120.

nal, así como decidir que está facultado para calificar la legitimidad de las autoridades locales.

Y agrega el ilustre jurista jalisciense:

*“Es cierto que la Corte es el supremo intérprete de la Constitución; es cierto que tiene facultades para decidir las controversias que se susciten sobre aplicación de leyes federales; pero de esto no se infiere ni con mucho que ese poder de interpretación llegue hasta marcar los límites de las facultades de este tribunal; que ese poder de interpretación quede ilimitado en una constitución escrita, precisamente para que ninguna autoridad ilimitada en sus atribuciones pudiera llegar hasta lo arbitrario. Prescindiendo de que esta teoría que estoy combatiendo se opone esencialmente a los fines de una Constitución que marca los límites de cada poder, para impedir los abusos de autoridad, para evitar que la tiranía, el capricho del gobernante se sobreponga a la ley, ella es por completo inadmisibile porque está condenada por el artículo 117 de la Constitución: según él, la Corte no puede tener más facultades en relación a los Estados que las que le están expresamente concedidas; su poder de interpretación no puede, pues, invocarse nunca, para ensanchar según su criterio el círculo de sus propias facultades”.*⁶³

Apunta Vallarta que esta teoría ya había sido discutida por la Corte en 1874 con motivo del amparo de Morelos y en una referencia directa a la posición de José María Iglesias en

⁶³ *ibidem.* p. 122.

su Estudio Constitucional sobre las facultades de la Suprema Corte, en aquella parte que afirma “llegó a convenir, Iglesias, por un acuerdo general, del que sólo se separó una pequeña minoría, en que la Corte podía explorar la legitimidad de las autoridades de los Estados cuando funcionasen en abierta infracción de la Constitución General”.

A Vallarta le preocupa el que se pretenda ensanchar el límite que la propia Corte se marcó en 1874 en cuanto que no cabía calificar las *ilegitimidades de todo género de las autoridades locales*, sino que esa calificación debía limitarse a *un solo caso*, cuando en la elección de esas autoridades se infringía la Constitución federal o la particular del Estado y se duele de que se intente aún “ensanchar el acuerdo general de 1874, y con ello se debe temer muy fundadamente que en donde más la Corte puede abusar es en *aquellos negocios en que se marca ella misma el límite de que no ha de pasar*. Ve la intención de pasar el límite marcado en ese año, y “*esto bastaría, dice, para persuadirse de que cuando no es la ley quien determina el límite de las facultades del poder, sino que este se arroga las que le parecen convenientes, comienza el imperio de lo arbitrario, el régimen del capricho, que no es posible defender en un país regido por una Constitución escrita, que no sólo fija el límite hasta donde se extienden las facultades de cada poder, sino que establece dos soberanías, asignándoles órbitas e independientes dentro de las que deben girar sin peligro de colisión*”.⁶⁴

⁶⁴ *ibidem*. p. 125.

“...los Estados no tienen una soberanía absoluta; pero es también evidente que entre las limitaciones que la Constitución les impuso, no está expresa la de que el nombramiento de sus autoridades sea calificado por algún poder federal. Dejarían, pues, los Estados de ser soberanos en esta materia, desde el momento en que la Corte, ingiriéndose en el régimen interior de ellos, decidiese quienes son autoridades legítimas o ilegítimas”.

Al continuar su análisis, Vallarta, se refiere a la interpretación que se ha dado al artículo 16 de la Constitución en que pretenden basarse las facultades constitucionales de la Corte para la calificación de la legitimidad de las autoridades.

“Para entender ese artículo en el sentido de que él comprenda no solo la competencia, sino la legitimidad de la autoridad, ha sido precisamente inventar una frase que no tiene sentido jurídico, que no ha sido conocida en el foro, sino hasta que se comenzaron a tratar asuntos como el de Morelos. Se ha dicho que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene esta incompetencia de origen. ¿Qué quiere esto decir en lenguaje forense? ¿En qué ley, en qué doctrina se habla de la incompetencia de origen? Trabajo costaría citar un solo autor para quien no fuera conocida esa incompetencia... Esa frase no tiene sino esta inteligencia que es a la vez su historia: como el artículo 16 habla sólo de la competencia, y no de la legitimidad, cuando se quiso juzgar de ésta, lo mismo que de aquella, se llamó a la ilegitimidad, incompetencia de origen, creyendo así suplir el silencio del precepto constitucional y facultar a los tribunales federales para revisar los títulos de las autoridades. Es conveniente

*no olvidar estas indicaciones históricas, para comprender el tormento que se ha dado al artículo 16 con el fin de interpretarlo en un sentido que no tiene, que no puede tener”.*⁶⁵

Y llega Vallarta a la conclusión que la legitimidad y la competencia son dos cosas esencialmente distintas, que ninguna es mayor ni menor; ninguna es el todo y la otra la parte; ninguna es el género y la otra la especie; ninguna es causa y la otra efecto; ninguna es madre y la otra hija; son dos entidades independiente con existencias perfectamente separadas aunque se encarna en una persona y precisa que el nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios constituye la legitimidad de una autoridad; a la vez que su competencia no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones; la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público, y la competencia se relaciona con la entidad moral que se llama autoridad, y, abstracción hecha de las personalidades del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer.⁶⁶

Y entra de lleno a rebatir el concepto capital de la *incompetencia de origen*; dicha teoría sostiene que toda autoridad ilegítima es incompetente, luego para juzgar a la competencia es preciso calificar la legitimidad, lo cual es falso porque no es, no puede ser una misma la autoridad que juzga la competencia y la que califica la legiti-

⁶⁵ *ibidem.* p. 128 y 129.

⁶⁶ *ibidem.* p. 130.

dad; este es el error que consiguientemente implica y en el terreno científico nos lleva a la subversión de todo orden constitucional, a la confusión de todos los poderes y en el práctico a las consecuencias más absurdas; la autoridad que juzga la competencia es y debe ser, y no puede ser otra que la instituida por ley, para que los funcionarios públicos no se excedan en sus atribuciones, no invadan las de otras autoridades, no abusen del poder público; y la autoridad que decide la legitimidad es y debe ser y no puede ser otra que la que conforme a la ley tiene facultades para hacer los nombramientos de que se trata, revocarlos, y calificar los requisitos y las cualidades del nombramiento, las condiciones y legalidad del nombramiento.

*“... nadie más que el Congreso de la Unión califica la legitimidad del nombramiento de los diputados y senadores, en los términos del artículo 60 de la Constitución que dice: “cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiera sobre ellas”; es falso por consiguiente que para juzgar de la competencia se necesite calificar la legitimidad; tal conclusión es también aplicable a las Legislaturas de los Estados, las constituciones locales tienen casi copiado el artículo 60, y por él, y por la soberanía que les reconoce el artículo 41 del Código Federal; sólo a esas legislaturas toca calificar la legitimidad de sus miembros, sin que la Corte lo pueda hacer jamás, aun cuando pueda juzgar de la competencia, de las Legislaturas en ciertos casos, si esta palabra, en el sentido que usa el artículo 16, puede alguna vez aplicarse al legislador”.*⁶⁷

⁶⁷ *ibidem.* p. 134.

Ya casi para concluir su alegato, Vallarta expresa:

*“Expuestos extensamente los fundamentos de mi opinión sobre las graves cuestiones constitucionales que me han ocupado, cumplido hasta donde mis fuerzas han alcanzado, el deber de conciencia que tengo de defender los principios que profeso, y que son mi sentir, los que la Constitución sanciona, me creo ya autorizado para deducir de cuanto he dicho, que la Corte no puede conceder este amparo, sin usurpar facultades que no le pertenecen, sin invadir el régimen interior de los Estados, sin cometer un atentado que perturba el equilibrio federal y que mina por su base nuestras instituciones”.*⁶⁸

Y finaliza:

*“En cuanto a las consideraciones de un carácter meramente político que se han traído a este debate, yo no diré más que una sola palabra, a pesar de que a ellas se les ha dado tanta importancia. La Corte en su calidad de tribunal no puede más que administrar justicia, más que confrontar el acto reclamado con el texto constitucional que se dice violado por él, para ahí decidir si es o no procedente el amparo: entrar aquí en aquellas consideraciones, es exponerse a sacrificar los intereses permanentes de la justicia, a las exigencias veleidosas de la política; es desnaturalizar las funciones augustas de ese Tribunal”.*⁶⁹

⁶⁸ *ibidem.* p. 162.

⁶⁹ *ibidem.* p. 154.

XIV. LOS COLEGIOS ELECTORALES

La calificación de las elecciones de los legisladores, es decir, el juicio para calificar la regularidad de los comicios y la validez de la elección y despejar las dudas o irregularidades, obedeció a una constante en la mayoría de las democracias representativas. Todavía hacia la mitad del Siglo XX el sistema llamado como autocalificación estaba generalizado.⁷⁰

Se trataba de un proceso conforme al cual los diputados electos tenían a su cargo resolver sobre la elección de los miembros de la legislatura de la que ellos formarían parte y las impugnaciones presentadas eran abordadas conforme a un criterio eminentemente político. La reunión de los presuntos diputados que tendrían a su cargo esa función fue llamada en la tradición mexicana como colegios electorales⁷¹ para denominar así las relativas a la integración de las cámaras de diputados y senadores, como para llevar a cabo la calificación de la elección del Presidente de la República.

Dos principios rigieron históricamente este sistema de calificación, por una parte, el de la soberanía del parlamento y el de división de poderes, los cuales no permitían que otro poder u órgano ajeno interviniese en la composición de los cuerpos legislativos.

⁷⁰ El Maestro J. Jesús Orozco Henríquez estima como más adecuada la denominación para este sistema, el de verificación de poderes, conforme a la tradición francesa, o bien calificación de elecciones, o certificación de actas y que en México equivocadamente se llamó “autocalificación”.

⁷¹ Existen opiniones que tienen por improcedente esta denominación, entre ellos el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, por las razones que se expresarán mas adelante.

De acuerdo con la opinión del investigador Mario Melgar Adalid:

“El sistema de autocalificación tuvo una larga tradición, establecida desde la Constitución de Cádiz, que estuvo algún tiempo en vigor en nuestro país. El sistema fue adoptado por todos los máximos ordenamientos, con excepción de la Constitución Centralista de 1836. El sistema se sostuvo bajo el argumento de que el principio rígido de división de poderes, recogido en nuestra Constitución, no podía permitir que la integración del Poder Legislativo quedara sujeta a las determinaciones de otros poderes. Se argumentó que dejar la calificación del proceso de elección a un órgano distinto sería lesionar la independencia entre poderes”.⁷²

Orozco Henríquez expone las razones que le dieron fundamento en el pasado:

“La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el ‘principio de división de poderes’, conforme al cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se

⁷² Melgar Adalid, Mario. La justicia electoral.- pp. 16 y 17.- México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. 251p.

*vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios que conoce”.*⁷³

Hay una tradición sobre el control parlamentario de las elecciones que fue considerada durante mucho tiempo como una de sus prerrogativas. En Francia, desde *l’Ancien Régime*, cuando ocurrió la reunión de los Estados Generales, los propios representantes verificaban la regularidad de los mandatos. Al momento de la Revolución de 1789, esta práctica desembocó en la verificación de poderes que consiste en conferir a los mismos electos el cuidado de resolver sobre la regularidad de la elección de cada diputado. Este sistema de autocontrol parlamentario funcionó hasta la actual Constitución aprobada en 1958, en cuanto que el régimen de verificación de poderes fue abandonado, en beneficio de un control tipo jurisdiccional que fue cambiado al Consejo Constitucional. En opinión de Loïc Philip este cambio no tuvo por objeto, como algunos autores afirman, reducir los poderes del Parlamento. La causa que originó la reforma, fue la incapacidad de los parlamentarios de comportarse como jueces. La experiencia demostró, según este autor, que los diputados especialmente no podían ejercer las funciones de juez electoral.⁷⁴

⁷³ Orozco Henríquez, J. Jesús. “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”.- p. 48.- En: Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas. México : TEPJF, 2001. 497 p.

⁷⁴ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. – p. 62.- V. 4, no. 5, 1995.

En otras democracias concurrieron los mismos factores para superar la etapa de la calificación política; en Francia, por ejemplo, durante la Tercera y Cuarta República se adoptó el término de “elecciones políticas”; por eso, después de cada renovación de las cámaras, una comisión de los diputados y una comisión del Senado, controlaban la validez de los poderes de los electos que habían sido cuestionados, preparaban un informe que luego presentaban ante el pleno de la asamblea involucrada que validaba o invalidaba la elección. En semejante voto, las consideraciones políticas obviamente tenían su influencia, y aquel sistema funcionaba muy mal, como lo demostró el caso de la invalidación de 11 de los 53 electos en el año de 1956 diputados del movimiento poujadista. No había alternativa para juzgar la validez de las elecciones legislativas en tanto persistiera el dogma de la separación de poderes. La nueva constitución de 1958 vino a adjudicarle dicha función al Consejo Constitucional, órgano independiente, ajeno a cualquiera de los tres poderes; en él recaería la responsabilidad de calificar la regularidad de las elecciones parlamentarias.⁷⁵

Para efectos de caracterizar el fundamento histórico de lo que llamamos ahora los colegios electorales nada mejor que recoger la referencia de Manuel Barquín a la doctrina francesa comúnmente llamada de la “Soberanía Parlamentaria”, elaborada por el Abate Emmanuel de Sieyés en el año de 1789,

⁷⁵ Colliard, Jean Claude. “Justicia electoral en Francia”.- p. 96.- En: “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”.- p. 48.- En: Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas. México : TEPJF, 2001. 497 p.

con la publicación de su famoso y clásico libro “¿Qué es el tercer estado?”; Sieyés, prototipo de la intelectualidad burguesa en ascenso durante los primeros y caóticos años de la Revolución francesa, proponía que la soberanía no residía en un conjunto de personas consideradas en lo individual, como lo pensaba Rousseau, sino en un ente abstracto y omnímodo conformado por la reunión de todos sus habitantes, por eso es que este autor se pregunta “¿Dónde encontrar a la Nación? ¿dónde está?, y se responde: en las 40,000 parroquias que abrazan a todo el territorio, todos los habitantes y todos los tributarios de la clase pública; eso es, sin duda, la nación” frente al problema de cómo ese ente abstracto podría expresar algún tipo de voluntad, lo que Sieyés respondió que esa función era propia de los “representantes” de ellas, debido a que “forman toda la Asamblea Nacional; tienen todos los poderes. Puesto que son los representantes de la voluntad popular”.

Barquín señala que pese a la legitimidad histórica de la calificación de las elecciones por el propio órgano, que desde una perspectiva tanto académica como política en años recientes se ha venido considerando tanto a nivel global como nacional, que los mecanismos de ese sistema son muy susceptibles de manipulación, debido a los fuertes intereses políticos y partidarios que pudieran llegar a darse dentro de un órgano legislativo, en que “el poder de la mayoría” muchas veces ha desembocado en la anulación de la materia litigiosa de una controversia electoral e inclusive pasar por alto la resolución adecuada para ello.⁷⁶

⁷⁶ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México : Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994. T. VII, pp. 298 y 299.

En México, la calificación por las propias cámaras proviene de la Constitución de Cádiz de 1812, y se mantuvo en las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917, hasta su supresión conforme a la reforma constitucional de 1993. Durante gran parte de la etapa de partido dominante los colegios electorales fungieron como “válvula de escape” de las minorías opositoras, para acceder a las tribunas de las cámaras de diputados y senadores a plantear su posición y su testimonio, además de hacer crítica de las instituciones y acciones del gobierno. Marginalmente el tema era la impugnación del proceso electoral de las reales o supuestas violaciones cometidas durante su desarrollo o en la calificación misma. El acceso libre a las galerías de las Cámaras daba un ambiente de estridentismo a los colegios, sobre todo el de la cámara baja. Era, como lo calificó un brillante intelectual y parlamentario mexicano “la orgía de la libertad, el carnaval de la libertad”.

Todos los diputados y senadores con su constancia de mayoría formaban parte de los colegios electorales, de igual manera, la mesa instaladora de la Cámara podía conceder tarjetas de acceso a los candidatos derrotados que hubieran impugnado los resultados, con el fin de ejercer su última defensa en el seno del colegio electoral.⁷⁷

Los colegios electorales deslegitimaban, cada vez más, su función. Al aumentar el número de candidatos opositores que intervenían en las sesiones, la crítica sin método, irracional, se fue haciendo más áspera. Cada tres

⁷⁷ Aunque no formara parte del Colegio Electoral respectivo y solo se les concedía una tarjeta de acceso para hacer la defensa de su caso.

años en la Cámara de Diputados y cada seis en la de Senadores se vivía el espectáculo durante quince días en que se revisaban los dictámenes sobre la validez o invalidez de las elecciones que se presentaban al pleno integrado por presuntos diputados.

La amplia discrecionalidad con que se resolvían los casos y el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones restaban legitimidad a este tipo de calificación. A pesar de que se seguía argumentando la “soberanía” de cada cámara para resolver sobre la elección de sus miembros y la no intromisión de otro poder en las decisiones, era evidente que dicho mecanismo estaba agotado.

Conforme a Orozco Henríquez, se requiere hacer ciertas definiciones iniciales.⁷⁸ Primeramente, transmite la noción de justicia electoral que dicho autor asimila al concepto de contencioso electoral y la define como los diversos medios de jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos o procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral, así como también los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral.

⁷⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús. *op. cit.* nota 73, p. 46.

“La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia en los comicios.”

Usaremos esa misma tipología para presentar los diferentes sistemas de justicia electoral: dada la amplia variedad de los sistemas aludidos él realiza un esfuerzo exitoso para exponerlos de una manera clara y comprensible: la clasificación puede hacerse según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que cabe distinguir —como lo sugiere Duverger y lo ha señalado el doctor Fix Zamudio, citados por Orozco— entre el contencioso político y el contencioso electoral, ya sea que la función respectiva se encomiende a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; además que a esta clasificación debe agregarse el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano de naturaleza administrativa encargado de organizar las elecciones, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de controversias. De esa manera, propone la siguiente tipología:

- a) El sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, es aquel que conserva en una asamblea única la decisión última de las controversias constitucionales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe un contencioso exclusivamente político, toda vez que , por lo general, el mismo se combina con algunos medios de impugnación previos de carácter jurisdiccional o administrativo, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político administrativo;
- b) El sistema que se puede calificar de austriaco y que predomina en Europa que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, es aquel que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación respectivos, en el entendido que en este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o, incluso –como se verá– de naturaleza política;
- c) El sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, es aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación previos (ya sea de carácter administrativo o político) las correspondientes controversias electorales, y
- d) El sistema que se puede considerar latinoamericano, que se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolida-

ción democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos por vías institucionales.

XV. EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

XV.1. Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946

Ya se ha hecho referencia a las constituciones de Cádiz, de 1824, de 1857 y de 1917 que mantuvieron el sistema de autocalificación electoral, ahora se pasa a analizar la legislación secundaria que reguló el contencioso electoral, pero no es el deseo hacer una retrospectiva excesiva sino partir de normas más recientes, elaboradas con un mayor grado de sistematización. Por eso comenzamos con la Ley Electoral Federal de 1946, promulgada por el Presidente Manuel Avila Cámara.

Las normas relativas a las controversias que correspondía resolver a los propios órganos electorales aparecían fijadas en el artículo 13, fracción III, conforme al cual correspondía a las comisiones estatales conocer de un recurso innominado sobre el funcionamiento de los comités distritales, aunque no se explicitan los actos de dichos comités susceptibles de impugnación imaginamos que la competencia cubría todas las resoluciones y decisiones que afectaran a los partidos políticos y a los candidatos. Pero más adelante el mismo precepto en su fracción VIII le otorga competencia a las comisiones estatales para revisar los actos de los comités distritales contra decisiones que emitieran en el proceso electoral, ya el recurso tenía el nombre de *reclamación*. Nótese que no es el mismo recurso que el

que estableció la fracción III ya que se refiere sólo a aquellas reclamaciones que fueran interpuestas en el *proceso electoral*.

Por su parte, el artículo 36 concedía a todo partido político registrado acudir ante la Secretaría de Gobernación para que investigue la actividad de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantengan dentro de la ley. No se trataba propiamente de un recurso pero sí de una instancia a través de la cual un partido dirime un derecho que le es conferido.

El artículo 42, en su fracción I, disponía como obligación de los electores inscribirse en el padrón y en las listas electorales, promoviendo si fuere necesario los recursos que señale la ley. No se hacía referencia a las acciones, decisiones o violaciones susceptibles de originar el recurso y quiénes tienen derecho a interponerlo, pero se supone, por analogía con otros ordenamientos posteriores, que la materia podría ser la exclusión indebida de un elector del padrón o de lista, ahora, como el artículo es muy abierto, podría dar margen a impugnaciones de los partidos contra irregularidades en la elaboración del padrón o en su contenido.

Contra las juntas computadoras, integradas por los presidentes de casillas, cabía según el artículo 98 la *protesta* contra el resultado del escrutinio de los votos, aunque, en términos del artículo 102, la junta computadora pertinente se abstenía de juzgar los vicios que se encuentren en los expedientes electorales o las irregularidades en las boletas que contenían votos emitidos; el juicio correspondía a la Comisión Federal de Vigilancia.

El artículo 104 disponía que la junta computadora al terminar la revisión de los expedientes electorales, comunicaría a la Comisión Local Electoral las *reclamaciones* que se hubieren presentado ante las casillas electorales o ante ella misma, para que si lo juzgaba necesario se practicara la averiguación correspondiente, que no podría durar más de quince días y su resultado se comunicaría a la Legislatura Local correspondiente o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Durante la calificación de las elecciones, establecía en dicho ordenamiento el artículo 113, cuando a juicio de la Cámara competente hubiera razón para estimar que en la elección había habido violación del voto, podría, si lo estimaba conveniente, solicitar de la Suprema Corte de Justicia una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales. El artículo 114, por su parte, establecía que si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, aparecieran irregularidades *que a juicio de la Cámara respectiva invalidaran la elección de acuerdo con la ley, haría la declaratoria de nulidad.*

Y en el siguiente artículo, el 115, se disponía que si de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia, encontrare el Ejecutivo de la Unión motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones había habido violación del voto, podría, si lo estimaba conveniente, en los términos del artículo solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 97 de la Constitu-

ción General de la República, o bien podría hacer la consignación del caso a la Procuraduría General de la República.

Como se advierte, en esta ley se le confirieron a la Suprema Corte de Justicia facultades para intervenir en la calificación de las elecciones, a petición de las Cámaras o a petición del Ejecutivo Federal, *para que a través de su facultad de investigación que le confería el artículo 97 constitucional investigara las probables violaciones cometidas en la elección y si, existían causas de invalidez, la Cámara haría la declaración de la nulidad de la misma.*

En este caso estamos ante un punto de mucho interés porque es el único ordenamiento electoral que antes de la reforma constitucional de 1977, determina, para efectos de la calificación de la elección por parte de las cámaras, la intervención de la Corte pero a través de la facultad que ya le confería a este alto tribunal el artículo 97 constitucional para investigar el voto público.

De esa manera la ley de 1946 daba una respuesta a las dudas que muchos juristas se formularon en cuanto a los alcances de la atribución investigatoria de la Suprema Corte con motivo de la violación del voto público: su finalidad aparecía dándole congruencia al vincular la calificación electoral que hacían las cámaras con el ejercicio de la facultad de investigación: *constatar si durante la elección se dieron las causas de invalidez que establece la ley para el efecto de que la Cámara pudiera resolver en torno a la nulidad de la misma.*

En este caso la ingerencia de la Suprema Corte no podría ser a solicitud de los candidatos o partidos políticos pero sí a petición de las propias cámaras funcionando como colegios electorales o del Ejecutivo Federal, inde-

pendientemente que la Suprema Corte pudiera intervenir de oficio. Pero lo más importante es lo que se deduce de la lectura de los preceptos relativos y es que si la Corte constataba la existencia de violaciones que trajeran aparejada la violación de la elección el colegio electoral de la Cámara respectiva estaba obligado a anular la elección; es decir, era una resolución vinculante, no era potestativa o discrecional para el órgano electoral.

XV.2. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 21 de febrero de 1949

La reforma que con en esta fecha se produjo afectó diversos artículos del Capítulo X correspondientes a la calificación de la elección; lo reformado incluye la desaparición del poder de intervención de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones, quedando sólo su facultad para investigar la violación del voto público en términos del artículo 97 constitucional pero sin que aparezca reglamentado en ley secundaria y desligado de la función calificadora de las elecciones, además que sólo podrá iniciarse de oficio la investigación referida, a solicitud de la cámara respectiva o del Ejecutivo federal.

XV.3. Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951

En este ordenamiento se encomendaba la realización de las elecciones, su preparación, desarrollo y vigilancia,

a través de un sistema piramidado que fungió hasta la reforma de 1977, a la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casillas, además del Registro Nacional de Electores.

Dicho ordenamiento establecía a lo largo de su articulado un sistema para la impugnación de actos relativos a la elección o para reclamar los derechos políticos electorales o de los ciudadanos. El artículo 22 fracción VI, facultaba a los Comités Distritales Electorales para conocer de las reclamaciones de los partidos políticos y los ciudadanos con respecto a la inclusión de votantes en las listas nominales de electores; conforme al artículo 76, en caso de que el Comité respectivo estimara fundada la queja la comunicaba a la Oficina del Registro Nacional de Electores a fin de que el ciudadano fuese inscrito y se le entregara su credencial. También correspondía a los comités remitir a la Comisión Federal Electoral un ejemplar de las actas levantadas en cada casilla, así como las protestas que se hubieran presentado en el comité.

El artículo 68 preveía que la negativa para el registro de una candidatura podía ser reclamada por el partido que la hubiera solicitado dentro del día siguiente en que se hubiera notificado la negativa, mediante inconformidad por escrito que se presentara ante el órgano electoral que la hubiera dictado. Las inconformidades que se hubieran enderezado contra un comité distrital serían resueltas por la Comisión local respectiva; las dirigidas contra una comisión local lo serían por la Comisión Federal y las que se hubieran interpuesto contra esta última mediante nueva resolución, que se dictaría con citación de un representante del partido afectado.

Atento a lo que establecía el artículo 72, los representantes nombrados por los partidos o por los candidatos podían presentar durante la preparación y desarrollo de la elección y en la computación, las protestas que juzgaran pertinentes por la infracción a algunas de las disposiciones de la ley.

Por su parte, conforme al artículo 74, podrían objetar por escrito y dentro de los días siguientes la publicación de los lugares para la ubicación de las casillas, así como los nombramientos de Presidente, secretario o escrutadores de casillas cuando no reunieran los requisitos legales.

El artículo 115 determinaba que en los casos que esta ley no hubiera establecido recurso electoral específico para reclamar actos de los organismos electorales, los interesados podrían recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior acompañando las pruebas correspondientes; el recurso debería resolverse dentro de tres días, salvo que hubiese diligencias que practicar. Contra actos de la Comisión Federal Electoral, podría pedirse la revocación, misma que se resolvería dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso salvo que hubiera diligencias pendientes.

Los artículos relativos a la calificación de las elecciones quedaban prácticamente en iguales términos que la ley anterior, dejando a los colegios la decisión final y sólo podría decretarse la nulidad de la elección en caso de constatarse que se hubieran presentado las irregularidades suficientes a juicio de la cámara. No se concedía ninguna intervención a la Suprema Corte.

El artículo 135 concedía una especie de acción popular en cuanto confería a los ciudadanos de un distrito elec-

toral el derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección o de los votos del distrito de que eran vecinos. Igual derecho tenían los habitantes de una entidad federativa para reclamar la nulidad de la elección de los senadores que se hubieran elegido por la misma, o la nulidad de los votos emitidos.

XV.4. Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1954

Estas reformas no introdujeron ninguna alteración al contencioso electoral ni a la calificación de las elecciones legislativas.

XV.5. Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 28 de diciembre de 1963

Esta *ley*, así denominada a pesar de ser sólo un decreto de reformas introdujo diversas e importantes regulaciones a las reformas constitucionales que crearon una nueva composición para la Cámara de Diputados al introducir el régimen de diputados de partido y establecer reglas que anteriormente no existían para la calificación de las elecciones en la Cámara de Diputados. Sin usar la denominación de colegio electoral, estableció una serie de disposiciones sobre la calificación de sus propios miembros:

- a) En primer término, resolvía sobre la elección de los Diputados que hubiesen obtenido mayoría de votos en su Distrito;

- b) En seguida, efectuaba el computo total de los votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido;
- c) Con base en el artículo 54 de la Constitución determinaba el número de diputados de partido a que tenían derecho cada uno de los partidos políticos nacionales y sin deducir los votos en los distritos electorales donde hubieren alcanzado mayoría;
- d) A continuación, formulaba una lista de los candidatos de cada partido que resultaren con derecho a ser diputados de partido, anotándose en riguroso orden, de acuerdo con el orden decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país, y procedía a hacer la declaratoria respectiva;
- e) Serían diputados de partido suplentes los que hubieran figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios que resultaban electos.

En el artículo 151 se preveía la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación cancelara el registro a los partidos políticos que habiendo postulado candidatos para diputados o senadores, acordaban que sus miembros electos no se presentaran a desempeñar el cargo. De igual manera establecía en el artículo anterior que se impondría suspensión de sus derechos políticos, hasta por seis años, a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaran, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el artículo 63 constitucional.

XV.6. Reformas a la Ley Electoral Federal de 29 de enero de 1970

Lo más importante de estas reformas fue regular lo que ya había quedado previsto en la Constitución, la reducción de la edad para el goce de derechos políticos, pasaba de los 21 años a los 18, así como la introducción de otras reformas de carácter procedimental, sin que se hubiesen cambiado las reglas para la calificación de las elecciones legislativas.

XV.7. Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973

Este ordenamiento tuvo la pretensión de sistematizar las disposiciones que lo integraban. Otros preceptos, al establecer la elegibilidad de los candidatos a diputados y senadores cuidaba que los candidatos no ocuparan cargos que les pudieran conceder ventajas indebidas en la elección. De igual manera pretendía que aquellos que ocupaban un cargo de elección popular concluyeran su ejercicio y no lo interrumpieran en busca de un cargo de elección federal. Así, quedaba establecido que los diputados a las legislaturas locales no eran elegibles para diputados federales o senadores durante el período de su encargo y que tampoco eran elegibles los presidentes municipales, salvo que se separaran definitivamente de sus cargos seis meses antes de la elección, en los casos siguientes: que hubieran pertenecido a municipalidades que constituían uno o más distritos electorales, o a municipalidades que constituyeran la mayor parte de la población de un distrito electoral, o que se trataba de

municipalidades que fueron cabeceras de los distritos electorales.

De igual forma la nueva ley aparece introduciendo mayores requisitos a los documentos básicos internos de los partidos políticos: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, pretendiendo con ello una mayor definición de su identidad, de sus programas y propósitos que aplicarían en caso de llegar a los cargos públicos a que aspiran y una organización interna consolidada en la amplia mayoría de las entidades federativas, además de los procedimientos para la elección democrática de sus dirigentes, pero sin que puedan elegir candidatos o dirigentes en actos públicos semejantes a los constitucionales, es decir no cabía la posibilidad de que celebrasen las llamadas elecciones primarias; definitivamente, que sus emblemas o colores tendrían que estar exentos de alusiones religiosas o raciales.

XVI. LA REFORMA POLÍTICA

En el año de 1977, al inicio de un nuevo gobierno se reconoció la imperiosa necesidad de un cambio en el sistema político; la realidad política y la estabilidad del país así lo impulsaban, los acontecimientos de 1968 se prolongaron en la proliferación de la guerrilla en el medio rural y en el ámbito urbano; las universidades se convirtieron en reducto de la inconformidad violenta contra el régimen y prácticamente habían paralizado sus funciones. El país o cambiaba, o se pondría en predicamento la estabilidad que había regido durante varias décadas y México se igualaría

con los muchos países latinoamericanos que vivían los ciclos de la alternancia de gobiernos militares surgidos del golpe de estado y la dominancia criolla de naturaleza autoritaria o se acentuaba el populismo para desembocar en la falta de rumbo político y en el caos económico y financiero. No se podía desatender los focos rojos que cada vez se multiplicaban y abordarlos requería de transformaciones inevitables. Líderes de los más importantes sectores corporativos y clases medias del norte del país, esperaban al caudillo que canalizaría sus intereses y sus ambiciones.

Mal estaban las cosas si en la reciente elección presidencial sólo había figurado un solo candidato formalmente registrado. De igual manera, durante un período de 24 años, de 1954 a 1978 no había surgido un nuevo partido político y ese período de estancamiento coincidió con una etapa de mucho dinamismo, en la cual la estructura de nuestra sociedad se diversificó y nuevas opciones ideológicas y fuerzas políticas emergentes carecían de canales para expresarse: la presión estaba en aumento pero las válvulas permanecían cerradas.

Además, por el lado económico el efecto estabilizador del *milagro mexicano* se había disipado y, si bien la producción petrolera vino a dotar por un tiempo a la hacienda pública con recursos importantes, éstos se despilfarraron súbitamente en sostener el tipo cambio y en inversiones no productivas. La crisis de 1982 se hubiera traducido en un conflicto más grave si antes no se hubiera dado inicio al proceso de cambios en que derivó la reforma política.

La falta de canales participativos generó un caldo de cultivo para los lamentables acontecimientos de 1968 y

de 1971, así como la formación de grupos guerrilleros que operaron en el medio rural y se fueron desplazando a las calles de las ciudades. Los radicales, también, habían convertido el *campus* de las universidades en reductos de donde egresaron células que exacerbaron la violencia.

Era menester incorporar a esos grupos a la lucha política organizada e institucionalizada, que podría rendirles frutos pero que, también, les obligaba a actuar responsablemente y a rendir cuentas de sus acciones a la nación y a sus seguidores. Hoy son prominentes políticos, dirigentes de partido, diputados o senadores, o destacados miembros del claustro universitario, quienes antes portaban metralletas y se desenvolvían en la clandestinidad. Algunos fueron excarcelados por la amnistía y al poco rato formaban parte de organizaciones políticas o estaban trabajando en formar partidos.

En el otro lado, radicadas en el centro del país, se localizaban las viejas familias clasemedieras de la derecha rural, que no se sentían identificadas con el partido de la derecha tradicional que enarbolaba las banderas del conservadurismo, una especie de democracia cristiana criolla que se pretendía la única oposición real. Se trataba de resoldos del movimiento cristero que urgían también de una salida a sus afanes de luchar por el poder.

En el seno del partido en el gobierno se dieron las más variadas posiciones. La pretensión del cambio generó diversas expectativas pero también reservas y rechazos. Sectores acostumbrados y beneficiados por la hegemonía y el corporativismo se mostraron contrarios a la Reforma Política en cuanto venía a revertir viejas prácticas y fór-

mulas y a alentar un sistema competitivo, pero también a suprimir el criterio de cuotas o posiciones; llegaron a creer que las nuevas reglas y fórmulas significaban una rendición del poder.

La reforma estuvo diseñada como un proceso que avanzaría conforme las condiciones nacionales lo permitieran y se fueran consolidando logros. No podía darse en un solo acto ni en forma súbita pues los actores políticos no estaban capacitados para asumir de golpe su rol en una nueva era de democracia participativa y competitiva; era necesario, de igual forma, se fuera generando la cultura política de la que se carecía.

Pero donde alcanza mayor justificación el gradualismo de la Reforma Política, era en una cuestión muy sencilla y a veces difícil de entender: estaba planteada por un régimen y un partido hegemónico que era dueño de las diversas posiciones políticas: la Presidencia de la República, amplísima mayoría en la Cámara de Diputados, todas las curules en la de Senadores, todas las gubernaturas, y amplia mayoría en las legislaturas estatales y en los municipios, incluyendo las capitales de los estados. Se contaba también con todo el aparato corporativo, sindicatos con trabajadores afiliados colectivamente al partido hegemónico, lo mismo que agrupaciones del campo y el apoyo económico, que en ese momento no podría considerarse ilegal, por falta de la legislación respectiva.

Por lo demás no había ninguna presión desde el exterior ni tampoco organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales aparecían forzando el cambio en el sistema. Los propios Estados Unidos estaban dedicados,

más bien, a sostener dictaduras, por más antidemocráticas que fueran y a desestabilizar gobiernos populares, que a promover condiciones para gobiernos legítimos a través de instituciones dedicadas a la observación de las elecciones.

Podría parecer curioso que un partido con esa fuerza, esa expansión geográfica, tan enraizado y con la urdimbre de intereses, compromisos y lealtades, estaría promoviendo una reforma que le iba a restar poder y abrir espacios que serían ocupados por otros partidos. Es verdad que otros gobiernos de partidos dominantes en América Latina, Asia y en la Europa habían dejado de serlo para instituir el pluralismo, pero en algunos de los casos ello fue posible luego de una guerra civil o del derrumbe del socialismo real, o las transiciones a la muerte de dictadores como en España, pero un proceso paulatino impulsado desde el régimen para ir desmantelando su preponderancia y estar en condiciones de perder el poder, era inusitado.

El anuncio de la voluntad del régimen para emprender una reforma que promoviera el desarrollo político, fue expresado por el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en el discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., el 1° de abril de 1977, anunciando una reforma que captara en los órganos de la representación política el complicado mosaico ideológico nacional, y ensanchara las posibilidades de la representación política, de manera que la unidad democrática abarcara la pluralidad de ideas e intereses, dado que mayorías y minorías constituyen el todo nacional y que su convivencia pacífica sea base del desarrollo y el imperio de las libertades.

Hubiera sido contradictorio con los propósitos de ese momento anunciar la voluntad de una reforma de esa mag-

nitud y partir de un proyecto ya elaborado. Una reforma de tan claro aliento democrático no podía surgir de las antecámaras ministeriales. Era necesario recoger las propuestas de los partidos y organizaciones políticas, de las agrupaciones sindicales, de los grupos de interés, de los especialistas en derecho público y ciencia política, de los líderes políticos. Por ello se convocó en la Comisión Federal Electoral a audiencias públicas con el fin de recibir los planteamientos, las propuestas y los puntos de vista de los representantes de los diversos sectores de la sociedad mexicana, así como de los analistas y los especialistas.

En la apertura de las audiencias, Reyes Heróles, afirmó que antes de contar con una iniciativa elaborada, era necesario conocer el estado de la democracia, airear las directrices e ideas, así como enriquecer las propuestas, conocer las posibilidades y los límites e identificar las aproximaciones y los desacuerdos.

“No llegamos a estas reuniones con un proyecto preconcebido, llegamos, sin embargo, con un objetivo claro: lograr una mejor representación de las minorías, hacer que la representación política abarque cabalmente al país de la mejor manera posible, perfeccionar nuestros métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias, no podremos guiarnos por imitaciones extralógicas, pero tampoco inhibirnos de adaptar procedimientos o de aislarlos a nuestras realidades”.⁷⁹

⁷⁹ Reyes Heróles, Jesús. Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral.- T. I, p. XVI.- México : La Comisión, abril-agosto, 1977. vols.

Pero, afortunadamente, prevalecía en vastos sectores de la sociedad mexicana una actitud favorable al cambio. En la sociedad abundaron los partidarios de las transformaciones en pro de una democracia más amplia.

El liderazgo en la Cámara de Diputados fue altamente receptivo a las ideas originales que fueron dando cuerpo al proyecto que encarnaba la reforma. De los más valiosos legisladores se recibieron aportaciones viables. Quizás, como en ninguna otra etapa, los hombres que integraban la legislatura, reconocieron su autoría en los textos de la iniciativa que finalmente se envió y en la reforma aprobada finalmente.

No pasó lo mismo con el Senado. La Reforma Política poco lo toca: en casi nada se reflejan en él los cambios. Y es una pena que individuos talentosos, como los había en esa Legislatura, no tuvieran oportunidad de intervenir con ideas y propuestas. Los dirigentes de la Cámara adoptaron una cerrazón y un criterio que nada se avenía con la necesidad de las transformaciones. Incluso, hubo dificultades para que aceptaran agregar al núcleo de sus facultades formales, como fue la ley que reglamentaba por vez primera el ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 76, fracción V, relativo a la atribución de designar gobernador provisional cuando se hubiera constatado la desaparición de los poderes en una entidad federativa. En vista de la cerrazón había que esperar el momento oportuno para que el cambio se reflejara en esta Cámara.

El mérito de la reforma consistía en su amplitud, pues se abarcaban todos los temas relativos a la democracia mexicana que en ese entonces era factible abordar, basta enlistarlos para comprobarlo:

1. Constitucionalización de los partidos políticos y financiamiento de sus actividades.
2. Un sistema para el registro de los partidos políticos.
3. Acceso de los partidos a los medios de comunicación.
4. Extensión de la reforma política a los Estados.
5. El nuevo marco para la integración de la Cámara de Diputados.
6. El referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal.
7. El nuevo contencioso electoral y la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la revisión de la legalidad de las elecciones.

No todos los avances de la reforma política eran de naturaleza electoral, pues también se aprobaron una Ley de Amnistía y una Ley Reglamentaria del artículo 76, fracción V, de la Constitución.

En las audiencias públicas el nivel de los participantes correspondió al tipo de propuestas y de análisis que se pretendía para una iniciativa que constituiría un parteaguas en el desarrollo político del país; personalidades de relieve en la vida intelectual del país, políticos que conjuntaban la praxis con una trayectoria académica, destacados universitarios, representantes de los partidos y agrupaciones políticas, con o sin registro. Se convocó a todos aquellos que tenían posibilidades de aportar ideas.

Las audiencias públicas fueron organizadas por la Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, que se integraba, con un representante del Poder Ejecutivo, un diputado, un senador y representantes de los partidos políticos. Se celebraron en total doce audiencias y luego de cada una de las intervenciones de los ponentes, los miembros de la Comisión Federal Elec-

toral estuvieron en la posibilidad amplísima de formular preguntas o comentarios sobre las mismas, que cabalmente ejercidas contribuyeron a ampliar las ideas, propuestas y opiniones de los participantes.

Como el presente trabajo hace referencia al contencioso electoral y al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se introdujo con la reforma, daremos cuenta de las intervenciones que se dieron respecto del tema.

En su exposición, Don Antonio Carrillo Flores, personaje con una brillante hoja de servicios en la administración pública y en la diplomacia, además de ser catedrático en derecho administrativo y autor de libros especializados, mucho tenía que decir y aprovechó su intervención para abundar sobre los variadas materias que podrían comprender la reforma; específicamente no se opuso a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en las elecciones, sin embargo calificó de terrible equivocación política y jurídica la actitud de Don José María Iglesias al haber declarado en 1876 la nulidad de la elección de Lerdo de Tejada, que provocó, como una reacción natural, el que se alejara a los tribunales del examen de la legalidad de los procesos electorales y recordó que México ha votado en los organismos internacionales que los derechos políticos son derechos fundamentales del hombre y agregó:

“...me parece obvio que si un ciudadano aspira a ocupar un puesto de elección popular sin cumplir, por ejemplo, con los requisitos legales del caso, debiera haber un procedimiento rápido y eficaz para que un tribunal independiente, a petición de un grupo de ciudadanos, depurase los hechos antes de la elec-

ción, pues después resulta mucho más difícil y tal vez contraproducente, porque podría crear problemas políticos y sociales muy serios e innecesarios. Esto no significa, por supuesto, que yo afirme que todas las cuestiones políticas se entreguen a los tribunales actuales, simplemente que se haga extensiva a casos cuidadosamente seleccionados la jurisdicción que ya tienen hoy en determinadas situaciones como la que de manera ambigua, equívoca, no reglamentada, concede a la Suprema Corte de Justicia el artículo 97 constitucional (sin incurrir en imitaciones extralógicas hay precedentes extranjeros cuya posible utilización en México podía considerarse). Y más adelante subrayó: La reforma política es sólo uno de los elementos de un complejo esfuerzo de mucha mayor envergadura: tiene que cubrir vastas áreas que rebasan la órbita de esta consulta nacional, que miran al conjunto de la política social y económica”.

En una diversa participación, el abogado Mariano Azuela, actual Ministro de la Suprema Corte, se pronunció por un cambio en el sistema de calificación de las elecciones a fin de lograr mayor imparcialidad a través de tribunales electorales integrados paritariamente por representantes de los diversos partidos políticos registrados, cuyas resoluciones podrían ser impugnables en un juicio sumarísimo ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que garantizaría, por la alta investidura y la calidad jurídica de sus integrantes, el pronunciamiento de una decisión llena de objetividad.⁸⁰

⁸⁰ Azuela, Mariano. Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral.- T. I, pp. 115-118.- México : La Comisión, abril-agosto, 1977. vols.

En respuesta a preguntas formuladas, Azuela aclaró que su propuesta se refería exclusivamente a la calificación de las elecciones de diputados y senadores y no a la elección presidencial porque conllevaría el riesgo del enfrentamiento de la Suprema Corte de Justicia con el Ejecutivo, pues si se diera el caso tocaría a la Suprema Corte decidir en última instancia sobre el triunfador legítimo de la elección para Presidente de la República, con lo que prácticamente se caería en un gobierno de la Suprema Corte y se provocaría una reacción en cadena en la designación de los ministros de ésta; probablemente no se pensaría en su calidad jurídica, en su preparación y objetividad, sino que se pensaría en aquella persona, que en un momento dado, tendría en sus manos la decisión de quién triunfó en sus elecciones.

Respecto de otras preguntas, el abogado Azuela respondió que dentro de sus planteamientos quedaría comprendida la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera, también, de las elecciones municipales pero en casos verdaderamente excepcionales. Se trataría de un juicio sumarísimo pero el órgano que resolviera no podría ser más que el Pleno de la Corte.

De igual manera, Azuela expresó, ante otra pregunta relacionada con su propuesta de que las elecciones fuesen resueltas por tribunales electorales integrados paritariamente por representantes de los partidos políticos, ¿no serían juez y parte?, expresó que la imparcialidad de un órgano colegiado no radica en la posible parcialidad aislada de algunos de sus integrantes, varias personas parciales pueden participar con imparcialidad en decisiones colegiadas.

“...Yo estimo que un cuerpo colegiado, sí podría lograr esa imparcialidad porque no estaría resolviendo —como a veces decimos los que estamos dedicados a funciones jurisdiccionales— con justicia salomónica, con discrecionalidad absoluta, sino que se tendría que resolver de acuerdo con las leyes electorales...”.

Frente a la pregunta que si la propuesta de que en segunda y última instancia resuelva el Pleno de la Corte asuntos electorales —no en defensa de la independencia jurisdiccional y su apartamiento del contagio político— sino en defensa precisamente de la actividad política, resucitaría el viejo problema de la incompetencia de origen con la incertidumbre jurídica y política que esto generó en el pasado, Mariano Azuela contestó que admitía el riesgo, pero que la supremacía constitucional, circunscrita exclusivamente a la violación de garantías, en lo que se refiere al juicio de amparo, así como la madurez política, podrían evitarlo.

El Senador Oscar Ornelas Kuchle, miembro de la Comisión Federal Electoral, al formular una pregunta respecto de la intervención que había hecho el representante del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), se pronunció porque los partidos organicen y controlen el proceso electoral formando una comisión o un tribunal, cuyos acuerdos sean por unanimidad, y cuando esto no suceda, la minoría puede acudir ante la Suprema Corte.

El licenciado Abel Vicencio Tovar, también representante de su partido, el PAN, ante la Comisión Federal Electoral, al preguntar al ponente Lic. Miguel Arroyo de la

Parra, expresó ¿Es la Suprema Corte, instrumento de la reacción, por ejemplo, en materia política, porque sistemáticamente se ha negado a intervenir en los asuntos de violación del voto público, con lo cual probablemente yo estaría de acuerdo, o es la Suprema Corte instrumento de la reacción por determinados fallos que afectan a la población? ¿quisiera aclararme el ponente esta cuestión? La respuesta fue en el sentido de que la Suprema Corte es representativa de los intereses reaccionarios, principalmente por virtud de los fallos, de las sentencias, de la jurisprudencia que ha establecido, tanto en materia agraria, como en materia laboral y agregó que si llegara a intervenir, su participación en los conflictos políticos, como poder calificador de las elecciones, la llevaría a una situación muy difícil erigiéndola en una suerte de superpoder, al cual quedarían supeditados el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Vicencio Tovar aclaró que él no se refería a que la Corte se convirtiera en poder calificador, sino en la posibilidad de que interviniera por la violación de garantías al voto público, pero en lo que se refiere a la jurisprudencia dictada, consideró que las decisiones de la Suprema Corte han sido basadas en la aplicación del derecho positivo, y son preocupantes los ataques que en este sentido se le han dirigido; siendo el derecho un guardián del orden, no podemos olvidar que sea un promotor del cambio, pero por las vías adecuadas.

Como representante del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., participó Jaime González Graff, entre otros puntos de vista manifestó que un aspecto importante radica en la calificación de las elecciones; la hegemomo-

nía política del PRI está garantizada para el Estado si a una asamblea de sus miembros se le faculta para calificar las elecciones y esto es lo que sucede en la actualidad cuando al Poder Legislativo se le instala como colegio electoral. Debiera ser, agregó, una asamblea en la cual participaran paritariamente los partidos oponentes en una elección, convocados y organizados por el Poder Legislativo o una comisión *ex profeso*, pero sancionada por el Poder Judicial, la que calificara los procesos electorales.

A juicio de Mario Melgar refiriéndose a la Reforma Política:

“Por primera ocasión se estableció en la ley un régimen de nulidades y de recursos que pretendía institucionalizar un sistema contencioso electoral. Los recursos establecidos en el artículo 225 (de la LOPPE) eran los siguientes: contra los actos preparatorios del proceso electoral los ciudadanos, candidatos, partidos políticos, asociaciones políticas o sus representantes, podían hacer valer la aclaración e inconformidad; dentro del proceso electoral, los candidatos y partidos políticos o sus representantes podían interponer la protesta, revocación, revisión y queja”.

“....

“La Constitución, en el mismo artículo 60, estableció un recurso de reclamación que confería a la Suprema Corte de Justicia facultades en materia electoral, al darle competencia para resolver tal recurso, como medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas contra las resolucio-

nes emitidas por el colegio electoral de la Cámara de Diputados, y sobre la calificación de la elección de sus miembros. Dicho recurso podían interponerlo los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa como de las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Sin embargo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia, si consideraba que se habían cometidas violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, carecía de imperium y solamente tenía como efecto que la Cámara funcionando en pleno emitiera una nueva resolución que tendría el carácter de definitiva e inatacable”.

XVII. INICIATIVA DE REFORMAS Y DEBATE

En su primer informe de Gobierno el Licenciado José López Portillo, Presidente de la República, expresó:

“Próximamente enviaré al Honorable Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales y, de ser éstas aprobadas por el Constituyente Permanente de la Nación, remitiré una iniciativa de nueva ley sobre organizaciones políticas y procesos electorales”.

“La iniciativa de reformas intenta elevar a rango constitucional las normas jurídicas relacionadas con los partidos políticos, viendo en ellos formas superiores de asociación, a través de los cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación de la voluntad popular y a la integración de sus órganos representativos”.

“...la iniciativa contiene el derecho de que se ejercite un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones de los Colegios Electorales de las Cámaras. La Corte actuaría como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; examinaría simplemente la legalidad del proceso electoral o de la calificación misma y su decisión tendría carácter declarativo y señalaría si existieron violaciones o no, dando la oportunidad a que la cámara respectiva vuelva a calificar la decisión impugnada”.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales puesta a consideración de la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, en su parte relativa expresaba lo siguiente:

“El vigente artículo 97 constitucional, en un tercer párrafo, contiene la descripción de una serie de funciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de índole muy diversa. Entre ellas se señala la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público”.

“Esta facultad fue plasmada por el Constituyente de 1917; empero, ha sido uno de los temas de mayor carácter polémico, por las múltiples interpretaciones de que ha sido objeto. No se han llegado a definir con fijeza los alcances de la función que a este respecto tiene conferidas nuestro más alto tribunal, ni las causas específicas por las que procede la investigación ni los objetivos de la misma. Por esta razón, se ha sentido la ausencia de un criterio congruente en los di-

versos casos concretos en que se ha solicitado la práctica de la investigación”.

“....

“La mencionada atribución debe definirse dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales, como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional, y que será ejercida por la Suprema Corte únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Ejecutivo”.

“Al precisar, por una parte, esta facultad de la Suprema Corte en un solo párrafo del artículo 97, y por otra, con la adición al texto del artículo 60, en el cual queda establecido un recurso para impugnar la calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en la elección de sus miembros, se introducirán, de ser aprobadas ambas propuestas, las mayores salvaguardas y garantías al voto público”.

“El ejercicio de esta facultad limitará la intervención de la Suprema Corte de Justicia al examen de la legalidad de la elección. La resolución que se emita no implicará el cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo que se encuentren en funciones ni será base para analizar la competencia de origen de los mismos, evitándose así los problemas que se originaron en otra época de nuestra historia y que fueron motivo de inestabilidades en el orden constitucional de la República”.

“Es necesario que, como se establece para el recurso antes citado, la Suprema Corte no aparezca convertida en un órgano de anulación, en caso de que se constate la existencia de irregularidades en la elección, sino que su intervención se concrete a esclarecer posibles violaciones, lo cual se hará del conocimiento de los órganos electorales competentes para que estos procedan en consecuencia”.

La iniciativa de reformas propuso la modificación del artículo 60 de la Constitución en los siguientes términos:

“La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta”.

“En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieran declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal”.

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”.

“Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso elec-

toral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

“La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

El intento de judicializar y darle preponderancia a la calificación de tipo jurídico fue considerado como un importante avance en nuestra democracia y como fórmula para dotar de objetividad a la calificación de la cámara respecto del apego a la legalidad de la elección de sus miembros, eliminando la amplia discrecionalidad con que se actuaba mediante la autocalificación. Como otras innovaciones que comprende el conjunto de reformas que constituyen la reforma política fueron objeto de la polémica y se trajeron a colación los argumentos relativos.

Por ello resulta viable que la atribución que se otorgó a las cámaras del Congreso de la Unión para calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiere sobre ellas, obedece a una clara tradición del constitucionalismo histórico que fue acogida por la mayoría de las leyes fundamentales o la legislación de los países que habían asumido la democracia. Y tenemos que fijarnos bien que los principios que animaban este sistema de calificación, la soberanía popular que se expresa en el parlamento elegido popularmente y la doctrina de la división de poderes, tenían validez universal y contó con las adhesiones suficientes para que el recurso y la intervención de la Corte no fueran una solución repentina y descabellada.

Entonces, era totalmente improcedente el argumento de juez y parte y de insólita fórmula en la que un poder emana de sus propios integrantes que prevaleció durante largo tiempo y, por esa razón se tradujo en un mecanismo que protegió la evolución de los parlamentos y les confirió la fuerza necesaria para resistir el embate de otros poderes, así como de fuerzas e intereses ajenos a la voluntad popular de la que eran portadores.

El fácil descrédito respecto del recurso de reclamación se hizo presente en 1977 y en muchas ocasiones en que se abordó el tema. Quienes en su momento y ahora encontraron maléfica la intervención de la Suprema Corte no fueron juristas formados en la historia de las instituciones, concientes de que éstas evolucionan, pero nunca pierden de vista el punto de partida y, consecuentemente, el esfuerzo de los precursores.

Aunque han pasado suficientes años desde la época en que una reforma de gran aliento para nuestra democracia como fue la que se planteó y aprobó en 1977, se puede valorar lo que ella significó tan solo considerando uno de sus puntos sustanciales como lo fue el establecimiento del recurso ante la Corte.

En el Constituyente de 1917 se presentó el siguiente dictamen sobre el artículo 60 del proyecto de Constitución:

“Ciudadanos Diputados:

El artículo 60 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, establece que cada cámara calificará soberanamente las elecciones de sus miembros. Esta consideración se funda en que

se ha reputado que la composición de cada uno de los cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo de que se trate como un atributo de la propia soberanía. El artículo 60 del proyecto es igual en su primera parte al artículo 60 de la Constitución de 1857, reformado el 13 de noviembre de 1874, con la adición de que la resolución será definitiva e inatacable”.

“Esta última proposición tiende a evitar, como ha sucedido alguna vez, se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito por la vía judicial. Por lo expuesto, esta comisión propone a la Asamblea la aprobación del artículo 60 del Proyecto, en los términos siguientes:”

“Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”.

La Reforma Política planteó cambios en el procedimiento de calificación de las elecciones legislativas de manera que dicha atribución de las cámaras no fuera facultativa sino que el examen sobre la validez de la elección de los legisladores estuviera sujeto a un control de la legalidad, tanto en el proceso electoral mismo, como en la calificación que emitiera el colegio electoral de cada cámara.

La reforma dio un vuelco al sistema de calificación que había regido desde nuestras primeras normas electorales y se preveía que la calificación, es decir el análisis de la elegibilidad y el desarrollo del proceso electoral fuera

de naturaleza jurídica, con la intervención de la Suprema Corte de Justicia como el órgano máximo de calificación jurídica. El texto de la reforma quedó como sigue:

“Artículo 60. La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta”.

“En la Cámara de Senadores el colegio electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal”.

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados”.

“Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

“La Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

Este precepto no admite interpretación sino la que se deriva de su propio texto, pues no existen dudas de lo que expresa con toda claridad. Los fallos que emitiera la Suprema Corte, en el caso de que se cometieran violaciones legales, serían definitivos y las Cámaras, al conocer el resultado del recurso emitirían una nueva calificación, pero el espíritu de la norma es que se apeguen a la resolución de la Suprema Corte.

El recurso se establecía para el efecto que las elecciones se calificaran sólo por su apego a la legalidad y por eso se daba intervención a la Suprema Corte de Justicia como tribunal de estricto derecho, el colegio electoral sería el órgano imputado en la reclamación; la materia del recurso sería la calificación; de igual manera, la reclamación debería contener una expresión de agravios. No cabía, una vez que nuestro máximo tribunal hubiere hecho el examen de legalidad correspondiente y emitido su resolución, sustituirse al órgano imputado y que ella misma anulara la elección; si así procedía, por el contrario, se haría el reenvío consecuente a la Cámara, la cual tendría que emitir una nueva calificación teniendo en cuenta los considerandos del fallo.

Las cámaras, al calificar de nueva cuenta, no podían pasar por alto a la Suprema Corte, cuyo fallo sería vinculante. Cierto que este último acto del colegio sería definitivo e inatacable, pero votar contra una resolución de nuestro máximo tribunal y dar validez a una elección jurídicamente reprochable, pondría en predicamento a toda una Legislatura y privaría de legitimidad y autoridad como legislador al candidato cuya elección hubiera sido anulada.

Se reconoce que en la Exposición de Motivos y en el Dictamen de la reforma constitucional se menciona que las resoluciones de la Corte como meramente declarativas u *opiniones*, pero dichos preámbulos dentro de nuestro marco jurídico no son obligatorios, si acaso servirán para desentrañar la naturaleza y el sentido de una disposición que padece de oscuridad, caso ante el que no estamos.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente en aquel entonces, que reglamenta la materia electoral tampoco insinúa en sus artículos 236, 237, 238, 239 y 240 del capítulo relativo a los recursos, que las resoluciones de la Suprema Corte pudieran tener un carácter *declarativo* y que al devolverlo a la Cámara de su origen, la nueva calificación pueda dictarse con plenitud de jurisdicción.

Ahora bien, ¿por qué no se planteó el recurso en la Constitución y en la ley en forma más categórica a fin de que ni los más escépticos tuvieran duda? Los actores de aquel momento así lo explican: primero, que no correspondía a la Constitución o a la ley electoral precisar los detalles de la atribución que se le estaba confiriendo a la Suprema Corte sino a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y, por otra parte, que el rechazo a la reforma política y específicamente al cambio de la calificación política, por una calificación netamente jurídica, fueron de tal dimensión que la reforma no hubiera pasado si quienes la estaban aprobando alcanzaban a percibir que todas las rendijas quedaban cerradas para decidir un determinado número de casos conforme a un criterio político.

XVII.1. Criterio de Felipe Tena Ramírez

En este punto resulta apropiado exponer en la forma más resumida posible el brillante y esclarecedor punto de vista del especialista en derecho constitucional, ministro de la Suprema Corte, maestro de muchas generaciones en la Facultad de Derecho y autor de la obra en la que todos nos educamos en esa materia, Don Felipe Tena Ramírez, en un ensayo intitulado *La Reforma Política*, que forma parte de la obra *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*.⁸¹

En el análisis de la adición hecha al tercer párrafo del artículo 60 constitucional, razonaba que “la función característica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de naturaleza jurisdiccional y consiste por ello en decir el derecho en contiendas procesales, entre partes, mediante una resolución de instancia definitiva, que constituye la verdad legal. El pronunciamiento jurisdiccional de la Corte se impone así al criterio de las partes, para ser cumplido voluntaria y coactivamente”.

Tena Ramírez recurre a la exposición de motivos de la iniciativa presidencial y específicamente al siguiente párrafo: “*Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los ele-*

⁸¹ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México : Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994. 12 vols .

mentos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.

Aquí aparece claro y terminante, continúa Tena, lo que no contuvo el precepto, pero que no obstante puede servir para interpretarlo, a saber, que al considerar el recurso, la Corte pronuncia una auténtica resolución; gramaticalmente la palabra resolución denota una determinación que pone fin a una cuestión debatida y en el aspecto legal se emplea como auto o fallo de la gubernativa o jurisdiccional. El verbo “resolver”, de donde deriva el sustantivo resolución, consigna la idea de decidir entre dos o más pareceres opuestos. En consecuencia, es impropio que con el nombre de resolución que le da la iniciativa a la Corte, externe de hecho una simple opinión a la que como tal le esperaría la suerte inadmisibles de ser aceptada o no por la Cámara, parte y no juez en el recurso de reclamación.

“Pero lo que acabamos de exponer, por pertinente que parezca, no pone fin al problema planteado, sino que lo complica aún más el párrafo transcrito de la exposición de motivos, donde se dice que las resoluciones que se emitan por la Corte tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.

“Tenemos entendido que los vocablos o locuciones que se aplican en el proceso de expedición de una ley, son utilizados y no al margen de su acepción jurídica, lo cual vale singularmente

cuando el texto de la ley suprema se ventila. Con este criterio hemos de afirmar que lo declarativo de una resolución no se traduce en que la misma pueda acatarse o no. El tema ha sido considerado con amplitud en el derecho procesal, primordialmente al estudiar la resolución llamada sentencia, y allí se distingue entre la sentencia declarativa y la constitutiva. La primera esclarece preexistentes relaciones jurídicas que son objeto de discusión, eliminando así la incertidumbre; la segunda engendra una situación jurídica que antes de la sentencia no existía; pero en ambos casos no se emite una nueva opinión, sino una definición obligatoria para las partes”.

“Al manejarse en el derecho constitucional una expresión que pertenece al derecho procesal como es la de “resolución con carácter declarativo”, no hemos podido dispensarnos de acudir a la disciplina correspondiente, la teoría procesal, máxime que a continuación la exposición motivada señala como consecuencia del carácter declarativo de tales resoluciones, la de que no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.

“Esta última limitación no le viene a la resolución de la Corte de que sea o no declarativa. Su experiencia en el juicio de amparo, larga en más de un siglo, ha demostrado al Poder Judicial Federal que cuando sus sentencias protegen al quejoso, ello implica la inconstitucionalidad del acto reclamado, pero no es el juzgador el llamado a anularlo, sino la autoridad responsable en cumplimiento de la ejecutoria. Esta técnica del juicio de amparo, trasladada a la resolución del recurso de nulidad en lo contencioso electoral, bastaría

por sí sola para justificar que la Suprema Corte no es la llamada a anular las resoluciones reclamadas del Colegio Electoral; más no sería suficiente para demostrar a su vez la hipótesis fundamental de que la resolución de la Corte no es tal, sino simple opinión o consejo que el Colegio Electoral puede a su guisa atender o no”.

“He allí la cuestión esencial que plantea la intervención de la Corte, dentro del mecanismo inventado por la Reforma Política. Si la Constitución no dice cuáles son los efectos de los actos, para ella innominados, por el que la Corte considera que se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación misma, y si en la exposición de motivos de la iniciativa constituyente propone una exposición incompleta y procesalmente inaceptable, nos vemos precisados a buscar orientación en la legislación secundaria”.

“La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales resulta ser el único de sus artículos relacionados con nuestro objeto, el 241, pero que no suministra ningún elemento nuevo pues prácticamente repite el precepto constitucional y no dice si la nueva resolución se dictará precisamente en acuerdo y en ejecución de la resolución de la Corte. La exposición de motivos de la iniciativa, en uno de sus párrafos, señala que considerando lo que dice la Constitución, la Suprema Corte conocerá únicamente de violaciones sustanciales, que de ser constatadas traerán consigo la nulidad de la elección. En ningún momento se alude a la forma como deberá la Cámara de Diputados cumplir con la resolución en caso de que se constate la existencia de violaciones, por lo

que dicho párrafo debe ser entendido gramatical y conceptualmente en el sentido de que las violaciones sustanciales traerán consigo la nulidad de la elección”.

Se advierte la calidad del jurista que hay en Tena Ramírez pues en ningún momento acomoda los textos o la exposición de motivos para facilitar su réplica; por ello expresa que la solución sería concluyente y dilucidaría el problema, si no fuera porque está en contra de lo que disponen en su articulado, tanto la Ley Reglamentaria de la Reforma Política, la LOPPE en los términos que se lleva dicho, como la Ley Orgánica del Congreso General en cuanto que este ordenamiento en sus artículos 26, cuyas fracción IV dispone: “en aquellos casos que se llegase a determinar que son fundados los conceptos de violación expresados por el recurrente”; dentro de ese supuesto, la fracción V dispone “Si la Cámara estima que debe anularse la elección o las elecciones impugnadas procederá según corresponda, en los términos de los artículos 224 y 7° de la LOPPE”, de los cuales el primero autoriza a declarar diputado al candidato con la votación más cercana a la del que obtuvo constancia de mayoría, mientras que el segundo prevé como disyuntiva la posibilidad de convocar a elecciones extraordinarias, aplicable por igual cualquiera de ambas soluciones en la hipótesis de vacancia de la curul de que se trate.

“Por primera vez, continúa el renombrado constitucionalista, aparece un precepto, así sea de ley secundaria, donde se admite la potestad de la Cámara para estimar, en caso de una resolución favorable al

recurrente, si es de anularse o no una elección”. Pareciera que la Cámara puede hacer prevalecer su criterio en contra de lo expresado por la Corte, empero para Tena no es solución suficiente, sino que constituye un apoyo o punto de partida para el jurista, obligado a llevar a cabo una interpretación constructiva, que permita conciliar la función jurisdiccional de la Corte con los propósitos de la reforma, nada explícita en este punto.

Así, la Constitución determina que si se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, mas dichas violaciones no son suficientes para declarar la nulidad de la elección, pues se requiere, además, que se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección. Paso a paso y con el debido rigor, el maestro Tena haciendo uso de la hermenéutica jurídica llega a la siguiente conclusión: jamás la Suprema Corte podrá declarar la nulidad de una elección, porque su competencia se limita a conocer de las violaciones sustanciales y no de la influencia de las mismas en el resultado de la elección, materia esta última reservada exclusivamente a la Cámara de Diputados y que es complemento indispensable de la anterior para el efecto de nulificar la elección. Pero que quede claro que la resolución del recurso que emite la Corte, sí es verdad legal definitiva respecto de las violaciones sustanciales que se atribuyan a la elección. De este modo la competencia se reparte entre las dos entidades que conocen de lo contencioso electoral, se trata de atribuciones diferentes.

Y acaba su comentario exponiendo que el método de interpretación que se ha utilizado en este alegato, median-

te el cual se relacionan entre sí preceptos vigentes a fin de aclarar situaciones legales de incierta claridad, sirve también para determinar que la resolución de la Corte se reduzca a una mera investigación, como en el caso del artículo 97 constitucional tratándose de violaciones al voto público. No es investigación sino resolución que dice el derecho entre pretensiones opuestas de las partes, esto es, la del partido político que en un recurso previsto por la Constitución impugna por diversos vicios sustanciales la elección de diputados, y la del Colegio Electoral autor del dictamen impugnado. Y quien dice el derecho es la Suprema Corte, que tiene por misión propia ésa, la de decir el derecho entre partes, que es la correspondiente a su función jurisdiccional.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte rigió durante tres elecciones federales sucesivas: la de 1979, la de 1982 y la de 1985 y fueron escasos los recursos presentados, por una parte la actitud del Máximo Tribunal en cuanto que se le concedía una facultad no deseada, cuya resolución según creían los ministros no tendría carácter de ejecutoria cuando menos para el caso que se ventilaba, además por el horror a verse sujetos al proceloso mar de la pasiones políticas.

Los recursos de reclamación presentados en esta etapa fueron los siguientes, de acuerdo con el número que les fue asignado:

Recurso de reclamación electoral, número 1/79, interpuesto por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral

relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el II Distrito Electoral en el Estado de Tamaulipas.

La Suprema Corte resolvió como infundado el recurso, toda vez que la integración de la fórmula de candidatos a diputados fue correcta, en cuanto se es legalmente elegible como candidato suplente a la diputación federal no obstante que tenga ese mismo carácter de suplente como diputado a la Legislatura del Estado de Tamaulipas.

Recurso de Reclamación Electoral No. 2/79, en este caso el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaración dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el I Distrito Electoral en el Estado de Baja California, con cabecera en Mexicali.

La Suprema Corte resolvió este caso declarándolo infundado.

Recurso de reclamación electoral 3/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el VI Distrito Electoral en el Estado de Baja California, con cabecera en Tijuana, mismo que se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral número 4/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Autentico de la Revolución Mexicana, en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el V distrito electoral en el Estado de Guerrero, con cabecera en Ometepec. Este recurso se declaró infundado en virtud

de que existe contradicción entre los hechos relatados y la fe notarial aportada para supuestamente constatarlo.

Recurso de reclamación número 5/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el XXVII Distrito Electoral del Distrito Federal, con cabecera en la Ciudad de México. El proyecto que aprobó el Pleno de nuestro Alto Tribunal fue en el sentido de declarar infundado el recurso al no poderse demostrar el que se hubiere llevado a cabo en lugar distinto el escrutinio y cómputo de la elección.

Recurso de reclamación número 6/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de los diputados federales en el III Distrito Electoral en el Estado de Nuevo León, con cabecera en Monterrey. El recurso se declaró infundado.

Para la elección federal celebrada en el año de 1982 se promovieron:

Recurso de reclamación electoral 1/82, formulado por el Secretario General del Partido Socialista Unificado de México en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de diputados federales en el XV Distrito Electoral en el Estado de Jalisco, con cabecera en la ciudad de Guadalajara. El Pleno de la Corte lo declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 2/82, promovido por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Parti-

do Socialdemócrata, en contra de las declaratorias del Colegio Electoral al calificar la elección de diputados federales por los sistemas de mayoría relativa de diversos distritos electorales y de representación proporcional y en contra de la negativa del registro definitivo al partido recurrente. Este recurso se desechó.

En la elección de 1985 para diputados federales fueron promovidos los siguientes:

Recurso de reclamación electoral (varios) 31/85, promovido por Bernardo Bátiz Vázquez, en representación del Partido Acción Nacional y Fernando A. Guzmán Pérez, candidato a diputado por el III Distrito Electoral del Estado de Jalisco, mismo que se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 32/85, promovido por Bernardo Bátiz Vázquez, Secretario General del Partido Acción Nacional y Guillermo Luján, candidato a diputado federal por el VII Distrito Electoral del Estado de Chihuahua, contra la resolución del Colegio Electoral que dictó dicha Cámara, mismo que se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 33/85, promovido por el Partido Acción Nacional contra la calificación del Colegio Electoral de la elección de diputado federal por el IV Distrito Electoral del Estado de Baja California. Se tuvo por infundado.

Recurso de reclamación electoral 34/85, promovido por el Partido Acción Nacional contra la calificación a diputados federales por el XXXVIII Distrito Electoral del Distrito Federal; también se resolvió declararlo infundado.

Recurso de reclamación electoral 35/85, promovido por Bernardo Bátiz Vázquez, en representación del Partido Acción Nacional contra la declaratoria emitida por el Colegio Electoral al calificar la elección de diputados federales por el sistema de mayoría relativa en el IV Distrito Electoral del Estado de Jalisco. El Pleno de la Corte lo resolvió como infundado.

XVIII. EL PODER DE INVESTIGACIÓN DE LA CORTE POR VIOLACIÓN AL VOTO PÚBLICO

En paralelo a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la calificación de las elecciones legislativas se ha presentado la discusión respecto de la facultad que le otorga el artículo 97 de la Constitución para investigar posibles violaciones al voto público.

Se trata, al decir de Carrillo Flores, de una facultad de indudable carácter político otorgada a la Suprema Corte de Justicia por el Constituyente de 1917. “El más claro me parece el contemplado en el párrafo 3º. del artículo 97, precepto que a iniciativa de Don Venustiano Carranza aprobó el Constituyente de Querétaro, y tal vez la más importante innovación que aquél histórico Congreso hizo en lo que hace al Poder Judicial de la Federación. El faculta a la Corte para nombrar a un miembro de la judicatura o aún designar a uno o varios comisionados especiales *cuando así lo juzgue conveniente si lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe...algún hecho o algunos hechos que constitu-*

*yan la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal”.*⁸²

“Don Salvador Urbina, dice el Licenciado Carrillo, en el informe que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia rindió en diciembre de 1946, se ocupó ampliamente en las discusiones tenidas en el pleno sobre este tema, desde el restablecimiento de la inamovilidad de 1941 y de las muy diversas opiniones de los ministros acerca de la inteligencia de un precepto aparentemente extraño, pues si para la protección de las garantías individuales existe el juicio de amparo; si para controlar los procesos electorales están los órganos locales y federales competentes y de manera muy especial los Congresos federal y estatales; y si finalmente la investigación de los delitos es tarea específica de la Policía Judicial y el Ministerio Público. ¿Cómo se justifica que la Suprema Corte tome a su cargo alguna de esas tareas, directamente o a través de comisionados especiales, inclusive actuando de oficio?”

“Todas las leyes orgánicas de los tribunales federales dictadas a partir de 1917 se han limitado a reproducir el texto constitucional, por lo que la Corte no tenía otra guía para su exégesis que el texto mismo y la palabras del Primer Jefe. En medio de la gran variedad de opiniones, pareció formarse hace veinticinco años⁸³ consenso alrededor de lo que al discutirse uno de esos casos expresó el maestro Gabino Fraga, a saber: que la circunstancia de que la Constitución solamente obligue a la Corte a practicar o a

⁸² Carrillo Flores, Antonio. *op. cit.* nota 4, p. 305 y siguientes.

⁸³ La primera edición del libro de Carrillo Flores es de 1939; en este trabajo hemos recurrido a la edición de 1973.

ordenar la práctica de las investigaciones que le pida el Presidente de la República, alguna de las Cámaras o un Gobernador, revela que ha de tratarse de hechos y situaciones graves y excepcionales; pues sería ilógico que para lo ordinario se pidiese al Tribunal Supremo que cumplierse faenas que son atribución propia de otras autoridades”.

Más adelante el licenciado Carrillo Flores manifiesta su coincidencia con la tesis de Don Gabino Fraga, en cuanto que tiene que tratarse de situaciones verdaderamente graves de tal manera que el interés nacional no quedaría satisfecho con la acción de los órganos que normalmente tengan atribuida esa materia. Y hace un examen de lo que ocurre en los Estados Unidos y en la Gran Bretaña, donde existe la tradición de las comisiones investigadoras: en Estados Unidos, en 1876 varios jueces de la Corte Suprema aceptaron participar en la investigación con motivo del grave conflicto suscitado en la elección presidencial de ese año y que estuvo a punto de desencadenar una nueva guerra civil; participó, también, invocando las inusitadas circunstancias y la necesidad de satisfacer incluso a la opinión pública mundial como el Presidente de la Corte Warren aceptó presidir la investigación que se realizó con motivo de la muerte del Presidente Kennedy en 1963. En Inglaterra el Presidente de la Corte fue designado por motivos similares para investigar los sangrientos sucesos acaecidos en Londonderry, Irlanda del Norte, al reprimir el Ejército inglés a manifestantes católicos. Expresa el maestro Carrillo que en el Reino Unido existe, además, desde el año de 1921, una ley que regula el ejercicio de las investigaciones, a solicitud del parlamento.

Santiago Barajas recoge el punto de vista de tres de nuestros más ameritados juristas respecto de la intervención de la Suprema Corte de Justicia en cuestiones de política electoral. Para Mario de la Cueva, dice dicha participación en una especie de consultoría de primera instancia:

“Rompe el sueño milenario del gobierno de las leyes, al igual que la idea del Estado de Derecho degrada al Poder Judicial, tanto al subordinar sus declaraciones al criterio de los hombres de la política como al desconocer la concepción actual de la doctrina de separación de poderes, tal y como la concibió su padre fundador el Barón de Montesquieu”.⁸⁴

El maestro Carrillo Flores expresó por su parte, que “La investigación sobre el voto público no debe considerarse actitud sospechosa e intransigente, ya que lo más valioso del derecho no es fabricar normas de justicia o de lógica irreprochable, sino hacerlas vivir en toda su magnitud y eficacia”.

A su juicio lo que importa es pensar que la tarea de investigación asignada a la Suprema Corte sea un instrumento que vigorice la vigencia de las normas que garanticen el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo.

Una tercera opinión, la de Don Felipe Tena Ramírez resulta más conciliadora, a juicio de Barajas, pues para este jurista la investigación que en materia de voto públi-

⁸⁴ Barajas Montes de Oca, Santiago. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.- T. X, p. 62.- México : Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994. 12 vols .

co se encomienda a la Suprema Corte en cumplimiento de una obligación inserta en el texto constitucional puede ser de interés pero sólo en cuanto se traduce como una forma de protesta que la Constitución le concede al ciudadano “frente a los fuertes que abusan de la fuerza”. Si ello trae ciertas implicaciones posteriores, de carácter eminentemente político, no se debe a la circunstancia de pretender que la Suprema Corte invada jurisdicciones ajenas, sino por lo contrario debe estimarse que su acción se dirige a evitar la ejecución de actos violatorios de garantías individuales muy respetables, cuya custodia le corresponde. La función investigatoria puede tomarse como una simple revisión de hechos de la libre emisión del voto público. La realidad jurídica es que la inserción en el *texto* de este artículo, aparte de no representar una novedad constitucional tampoco representa una exégesis como se ha querido ver. Por esta razón, puesto a disposición del Pleno, el alcance de la participación de la Suprema Corte en materia electoral, se determinó que de encontrarse justificada una violación denunciada, la resolución que fuese dictada se diera a conocer exclusivamente al presidente de la República para los efectos legales a que hubiere lugar, negándose a incoar cualquier procedimiento, con base en dos argumentos: uno, que los hechos denunciados no afectan ni pueden afectar las condiciones generales de la nación; otro, que declarar la nulidad de unas elecciones populares está fuera de las atribuciones que le corresponden al resultar declarativa toda opinión que pudiera pronunciarse.

Después de transcribir esta referencia de Barajas es factible llegar a la conclusión que se infiere al considerar el

texto del párrafo tercero del artículo 60 constitucional y el párrafo tercero del artículo 97: en el primer caso, la resolución de la Corte, como consecuencia del recurso de reclamación, se hace del conocimiento del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para que si este órgano consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación de la elección, lo haría del conocimiento de la propia Cámara a fin de que emita una nueva calificación, misma que será definitiva e inatacable; es decir, el reenvío por la Corte del caso al órgano que emitió la primera calificación, en este caso el referido colegio electoral, tiene por efecto de que subsanando las violaciones se volviera a emitir una nueva calificación. En cambio, por lo que respecta a los resultados de la investigación conforme al artículo 97 Constitucional, si los mismos se envían al Ejecutivo Federal los efectos, no especificados en nuestra ley fundamental, no tienen relevancia electoral por no ser el Ejecutivo órgano de esta naturaleza. La interpretación más asequible invocaría que el resultado de la investigación implicara la probable comisión de un ilícito, caso en el cual el Ejecutivo lo turnaría al Ministerio Público Federal.

El texto original del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, establecía:

“Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar...a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las

Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal”.

El texto que fue aprobado con motivo de la Reforma Política, reza de la siguiente manera:

“La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

Fueron muy diversas las interpretaciones, explicaciones o comentarios que se dieron en torno al texto constitucional original cuya discusión, dice Tena Ramírez, pasó inadvertida del todo en el Constituyente de Querétaro. Autor que, también, expresaría que ninguna luz pueden suministrar los antecedentes del artículo y, agrega, que lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede establecer el origen de la disposición, lo cual, al decir de algunos ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro Derecho Público.

Por su parte el maestro y autor Don Ignacio Burgoa dirige su crítica al texto aprobado por el Constituyente de Querétaro resumidamente en los siguientes términos:

“...la simple averiguación de violaciones a las garantías individuales o al voto público, sin que la Suprema Corte pueda emitir alguna decisión sobre los resultados que obtenga, no implicaría, a lo sumo, sino una mera conducta moral que pudiese influir o no en el ánimo de las autoridades competentes para dictar las resoluciones compulsorias que procedan. En otras palabras, en el caso de que dicho alto tribunal constatará la comisión del delito de violación a garantías individuales, no se podría ejercitar contra sus autores la acción penal, pues ésta es de exclusiva incumbencia del Ministerio Público. Por otra parte, si la Corte determinara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, sólo se concretaría a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente a los órganos competentes para decidir lo que proceda, es decir, a la Cámara de Senadores o a la de Diputados. Por estas razones consideramos inútil e ineficaz la facultad investigatoria con que en ambos casos se inviste al máximo tribunal del país, el cual no debe tener ingerencia de modo absoluto en materia política”.

El rechazo a la intervención de la Suprema Corte en materia política ya lo hemos comentado a lo largo de este trabajo, pero continúa siendo un argumento recurrente; luego de la reforma constitucional de 1977, cien años después persistía la creencia en los males de la politización de la justicia y, en la época actual sigue siendo una tesis sostenida por los tratadistas y especialistas en materia constitucional y electoral.

Un modesto punto de vista radica en la posibilidad de que la atribución de la Corte conforme al tercer párrafo del artículo 97 constitucional pueda ser de utilidad para situaciones límite cuando esté en peligro el orden constitucional y la estabilidad de las instituciones y que los órganos normales se vean superados por la naturaleza de los acontecimientos. Sería relevante examinar dos casos específicos que se dieron en las elecciones para Presidente de la República en los años de 1988 y en el año 2000.

En la primera fecha las elecciones estuvieron seriamente cuestionadas en sus resultados; la reñida competencia, más allá de las cifras electorales que se dieron por válidas y aunque el colegio electoral concediera el triunfo a un ganador, las impugnaciones y las manifestaciones contra el proceso electoral y la calificación misma, aunado a la situación que se presentó en la calificación de la elección de la Cámara de Diputados, cuyo colegio electoral se desempeñó con grandes crispaciones, más de uno consideró necesario “limpiar la elección”, el gobierno emanado de esos comicios necesitaba un importante grado de legitimidad para las grandes medidas que requería la recuperación económica.

Entonces, la apelación a la intervención de la Suprema Corte hubiera estado destinada a esclarecer las dudas, examinar las irregularidades que se habían cometido, según se decía, y la sola emisión de un dictamen por la Corte hubiera contribuido a bajar el nivel del conflicto y despejar dudas.

En la elección del 2000, conforme fueron avanzando las campañas se percibió que los dos principales partidos estaban teniendo un nivel de aceptación tal que se preveía un empate técnico entre ambos. Los autores de los son-

deos decían que ganaría uno u otro candidato por un margen muy reducido y como nuestra Constitución no contiene la figura de una segunda vuelta, el candidato a quien no le favoreciera la proclamación de triunfo, reclamaría por medios extralegales los resultados de la elección, de manera que manifestaciones tumultuarias, la desobediencia civil y la apelación a los foros internacionales alterarían la estabilidad del país y conducirían a una ruta de confrontaciones y, quizás, a la contienda civil.

Tal escenario era previsible, pues además, uno de los candidatos, el que a la postre ganó, había anunciado que no aceptaría reconocer el triunfo de su adversario si el margen de votación en su favor o en su contra no fuera por porcentajes verdaderamente contundentes.

Esta lectura del precepto en su párrafo relativo es la que lo hace viable, la que le da un sentido de aplicación e introduce una fórmula preservadora de la vigencia de la Constitución.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, expedida para regular la Reforma Política, estableció un contencioso con cuatro recursos electorales que eran: *el recurso de inconformidad*, el cual procedía contra actos del Registro Nacional de Electores; *el recurso de protesta*, que procedía en contra de los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de casillas; *el recurso de queja*, el cual procedía contra los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados por ambos principios, del cual conocería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.⁸⁵

⁸⁵ Ojesto Martínez Porcaryo, José Fernando. *op.cit.* nota 51, pp. 306 y 307.

Bajo la vigencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia se llevaron a cabo las elecciones de 1979, de 1982 y 1985, sin que pueda afirmarse que la resolución de los asuntos hubiera enriquecido la justicia electoral y favorecido la emisión de criterios jurisdiccionales respecto de la calificación jurídica. Además de los argumentos que en este trabajo se contienen, la Corte tenía en ese momento la obligación de resolver por la vía de la interpretación la cuestión que tantas dudas suscitó respecto de la obligatoriedad de los colegios electorales de tener en cuenta en la nueva calificación, los criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal al analizar los agravios sobre la legalidad del proceso, la calificación misma y la elegibilidad de los candidatos.

Pero en fin, el proceso de las reformas posteriores volvió a la aspiración original de 1977 toda vez que a la Suprema Corte de Justicia se le reintegró la competencia para decidir sobre las impugnaciones que se presenten sobre la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales o locales; correspondiendo al Tribunal Electoral estatuido conforme al artículo 99 de nuestra Constitución, mismo que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. Conocerá el Tribunal de las impugnaciones que se presenten contra los actos y resoluciones en las elecciones federales y estatales.

Resulta evidente que los propósitos que subyacían en la Reforma Política para introducir un control de legalidad, que fuera de la competencia del órgano superior de

justicia, de alguna manera se ha logrado quizás con la mayor eficacia, a fin de exorcizar a los comicios mexicanos de los demonios inherentes a los antiguos sistemas de calificación de carácter político.

XIX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

No fue el afán de hacer arqueología jurídica el abordar el tema de una institución que tuvo vigencia en un pretérito, sino el dejar sentada la existencia de un hilo conductor en los diversos esfuerzos y afanes para lograr un sistema electoral avanzado. Este proceso constituyó un rudo esfuerzo y no un desfile triunfal. Con avances, desvíos, zigzagueando, desaprovechando oportunidades y recuperando terreno a veces, no se dio una parálisis en este trayecto. Ya se ha explicado el porqué del gradualismo, sin el cual todos estos logros hubieran desembocado en otra cosa que fácilmente se adivina.

Hoy en día las cosas tienen otra dimensión y la metamorfosis de la competencia de la Corte la han llevado a resolver cuestiones netamente políticas sin consecuencias negativas. Sus facultades para resolver sobre el apego a la Constitución de las leyes electorales, la ampliación de las materias que pueden ser materia de controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad que en gran parte ventilan asuntos de naturaleza política. Asimismo, las instituciones han desarrollado anticuerpos, de manera que son inmunes a las querellas que involucran a las pasiones y a los intereses de quienes luchan por el poder; además se cuenta ahora con un contencioso electoral y

una justicia específicamente electoral, en el ámbito federal y en el de los estados, que amortigua cualquier posible choque entre poderes. Para decirlo de otra manera, la justicia está blindada de las intromisiones que puedan desvirtuar su verdadero cometido.

Aunque la materia abordada en el presente artículo no tiene punto de conclusión, cuando menos un capítulo quedó cerrado. El desenlace de este proceso no debe sorprendernos, son consecuencia de los esfuerzos y del quehacer de varias generaciones de mexicanos. Queríamos una república plural, hoy existe; queríamos un sistema de partidos, hoy lo tenemos; queríamos un país gobernado por la legalidad electoral, hoy rige. Esto es lo que hay que celebrar, aunque existan inconformes con los resultados electorales. Por dolorosa que pueda ser una derrota y difícil el ejercicio del poder para quienes triunfaron, vivimos ya una democracia altamente competitiva en la que no existen ganadores ni perdedores absolutos ni ganadores o perdedores permanentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Cosío Villegas, Daniel. *La Constitución de 1857 y sus críticos*. Editada por el Colegio Nacional y Clío, México, 1977.
- Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. *Reforma política*.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Ed. Revista de Occidente, octava edición, 1987.
- González Avelar, Miguel. *La Suprema Corte y la Política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones, primera edición. México, 1979.
- Guarneri, Carlo y Pederzoli, Patricia. *Los jueces y la Política. Poder Judicial y Democracia*. Ed. Taurus. Madrid, 1999.
- H. Cámara de Diputados. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo VII. México, 1994.
- Melgar Adalid, Mario. *La justicia electoral. Cuadernos para la Reforma de la Justicia*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo. *Derecho y Legislación Electoral, 30 años después de 1968*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. Ed. Porrúa, primera edición, 1999.
- Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando. *Sistemas de Justicia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.
- Poder Judicial de la Federación. *Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral*. Coordinación a cargo de José de Jesús Orozco Henríquez. México, 1999.
- Revista del Tribunal Federal Electoral. *Justicia Electoral*. Centro de Capacitación Judicial Federal. Vol. IV, No. 6, México, 1996.

Schmitt, Karl. *La Defensa de la Constitución*. Ed. Tecnos. Madrid, 1988.

Schwartz, Bernard. *Algunos artífices del Derecho Norteamericano*. Ed. Civitas. Buenos Aires, Argentina, 1989.

Suprema Corte de Justicia. *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada, 1867-1876. Poder Judicial de la Federación*. Edición a cargo de Lucio Cabrera Acevedo, primera edición, 1989.

Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia. *Cuestiones Constitucionales*. Tomo Primero, Ed. Porrúa, tercera edición. México, 1989.

RODOLFO DUARTE RIVAS

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Jalapa, Ver., se tituló el 6 de octubre de 1967 con la tesis “Reformas al Marco Constitucional del Juicio de Amparo”. Cursó la Maestría en Derecho Público y Constitucional en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM (1969-1971).

Dentro de la Administración Pública Federal se ha desempeñado como Director del organismo público descentralizado de Servicios de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (1976); Subdirector de Asuntos Contenciosos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1976-1979); Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación; Presidente de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas e integrante del Consejo de Administración de Ferrocarriles Nacionales de México (1976-1979); Director de Asuntos Jurídicos y Relaciones Industriales de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1979-1982); Director General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública; Presidente de Educal, S.A. de C.V., y miembro de la Comisión para la Descentralización Educativa (1982-1995); Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1985-1988); Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (1991-1993); Director General Adjunto en el organismo público Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Apoderado General del mismo (1999-2000).

En el Gobierno del Estado de Veracruz fue Juez Mixto en Coatepec (1966-1967); Oficial Mayor del Ayuntamiento de Veracruz (1967-1969); y Procurador General de Justicia (1994-1998).

En cargos de representación popular fue Diputado Federal por el Distrito XI, correspondiente al Puerto de Veracruz, en la LIV Legislatura del Congreso de la Unión (1988-1991) siendo partícipe en las siguientes comisiones: Director del Instituto de Investigaciones Legislativas; Secretario de la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias; Integrante de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; Secretario de la Comisión Jurisdiccional; Director de la Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios; y Consejero del Instituto Federal Electoral, representando a la mayoría de la Cámara de Diputados (1990-1991).

En actividades partidistas se ha desempeñado como Secretario del Consejo Técnico del Instituto de Análisis Políticos, Económicos y Sociales (1983-1984); Delegado General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en el Estado de Durango (1991, Coordinador Regional); Director de Análisis y Debate Político, adscrito a la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI (1993-1994).

En actividades académicas y de difusión fue Adjunto de la Cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM (1973-1974). Autor de diversos ensayos y artículos sobre derecho político, análisis electoral y ciencia política, publicados en revistas especializadas, entre ellas la revista "Examen". Estudio introductorio a la obra "Jesús Reyes Heróles y la Reforma Política".

Siendo Diputado Federal, tuvo a su cargo la Dirección de la Revista Mexicana de Asuntos Parlamentarios.

Actualmente es Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (15 de diciembre de 2000 a la fecha).

CAPÍTULO II

LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986-1987 Y LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986-1987 Y LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. Antecedentes; II. La reforma electoral de 1986;
III. La crisis electoral de 1988; IV. Conclusiones.

I. ANTECEDENTES

En México las elecciones representan un proceso de excepcional continuidad, ya que en el período que abarca los años 1920 a 2000 han sido electos 16 Presidentes de la República, 5 mil 500 diputados federales y cerca de 600 gobernadores.

Por ello, desde entonces los diversos gobiernos federales han realizado varias reformas constitucionales y legislativas tendientes a fortalecer la democracia. Si bien algunas parecieron en su momento simples retoques legislativos tendientes a dar una impresión de legitimidad a la permanencia del mismo partido en el poder, con el tiempo todas ellas han sido un paso hacia la apertura política y hacia una mayor transparencia electoral.

En los años anteriores se habían realizado diversas reformas tendientes a instaurar un régimen realmente democrático.

En materia de régimen electoral, en 1963 se estableció el primer sistema mixto mediante diputados federales de partidos; sistema que fue ampliado en 1973. Cuatro años después, en 1977, este sistema es sustituido por el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario para la Cámara de Diputados, las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados.

Simultáneamente a estas reformas se fue reconociendo a los partidos políticos y ampliando su participación en la vida política. Así, en 1946 se les da reconocimiento al incorporarlos a la organización y vigilancia del ejercicio comicial a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Posteriormente, las leyes de 1951, 1963, 1973 y 1977 ampliaron esta participación.

En 1963 se les confirió exenciones a los partidos políticos, y en 1973 fueron sujetos de prerrogativas. Se les reconoció constitucionalmente con el carácter de entidades de interés público.

Si bien todas estas reformas fueron el cimiento para la instauración de un régimen democrático en nuestro país, se volvió indispensable iniciar nuevas reformas para fortalecer esta democracia y consolidar el Estado de Derecho.

I.1. La reforma electoral de 1977

Tal fue el caso de la reforma electoral de 1977, que en contraste con el sistema de diputados de partido existente con anterioridad bajo el cual la oposición no pudo obte-

ner más que una sexta parte de la Cámara de Diputados, permitió que la oposición pudiera obtener hasta una cuarta parte del total de las curules de diputados, ya que hasta cien podrían ser electos por el sistema de representación proporcional, independientemente de que de los 300 electos por el principio de mayoría relativa la oposición pudiera ganar algunas curules.

La reforma política de 1977 concibió el sistema representativo de la Cámara de Diputados como un sistema mixto con un componente mayoritario dominante y otro proporcional para representar a la oposición, ya que no se trató con este sistema de reducir los fenómenos de distorsión, sino de dar un valor en curules relativamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido.

Con esta reforma se modificaron los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política a fin de introducir el sistema mixto con dominante mayoritario. La Cámara de Diputados quedó integrada por 300 diputados electos en circunscripciones uninominales, distritos de mayoría, y hasta 100 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones plurinominales denominadas regiones, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas. Este sistema se inspiró en el modelo alemán utilizado para integrar la Bundestag (sistema mixto o de representación personalizada).¹

La reforma incluyó también el sistema del doble voto; uno para la elección mayoritaria y otro para la proporcional.

¹ Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales en el mundo.- pp. 519-520.- Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1981. 761p.

I.2. Las elecciones bajo la legislación de 1977

Esta reforma se aplicó por primera vez en las elecciones de 1979, que fueron elecciones federales intermedias en las que se renovó la Cámara de Diputados. En éstas la participación total fue del 49.37% del total de los empadronados y la abstención fue del 50.63%. El análisis de la votación revela la operatividad del sistema impuesto por la reforma. El PRI con el 69.74% de los sufragios obtuvo el 98.67% de los escaños que se asignaron conforme al principio de mayoría relativa y quedó excluido de los que se distribuyeron por el sistema de representación proporcional. En total el PRI obtuvo el 74% del total de la Cámara de Diputados.

El PAN, con el 10.79% de los votos obtuvo el 1.33% de los escaños de mayoría y con el 11.07% de sufragios en el sistema de representación proporcional obtuvo 39% de las curules asignadas conforme a este principio. En conjunto este partido obtuvo el 10.75% de la Cámara de Diputados.

El Partido Popular Socialista (PPS) obtuvo 2.58% de los sufragios en los distritos de mayoría sin alcanzar un solo escaño, pero con el 2.83% de votos por el principio de representación proporcional obtuvo el 11% de las curules asignadas por este sistema. En total logró el 2.75% de la Cámara. El PARM no ganó escaños por el principio de mayoría relativa ya que sólo obtuvo el 1.81% de los sufragios, pero en el sistema de representación proporcional alcanzó el 2.16% de votos lo que le dio 3% de curules en la Cámara. El PCM fue la tercera

fuerza política del país obteniendo el 5.10% de los votos por el principio de representación proporcional lo que le dio 18% de los escaños asignados por este principio, aunque no obtuvo ninguno por mayoría relativa.

De estas cifras se concluye una mayor representatividad de los partidos minoritarios en el Congreso mediante el sistema de representación proporcional.

En el ámbito del pluralismo político la reforma política de 1977 permitió el registro de nuevos partidos como el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

Las elecciones de 1982 se caracterizaron por reunir el mayor número de candidatos desde 1929 y porque en éstas la oposición obtuvo una cantidad de sufragios como nunca antes. Estas fueron elecciones federales para Presidente de la República, senadores y diputados se llevaron a cabo de conformidad con las nuevas reglas electorales. El Presidente Miguel de la Madrid fue electo con el 68.43% de los sufragios, el candidato del PAN obtuvo el 15.68% y el Partido Socialista Unificado de México el 3.48%.

En las elecciones para senadores el sistema aplicado fue el mayoritario, por lo que el PRI con el 65% de los votos obtuvo el 100% de los escaños.

En la Cámara de Diputados los sufragios por el sistema de mayoría fueron los siguientes: PRI 69.32%, PAN 17.51%, PSUM 4.37%, PDM 2.27%, PST 1.78% y PPS 1.89%. Por el principio de representación proporcional los votos se repartieron de la siguiente manera: PRI 62.49%, PAN 16.56%, PSUM 4.98%, PDM 2.34%, PST

1.87% y PPS 2.01%. Con estas votaciones la representación de estos partidos en la Cámara quedó como sigue: PRI 74.75%, PAN 12.75%, PSUM 4.25%, PDM 3%, PST 2.75% y PPS 2.50%. Con ello la Cámara baja quedó integrada por seis corrientes políticas abriendo así un poco más la representación ideológica y el debate político.

Algunos analistas políticos como Carlos Martínez Assad ² consideran a la luz de estos resultados electorales que pese a los esfuerzos del PRI la tendencia ha sido hacia el reforzamiento del bipartismo y no de un tripartismo. En efecto, este último sólo se daría años más tarde con el surgimiento y crecimiento electoral del PRD.

Finalmente, en 1985 se llevaron a cabo las últimas elecciones bajo el régimen electoral instaurado en 1977. Estas fueron para renovar la Cámara de Diputados. La participación en estas elecciones aumentó a 50.68% y consecuentemente la abstención disminuyó a 49.32%. El PRI obtuvo 64.81% de los sufragios en el sistema de mayoría relativa, lo que le dio 96.33% de las curules asignadas por este sistema, y 60.07% de votos a la representación proporcional sin obtener por ello un solo escaño, quedándose en total con el 72.25% de la Cámara. El PAN tuvo el 15.59% de los votos de mayoría y el 15.49% de los de representación proporcional, lo que le dio el 10.25% del total de las curules de la Cámara. La tercera fuerza electoral, el PSUM obtuvo el 3.22% de los sufragios de mayoría y el 3.30% de los de

² Martínez Assad, Carlos. "Las elecciones legislativas y la ilusión democrática".- pp. 232-250.- En: Las elecciones en México, evolución y perspectivas. México : Siglo XXI, 1985. 385p.

representación proporcional, obteniendo así el 12% de los escaños asignados por representación proporcional. Los demás partidos políticos quedaron representados en la Cámara de la manera siguiente: PDM 3%, PST 3%, PPS 2.75%, PARM 2.75%, PMT 1.50% y PRT 1.50%.

Las elecciones legislativas de 1985 provocaron una serie de protestas en la sociedad. Para responder a éstas y para dar cauce a la organización social derivada del terremoto de 1985, el Presidente Miguel de la Madrid formuló un proyecto de reforma electoral. Con esta reforma se pretendía fortalecer la credibilidad de un gobierno que buscaba perfeccionar sus instrumentos democráticos.³

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1986

II.1. La consulta popular

Al inicio de su mandato presidencial, el licenciado Miguel de la Madrid anunció cambios en la vida democrática del país, medidas para fortalecer la división de poderes y el federalismo. Asimismo, se comprometió a realizar un debate público para analizar el proceso de reforma política, la función e integración del Senado y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Por ello el Presidente Miguel de la Madrid, expidió el 17 de junio de 1986 un acuerdo, que fue publicado en

³ Serrano Migallón, Fernando. "La legislación electoral y su evolución durante tres décadas".- pp. 88-89.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porrúa, 1999. 378p.

el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio siguiente, convocando a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal. Se realizaron durante los meses de julio y agosto un total de 16 audiencias en el Distrito Federal y cuatro en el ámbito regional, lo que permitió recoger una gama muy amplia y diversa de opiniones sobre la reforma electoral. A lo largo de estas consultas el punto en común de todos los participantes fue el deseo de modernizar nuestra democracia y dotarla de los instrumentos necesarios para garantizar la expresión justa de la voluntad general. Asimismo, hubo concordancia en la necesidad de mantener el régimen representativo y el pluralismo ideológico, conquistas que era incluso menester reforzar.

En síntesis, de esta consulta nacional se desprendió el consenso de renovar nuestro sistema y no de sustituirlo por otro.

Una vez consensuada la opinión general, el Poder Ejecutivo preparó una reforma electoral consistente en una reforma constitucional y en un nuevo Código Electoral.

El 3 de noviembre de 1986, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el “Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 fracción IV y decimotavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

II.2. La reforma constitucional de 1986

“La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México”,⁴ con esta cita el Presidente Miguel de la Madrid dio pauta a la reforma constitucional electoral de 1986.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional el Presidente precisó: *“La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la Revolución, por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social y el desarrollo independiente”*. Partiendo de ese principio, el espíritu de la reforma constitucional radica en el postulado de que la reforma afirma el derecho de los mexicanos a contar con instituciones electorales y a controlar el acceso al poder público.

El objetivo de la reforma consistió en sentar las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación, unifique los procedimientos de auto calificación electoral confiados a las Cámaras, crear mecanismos que traduzcan la corresponsabilidad en el proceso electoral de la sociedad, partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno, crear un sistema de resolución del contencioso electoral.

La aprobación de este decreto de reformas a la Constitución Política fue la pauta para la presentación por parte del Poder Ejecutivo de un Código Federal Electoral que

⁴ Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional del 3 de noviembre de 1986.

perfeccionara los procedimientos electorales a fin de fortalecer los mecanismos y los órganos de preparación, de desarrollo y de cómputo electoral y eliminar cualquier obstáculo para la recepción del sufragio.

Una de las inquietudes del Ejecutivo consistía en instaurar un mecanismo que permitiera encontrar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios sin perjudicar la formación de una mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que se requería de un sistema que eliminara los riesgos de sobre representación de las mayorías así como la culminación de la voluntad popular, sistema que se quiso instaurar con la reforma constitucional de 1986.

La reforma que se aprobó mantuvo el sistema electoral mixto, por lo que se evitó una distorsión entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidos, permitiendo en cambio la representación de las corrientes políticas nacionales sin que las fuerzas políticas se polaricen.

La Cámara de Diputados queda integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de mayoría relativa y 200 lo son a la representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, anotadas en circunscripciones plurinominales. En este precepto constitucional se aumenta el número de diputados electos a la representación proporcional de 100 a 200 con la finalidad de preservar un equilibrio en la representación de la mayoría y de las minorías. Además, el artículo 53 Constitucional dispone en su último párrafo un número fijo de circunscripciones electorales de representación proporcional, fijado a cinco. En el texto anterior no se fijaba

un número determinado de circunscripciones, sólo se decía que no podían ser más de cinco y le competía a la Comisión Federal Electoral determinar este número para cada elección. Esta determinación fue a favor de la legalidad electoral, ya que al sistema anterior se le reprochaba que le daba a la Comisión una discrecionalidad innecesaria que permitía manipular la conformación de la circunscripción para efectos electorales.

En el mismo sistema se admite la participación del partido mayoritario en el sistema de representación proporcional pero de manera limitada. Con esto la representación mayoritaria deja de ser la única vía de acceso a la Cámara para los partidos mayoritarios.

En efecto, el artículo 54 constitucional establece que la mayoría no podrá obtener más de 350 curules, o sea el 70% de la Cámara de Diputados, en tanto a los partidos minoritarios les corresponderá el 30%, o sea 150 curules (5% más que en el sistema anterior).

El mismo texto constitucional establece una serie de limitaciones cuya meta es preservar el equilibrio.

Para tener derecho a curules de representación proporcional el partido político deberá tener por lo menos el 1.5% del total de los sufragios emitidos para las listas regionales en las cinco circunscripciones, siempre y cuando no haya obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos; o, si obtuvo menos del 51% de la votación nacional, y que su número de constancias sea igual o mayor a la mitad más uno de los

miembros de la Cámara. Con esto, lo que se quiso evitar es que un partido político que obtenga, por el principio de mayoría relativa la mitad de la Cámara, obtenga más curules por la representación proporcional.

Se asignará a cada partido, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. En esta repartición se observaron ciertas reglas como:

- Ningún partido político tendrá derecho a más de 350 curules.
- Si ningún partido obtiene la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al que tenga mayor número de constancias de mayoría relativa le serán asignados diputados de representación proporcional hasta que alcance la mayoría absoluta de la Cámara.
- En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta será decidida a favor del partido que tenga la mayor votación a nivel nacional en el sistema mayoritario.

Con estos mecanismos se pretende evitar una parálisis de la Cámara dotándola de una mayoría, pero garantizando la representación nacional de los partidos minoritarios. Se evita también una sobrerrepresentación del partido mayoritario, elevando con esto el debate político y enriqueciendo la contienda electoral. Además, con este sistema se fortalece la democracia ya que los votantes tienen mayores opciones.

Además, se le ha otorgado al sistema proporcional la característica de auténtico foro electoral ya que había sido contemplado exclusivamente como un enclave para la participación de los partidos minoritarios. Anteriormente, el sistema presentaba una dicotomía insalvable, constituida por compartimientos estancos en que concurrían, en forma separada, el partido mayoritario y los partidos minoritarios, el primero exclusivamente bajo el principio de mayoría y los segundos, casi únicamente por medio del sistema de representación proporcional.

En cuanto al Senado, con esta reforma constitucional se regresó al sistema existente en 1917, mediante el cual el Senado se renueva por mitad cada tres años. Con este sistema se buscó garantizar la continuidad de los trabajos legislativos al no sustituir la totalidad de los senadores, y darle a la Cámara alta una mayor presencia nacional. El regreso de este sistema fue objeto de numerosas críticas.

Con el fin de ajustar la renovación del Senado el artículo 18 transitorio de la Constitución establece que de los senadores que se nombren en primer lugar durarán en su cargo del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1994, durante la quincuagésima cuarta y la quincuagésima quinta legislaturas, mientras que los que se nombren en segundo lugar sólo durarán en funciones del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1991.

En materia de auto calificación de las elecciones se retoma también el sistema vigente en 1917 por el cual el Colegio Electoral de cada Cámara quedará integrado por todos sus miembros electos con su constancia o declaratoria respectiva. En el caso del Senado, integrarán también

al Colegio electoral los senadores de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio de su encargo. En el sistema anterior sólo participaban en este Colegio un número limitado de legisladores.

Este sistema de auto calificación existe en México desde la Constitución de Cádiz y la Federal de 1824, sólo las Leyes centralistas de 1836 no aplicaron este sistema en lo relativo al Senado.

Con esta reforma, en la medida en que el Colegio Electoral es el que califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas sobre éstas, el Poder Legislativo refuerza su autonomía ya que el mismo vigila y controla su proceso de integración. Con ello, también se fortalece la separación de los poderes, fundamento de todo Estado de Derecho.

En el mismo artículo 60 de la Constitución Política se dispone la creación de un Tribunal cuyas resoluciones sean obligatorias, pudiendo sólo ser modificadas por los Colegios Electorales de las Cámaras.

Este Tribunal lo es el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, con un fundamento jurídico mayor. Con este mismo Tribunal se pretende responder a la necesidad de dar un control de legalidad y de regularidad al proceso electoral.

Con esto la iniciativa hacía compatibles el sistema de auto calificación y la jurisdicción contencioso-electoral del órgano especializado ya que las decisiones de éste sólo pueden ser impugnadas ante el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Otra de las innovaciones de esta reforma constitucional radica en la desaparición del recurso de reclamación.

Este recurso se interponía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, relativas a la calificación de la elección de sus miembros, excepción hecha de la impugnación en materia de nulidad de la votación en casilla o de asignación de constancias de mayoría y de asignación proporcional.

Solo los partidos políticos podían interponer este recurso, y ello dentro del término de tres días siguientes a aquel en que se hubiera llevado a cabo la calificación. El recurso se interponía ante la oficialía de la Cámara, la que integraba el expediente y lo remitía a la Suprema Corte de Justicia.

Este recurso fue introducido en 1977. La participación del Poder Judicial en las controversias de índole electoral suscitó diversos comentarios. Por una parte, para algunos críticos este sistema reforzaba la legalidad del proceso electoral mediante la intervención de otro poder independiente en la resolución de un conflicto post-electoral. Pero para otros, la intervención del Poder Judicial en asuntos del Poder Legislativo implicaba una injerencia del preventivo en detrimento de la autonomía del Parlamento.⁵

En la práctica el recurso de reclamación no respondió a las expectativas, ya que las resoluciones de estos recursos podían ser modificadas por la Cámara dejando así al Poder Judicial en situación de inferioridad respecto del Legislati-

⁵ Patiño Camarena, Javier. "Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México.- pp. 95-104.- En: Justicia Electoral : Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. 2, No. 3, 1993.

vo,⁶ provocando esto una ruptura en la división de poderes. Por ello, se recibió con beneplácito su suspensión en 1986.

En la práctica fueron interpuestos 14 recursos, de los cuales sólo seis tuvieron un pronunciamiento de fondo, en tanto que los demás fueron desechados por improcedentes.⁷

Por último la reforma constitucional del Presidente Miguel de la Madrid llenó un vacío jurídico al establecer el procedimiento para cubrir las vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional. A este respecto, el artículo 77 Constitucional dispuso que las vacantes deberían ser cubiertas por los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva.

Este decreto de reformas constitucionales, fue aprobado por la Cámara de Diputados y por el Senado, así como por 20 Estados⁸ de la República y, fue publicado el 15 de diciembre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez esta etapa legislativa cumplida, el Congreso dictaminó y aprobó la iniciativa de Código Federal Electoral, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1987.

⁶ Garay Morales, Leonor ; Animas Sevilla, José Alfredo ; Contreras Castellano, Jaime. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales : Comparativo en sus distintas reformas, 1990, 1993, 1994 y 1996".- p. 52, T. I.- En: Estudios de Derecho Electoral. Toluca, Edomex. : TEPJF. Sala Regional Toluca, 2000. 2 v.

⁷ Peza Muñoz Cano, José Luis de la. "Evolución de la justicia electoral en México 1968-1998".- p. 355.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porrúa, 1999.- 378 p.

⁸ Los veinte Estados que aprobaron la reforma constitucional fueron: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

II.3. El Código Federal Electoral de 1987

De manera general puede decirse que este Código vino a perfeccionar y a fortalecer las instituciones jurídico electorales de nuestro país, a reforzar la legalidad de los procesos electorales y a consolidar la democracia.

En síntesis el Código aporta los siguientes cambios: se deroga el requisito relativo a la votación para que un partido político obtenga su registro; se modifica la integración y el funcionamiento de los organismos electorales, el cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarando éste último como no laborable; se modifica el procedimiento de cómputo de manera que resulta más rápido; se instaura una sola boleta para la elección de diputados por las dos instancias; se amplían las prerrogativas de los partidos políticos; se establece un sistema de financiamiento público y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral con autonomía.

A continuación se analizarán las principales modificaciones que aporta el Código Electoral.

La vigilancia y el desarrollo de los procesos electorales, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales son funciones de orden público, cuya responsabilidad incumbe al gobierno federal, con la participación de los partidos políticos (artículo 162). La realización de estas funciones se encomienda a las autoridades federales, estatales y municipales y a la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones Locales, a los Comités Distritales y a las mesas de casilla.

En este rubro se observa, en comparación con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, una injerencia menor del gobierno en la integración de las instituciones electorales encargadas de vigilar las elecciones, en beneficio de los partidos políticos.

Desde 1946, la integración de la Comisión Federal (entonces llamada Comisión Federal de Vigilancia Electoral) se integraba en forma tripartita, con dos comisionados del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos. En 1951 se aumentó la representación de los partidos a tres comisionados. Y se disminuyó la del Ejecutivo a uno, el Secretario de Gobernación. En 1973 se aumentó la representación de los partidos políticos de tal manera que hubo uno por cada uno de los cuatro partidos registrados. En 1977 el mismo esquema se repitió, pero como bajo la vigencia de la ley abrogada se registraron hasta nueve partidos, se dio el fenómeno singular de que la mayoría de los votos en la Comisión Federal Electoral perteneciera a los partidos minoritarios.

Aquí, la iniciativa del Presidente de la Madrid se propuso corregir la inusitada situación de que los partidos minoritarios controlasen de manera abrumadora el máximo organismo electoral, disponiendo a tal efecto que aunque la Comisión continuara integrada por la misma cantidad de miembros, solamente tuvieran voz y voto los representantes de los partidos que hubieran obtenido los primeros tres lugares de la votación nacional.

En el sistema anterior la Comisión Federal Electoral participaba sólo un comisionado por cada partido políti-

co. Con la reforma se amplía esta participación en función de los porcentajes obtenidos por cada partido en la votación nacional, pudiendo tener cada uno hasta 16 comisionados, y podrán determinar que su representante tenga la posibilidad de acumular los votos que le correspondan (artículo 165).

Con estas reformas al PRI le correspondieron 16 votos y a la oposición 12, distribuidos de la siguiente manera: PAN 5, PSUM 2 y uno para cada uno de los restantes.

Esta misma modificación se extiende a las Comisiones locales electorales y a los comités distritales electorales. Con ello se confirma la preponderancia de los partidos políticos, y por ende la apertura electoral.

Para reforzar esta participación partidista, el Código enuncia de manera expresa los derechos de los partidos en los tres organismos electorales: presentar propuestas o iniciativas; interponer recursos; integrar las sub-comisiones; formar el quórum; derecho de voto y participar en la elaboración del orden del día. Estas disposiciones vienen a reforzar el papel político de los partidos en los tres organismos electorales.

Las facultades discrecionales de que disponía la Comisión Federal, tales como determinar el número de las circunscripciones de representación proporcional, la fórmula electoral para asignar los escaños dentro de cada una de ellas, así como la cantidad de candidatos de mayoría que podían presentarse simultáneamente como candidato de representación proporcional, fueron suprimidas en el nuevo Código.

El Código Federal Electoral señala que las circunscripciones de representación proporcional donde los partidos presenten sus listas regionales de candidatos son cinco (artículo 206, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 53 constitucional). El número de candidatos de mayoría que se pueden presentar simultáneamente en las listas de representación proporcional es de 30 (artículo 10). Se señala en el Código la fórmula de primera proporcionalidad para asignar las curules de representación proporcional en cada una de las cinco circunscripciones. La fórmula electoral en cuestión supone la aplicación subsecuente de los principios de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor. El cociente rectificado se obtiene dividiendo la votación efectiva de la circunscripción plurinominal entre el número de sus curules multiplicado por dos. El cociente de unidad se obtiene dividiendo la votación efectiva, menos los votos utilizados por cociente rectificado, entre el total de curules que no haya sido distribuido. El resto mayor se utiliza cuando después de aplicar los principios anteriores todavía sobren curules (artículo 209).

Lo que sí se precisa en el Código son las funciones de los presidentes de cada organismo, dándoles con esto una mayor formalidad. Pero a la vez, le da una mayor injerencia y control en el proceso electoral al Poder Ejecutivo en virtud de que la Presidencia de la Comisión Federal recae en el Secretario de Gobernación, y es el presidente de esta Comisión quien designa a los presidentes y secretarios de las comisiones locales y de los comités distritales (artículo 178). Esto obviamente le resta amplitud a la apertura democrática dada inicialmente con el aumento de la partici-

pación de los partidos políticos con el análisis de las nuevas atribuciones de los presidentes, se confirma que detienen el control del proceso electoral (financiamiento de los partidos políticos, entrega de la documentación electoral, envío de las actas de cómputo y revisión de la documentación y paquetes de las diversas elecciones).

Esta situación ambigua permite prever parte del fracaso de esta reforma electoral y de la futura crisis en las elecciones de 1988.

Es menester señalar en este rubro que la integración de los órganos encargados de la vigilancia y el control de los procesos electorales, depende, en gran medida, del Estado en el que se encuentran. En un Estado con una importante tradición democrática, es el Estado el que organiza y vigila las elecciones y nadie sospecha que los órganos gubernamentales puedan padecer de una inclinación partidaria o de una carencia de objetividad y menos aun de una actitud fraudulenta.

Este es el caso en algunos países europeos, en donde el Ministerio del Interior es el funcionario nombrado, por esto es el ente encargado del proceso electoral, para lo cual dispone de una organización autónoma. Sin embargo, es claro que el México de los ochenta no se encontraba entre los países con una alta tradición democrática.

Si nos comparamos a países latinoamericanos del Tercer Mundo, con un desarrollo semejante, encontramos que sí hay una suspicacia con respecto a la integración del órgano electoral y no se encarga al Ejecutivo o a un área del Poder Ejecutivo; sino que generalmente se trata de llamar a un órgano relativamente autónomo que es enca-

bezado por un Consejo en el que hay representantes de partidos o de ciudadanos o miembros del Poder Legislativo y del Judicial alternativamente, en algunos incluso representantes del poder Ejecutivo; las combinaciones son diversas.

A los presidentes de las comisiones estatales electorales corresponde, entre otras funciones, designar a los auxiliares administrativos y a los auxiliares electorales que apoyen a la comisión local en el desarrollo de las funciones que la Ley les señala (artículo 182, fracción V).

Los comités distritales corresponden a los 300 distritos donde se eligen a los diputados de mayoría relativa.

En la base de los organismos electorales se encuentran las mesas directivas de casilla integradas por un presidente y un secretario designados por el presidente del comité Distrital electoral correspondiente, y por dos escrutadores designados por insaculación por el propio Comité, de las propuestas que formulen los partidos políticos (artículo 197).

La reforma electoral de 1986 trajo como innovación la reglamentación del régimen financiero de los partidos políticos nacionales, prevista en el Título Quinto del Código Federal Electoral.

La teoría ha establecido consideraciones relativas a las ventajas de establecer un financiamiento público para los partidos políticos. Una de las maneras de dar una igualdad de oportunidades a todos los contendientes en una elección consiste en otorgar fondos públicos a los partidos y candidatos que no tienen vínculos con los grupos económicamente poderosos. Por otra parte, el financiamiento público le da legitimidad a los resultados electorales ya que en principio

reduce el escepticismo de una sociedad respecto de la independencia de sus representantes con el gran capital. Finalmente, este financiamiento “promueve la integración de los sistemas políticos”, ya que al regular el aspecto económico de los procesos electorales se integra más la lucha electoral.⁹

El funcionamiento que se propone, pretende darse en los principios de equidad y justicia, en la medida en que se distribuyan los recursos públicos entre los partidos políticos, proporcionalmente a su fuerza política. El monto total del financiamiento público sería dividido en dos partidas: una que se asignará de acuerdo al número de votos obtenidos por cada partido en la última elección federal, y otra que será distribuida de conformidad al número de curules que los partidos hayan obtenido en las mismas elecciones (artículo 61, fracciones II y III).

Para el cálculo de este financiamiento la Comisión Federal Electoral determinará el costo mínimo de una campaña electoral para diputado, la cual será multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto total se dividirá para obtener las dos partidas arriba mencionadas.

Los partidos políticos recibirán su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección.

Los partidos que no hayan obtenido el 1.5% de la votación nacional, aunque hayan ganado curules por el principio de mayoría relativa, no tendrán derecho al financiamiento público.

⁹ Andrea Sánchez, Francisco José de. “Los partidos políticos en la Constitución Mexicana de 1917”.- p. 404.- En: El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX : La Constitución Mexicana 70 años después. México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978. 6 v.

El Código dispone también que los partidos deberán justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público (artículo 61, fracción VIII).

El legislar en materia de financiamiento público político aporta, no sólo una mayor transparencia en cuanto al uso del erario, sino también un mayor control del respeto del principio de equidad entre los diversos partidos políticos. Ahora bien, para estos elementos, a la reforma de 1986 le faltó legislar en materia de recursos de índole privada que reciben los partidos, así como reglamentar los gastos de campaña.

Cabe señalar en este rubro que el subsidio público es un factor crítico para los partidos políticos de reducidas dimensiones, como puede ser el caso del PDM y el PARM. Sin embargo, los grandes partidos como el PRI y el PAN no dependen en forma primordial del financiamiento público. En 1987 el PAN rechazó el subsidio que le correspondía de 4 mil 292 millones de viejos pesos. La decisión fue tomada por el Consejo Nacional tras un acalorado debate, por 68 contra 58 votos. Los argumentos más importantes a favor del rechazo fueron en el sentido de que así mantenía su independencia y, además, como protesta de que al PRI le correspondieran alrededor de 22 mil millones de viejos pesos conforme a las normas contenidas en el nuevo Código Federal Electoral.¹⁰

Las disposiciones de este Código, comparadas con la legislación de 1977, garantizan los derechos y las prerrogativas de los partidos. Se crea la obligación que tienen de

¹⁰ Periódico Novedades de México.- pp. A1, A9.- 26 de abril de 1987.

dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales donde participan (artículo 45, fracción VIII). En materia de propaganda, se les da el derecho para acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, a fin de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (artículo 51), se les otorga quince minutos mensuales en la radio y la televisión para cada uno de ellos (artículo 52), y se dispone la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (artículo 57).

En lo que concierne al proceso electoral se introduce un número importante de innovaciones, de las cuales la más relevante es la eliminación del sistema del doble voto para la elección de la Cámara de Diputados, uno para el sistema de mayoría y otro para el de representación proporcional. El Código Federal Electoral dispone que solamente habrá un voto y consecuentemente una sola boleta (artículo 244) de tal forma que en este rubro el sistema electoral mexicano se aleja del modelo original en el que se inspiró la ley de 1977, el sistema alemán, de índole mixto, de representación personalizada y de doble voto.

Se cancela la oportunidad que se daba para censurar las alianzas informales que celebraba el PRI o alguno de sus sectores o sus candidatos para favorecer con el segundo voto a partidos como el PST y el PARM, hecho que se argumentó en la última sesión de la Comisión Federal Electoral, durante el proceso electoral de 1985. El PAN, en particular consideró que la diferencia en el incremento recibido en el voto por el PST en la Cámara de Diputados, entre la elección por mayoría y por representación proporcional, se correlacionaba con

el decrecimiento de la votación del PRI. El PST aceptó haber convenido acuerdos informales con líderes y sectores del PRI a tal efecto, pero los consideró lícitos. Suponiendo que tales acuerdos hayan sido responsables por el incremento de la votación del PST, sería de esperar que la eliminación del doble voto le afectaría, ya que tales acuerdos no serían factibles en el futuro.

Las nuevas disposiciones en materia de integración y de ubicación de las casillas amplían las facilidades que tienen los partidos políticos para impugnar su ubicación e integración (artículo 226). Las casillas podrán ser instaladas en edificios públicos federales, estatales o municipales (artículo 227). Se establece la posibilidad de que los representantes de los partidos puedan firmar las actas bajo protesta (artículo 237). Los miembros de las casillas deben cerciorarse de que las urnas estén vacías antes del inicio de la votación (artículo 252), a tal efecto la ley dispone que las urnas sean preferentemente plegables o armables (artículo 248). Para garantizar la presencia y acción de los representantes de los partidos se prevé un procedimiento para el caso de que su expulsión se haga necesaria (artículo 264). También se establece como causa de nulidad de la elección que se impida el acceso a las casillas de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, así como cuando se les hubiere expulsado en forma injustificada (artículo 337).

En materia de reglamentación del escrutinio y de cómputo, el mismo Código contiene nuevas disposiciones que vienen a reforzar la legalidad electoral.

Para facilitar el cómputo se adelanta la hora de clausura de la votación de las 19 a las 18 horas (artículo 226),

estableciéndose un sistema más sencillo de cómputo. De igual manera, el Código dispone que la votación se realizará el primer miércoles de septiembre, en vez del primer domingo, día que se hará inhábil (artículo 19). Además, se consigna el derecho de los partidos políticos para recibir copia de las actas que se levanten en las casillas el día de la elección (artículo 283). Se deberán fijar en el exterior de las casillas los resultados obtenidos, al término del cómputo correspondiente (artículo 302).

El nuevo Código establece que el paquete que contiene toda la documentación de la jornada electoral deberá quedar cerrado y sobre su envoltura deberán firmar los miembros de la mesa directiva de la casilla y los representantes. Con esto se pretende garantizar la inviolabilidad de la documentación electoral.

Además, se reducen a la mitad los términos de que disponen los presidentes de las mesas directivas para hacer llegar al Comité distrital correspondiente los paquetes electorales. Esta modificación permitirá agilizar el cómputo y la publicación de los resultados definitivos.

En la ley electoral de 1977 se estipulaba que la demora en la entrega de los paquetes se justificaría solo por causa de fuerza mayor. En el Código se adiciona un artículo para definir lo que se entiende por causa de fuerza mayor y se exige que dicha causa sea debidamente comprobada. Este agregado tiende a dar una mayor seguridad jurídica al proceso electoral.

Con el afán de reforzar dicha seguridad, la reforma de 1986 introdujo la obligación para los presidentes de casillas de fijar al término del escrutinio, en un lugar visible de la

casilla, los resultados obtenidos en cada una de las elecciones. Esto, además, da mayor transparencia al proceso.

Además, se acortan los plazos que transcurren entre el día de la elección y los cómputos distritales y de entidad federativa, así como la asignación de diputados de representación proporcional en la Comisión Federal Electoral. En la legislación de 1977 entre cada uno de tales eventos transcurría una semana. Ahora se suceden de miércoles a domingo (artículos 296 y 306).

Los derechos de los representantes de los partidos políticos son reforzados en particular, el día de la elección ya que el Código establece de manera expresa que estos gozarán de plenas garantías para el ejercicio de sus funciones y establece los únicos casos en los que podrán ser detenidos el día de la decisión.

Una disposición particularmente trascendente del nuevo Código es la relativa a la facilitación para la integración de las coaliciones. La Ley anterior sólo preservaba la identidad de los partidos políticos y asociaciones cuando integraban un frente, de tal forma que cuando se presentaban bajo la forma de una coalición tendrían que hacerlo bajo un solo registro y emblema. La regulación peculiar de la coalición determinó que no se utilizara esta figura. En cambio, el Código Federal Electoral permite que los partidos políticos coaligados se presenten a las elecciones bajo el registro y emblema del partido o partidos políticos registrados y coaligados (artículo 84). Al término de la elección, los partidos que convengan en coaligarse podrían conservar su registro, si la votación nacional de la coalición es equivalente a la suma correspondiente al 1.5%

mínimo que cada uno de los partidos debió haber obtenido si hubieran participado separadamente (artículo 85). Los votos obtenidos por la coalición se distribuyen en la manera en que se haya pactado en el convenio de coalición (artículo 86).

En materia de padrón electoral el Código introduce reformas que tienden a hacerlo más confiable. Por ejemplo, se establece la revisión anual del padrón, con su correspondiente actualización y depuración, proceso en el que participan los partidos políticos (artículo 104, fracción III). Además, las funciones del Comité Técnico de Vigilancia se descentralizan en las Comisiones Estatales y en los Comités Distritales desagregando de esta manera el proceso de vigilancia de las funciones del padrón y registro y permitiendo una función más eficaz y eficiente, que tendrá un impacto positivo en la confiabilidad del padrón.

En la nueva legislación, se adelanta un mes la fecha de entrega a los partidos políticos de las listas nominales básicas, el 1 de enero y las complementarias el 1 de abril, para su revisión (artículo 104, fracción V). Las listas definitivas se entregarán a los partidos con más de tres meses de anticipación al día de la elección, el 1 de junio. Con la finalidad de contar con un padrón más confiable se establece el último día de febrero del año de la elección como la fecha límite para el cierre del empadronamiento. Anteriormente, se seguía el criterio de que debería haber solamente una casilla por cada sección electoral, dando con ello lugar a desproporciones en el volumen de ciudadanos empadronados para votar, el Código ha adoptado una solución más flexible, permitiendo que cada Comité

Distrital determine el número de casillas que se deberán instalar en cada sección (artículo 124).

La innovación más importante del Código Federal Electoral se dio en el ámbito de lo contencioso electoral. El conjunto de los recursos ha sido agrupado de manera sistemática en dicho Código. Estos recursos pueden ser interpuestos por los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales. Dichos recursos serán resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El Código instruye los recursos correspondientes a cada etapa del proceso electoral, ya que éste se divide en tres etapas por cuestiones de orden y para la interposición de recursos: etapa de preparación de la elección, la jornada electoral y la etapa posterior a la elección (artículo 158).

Así, durante la etapa preparatoria de la elección se pueden interponer el recurso de revocación, el recurso de revisión y el de apelación. Para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección, se instruye el recurso de queja (artículo 313). Quedaron eliminados los recursos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación.

Los escritos de protesta que los partidos políticos nacionales y los candidatos consideran necesarios deberán ser presentados durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a ésta.

Tendrán derecho a interponer los recursos los siguientes sujetos durante la etapa preparatoria de la elección: los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales y los candidatos registrados para

la respectiva elección federal (artículo 314). Durante la etapa posterior a la elección los partidos políticos podrán interponer recursos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección.

Los recursos deberán sujetarse a ciertas reglas de forma: deberán formularse por escrito, estar firmados por los promoventes y expresar el acto o resolución impugnada, el organismo que lo realizó o dictó, los preceptos legales que se presumen violados y la exposición de los hechos ocurridos. Sólo se admitirán pruebas documentales públicas. Si el promovente no ha acreditado su personalidad con anterioridad, lo hará al interponer el recurso (artículo 315).

Para la sustanciación de los recursos, los organismos cuyas resoluciones son impugnadas deberán remitir al organismo competente o al Tribunal, el escrito correspondiente, la copia de la resolución atacada, un informe relativo, las pruebas y todos los demás elementos que se estimen necesarios para la resolución del recurso (artículo 316).

Una vez recibidos los recursos, el organismo competente y, en su caso, el Tribunal, admitirá o desechará de plano aquellos notoriamente improcedentes (artículo 317).

Los recursos no tienen efectos suspensivos.

La resolución de los recursos compete a las siguientes autoridades (artículo 318). La Comisión Federal Electoral es competente para conocer los recursos de revocación interpuestos contra sus propios actos. A las Comisiones Estatales de Vigilancia, compete resolver los recursos de revisión que impugnan los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores y a las Comisiones Locales Electorales los recursos de revisión en contra de los

actos de los Comités Distritales Electorales. El Tribunal de lo Contencioso Electoral, es el órgano competente para resolver los recursos de apelación presentados durante la etapa preparatoria y los recursos de queja.

Todos los recursos interpuestos dentro de los cinco días previos a la elección serán resueltos por el Tribunal cuando este resuelva los recursos de queja que estén relacionados.

El recurso de revocación (artículo 319) se interpone ante la Comisión Federal Electoral para impugnar sus propias resoluciones. Debe presentarse dentro de los tres días naturales contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la resolución recurrida. Las resoluciones de la Comisión Federal Electoral que recaigan sobre estos recursos, podrán ser impugnadas mediante el recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal.

El recurso de revisión (artículos 321 y 322) procede contra actos o acuerdos de las Comisiones locales electorales y contra las decisiones relativas a la aclaración que dicte el Registro Nacional de Electores.

Este recurso se interpone ante el organismo electoral o la oficina del Registro Nacional de Electores que dictó la resolución impugnada. Si se trata de actos o acuerdos de las delegaciones del Registro, el recurso se interpondrá ante las comisiones estatales de vigilancia.

El término para interponer el recurso de revisión es de tres días naturales, contados a partir del día siguiente al que se notificó la resolución recurrida.

El recurso de apelación (artículos 323 a 325) procede contra las resoluciones dictadas al resolver el recurso de revisión y contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral al resolver los recursos de revocación. Se inter-

pone ante el organismo electoral que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días siguientes al día en que ésta fue notificada.

El titular del organismo respectivo deberá enviar el escrito por el cual se interpone el recurso y las pruebas aportadas al Tribunal de lo Contencioso Electoral, dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las resoluciones del Tribunal recaídas a los recursos de apelación serán notificadas a más tardar al día siguiente de su aprobación, a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones estatales electorales, a los comités distritales electorales, al Registro Nacional de Electores así como a quien haya interpuesto el recurso.

La queja es el recurso que procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital y tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o la votación emitida en una o varias casillas (artículo 327). Se interpone ante el Comité distrital respectivo, dentro del término de 5 días naturales, contado a partir del día siguiente señalado para la práctica del cómputo distrital.

Los Comités distritales remitirán, dentro del término de tres días, al Tribunal los recursos de queja que se hayan interpuesto ante ellos. El Tribunal los sustanciará de inmediato para resolverlos en el orden en que se reciban debiéndolo hacer en su totalidad dentro de los 5 días naturales anteriores a la instalación de los colegios electorales.

El Presidente del Tribunal remitirá la resolución emitida sobre el recurso de queja, con el expediente relativo, dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal

Electoral para la expedición de la constancia de mayoría en la elección de diputados por el sistema de mayoría relativa y cuando se trate de la elección presidencial a fin de que la Comisión haga saber la resolución al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; a las Comisiones locales electorales tratándose de elección de senadores y los colegios electorales de ambas Cámaras (artículo 329).

La resolución sobre el recurso de queja será notificada a los partidos políticos, mediante cédula colocada en los estrados del Tribunal, el mismo día en que la resolución se dicte, y deberá contener el nombre del partido y candidato recurrentes, el distrito electoral, la elección de que se trate y los puntos resolutiveos del fallo (artículo 330).

En la práctica y, al término de la vigencia del Código Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas¹¹ hace una revisión de la funcionalidad de estos recursos. Entre 1987 y 1988 se interpusieron 23 recursos de apelación ante el Tribunal, de los cuales 15 fueron resueltos y seis fueron reservados por estar relacionados con algún recurso de queja. A raíz de las elecciones tan competidas y tan impugnadas de 1988 los partidos políticos hicieron uso en forma masiva del recurso de queja para impugnar los cómputos distritales, interponiendo un total de 593 recursos que fueron resueltos por el Tribunal. De estos 181 (30.52%) fueron desechados por ser notoriamente

¹¹ Franco González Salas, José Fernando. "El Tribunal de lo Contencioso Electoral : Función y su futuro".- pp. 194-197.- En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal : Proceso electoral 1987-1988. México : el Tribunal, 1989. 449 p.

improcedentes, ya sea porque no cumplieran con los requisitos legales o porque quien los interpuso carecía de legitimidad; 324 (54.63%) fueron declarados infundados por falta absoluta de pruebas o porque las ofrecidas no eran las idóneas; 64 (10.79%) fueron declarados fundados parcial o totalmente. En uno de éstos, relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal ordenó que no se expidiera la constancia de mayoría, por lo que el caso fue resuelto de manera definitiva por el Colegio Electoral de la Asamblea, que declaró electo al candidato común de los partidos Popular Socialista y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

El Código establece lo que debe comprender toda resolución: fecha, lugar y organismo que la dicta; resumen de los hechos controvertidos; examen y calificación de las pruebas documentales; fundamentos legales de la resolución; puntos resolutive y término para su cumplimiento (artículo 334).

Las resoluciones del Tribunal tendrán los siguientes efectos: confirmar, modificar o revocar el acto impugnado; ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir las constancias de mayoría o de asignación, cuando en la elección respectiva se hayan dado los supuestos casos de nulidad; ordenar a las comisiones locales electorales no expedir las constancias de mayoría si se dio un supuesto caso de nulidad (artículo 335).

El Código Federal Electoral regula los casos de nulidad (artículos 336 a 339). La votación recibida en una casilla será nula en los siguientes supuestos: cuando, sin causa justificada, la casilla se hubiere instalado en lugar distinto al señalado por el comité distrital; cuando se ejer-

za violencia física o exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, de tal manera que afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos influyan en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error o dolo manifiesto en la computación de votos, que modifique sustancialmente el resultado de la votación; cuando el número de votantes anotados en las listas adicionales exceda en un 10% el número de electores con derecho a voto en la casilla; y, cuando, sin causa justificada, el paquete electoral sea entregado al comité distrital fuera de los plazos legales.

Los casos en que una elección es nula son: cuando los motivos de nulidad se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral, y sean determinantes en el resultado de la elección; cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral; cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la jornada de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes en el resultado de la elección; cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiere impedido el acceso a las casillas de los representantes de los partidos de los candidatos o se hubieren expulsado sin causa justificada; o no se hubieren instalado las casillas; y cuando el candidato a diputado de mayoría relativa, que haya obtenido constancia de mayoría no reúna los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política.

Las nulidades sólo podrán ser declaradas por el Colegio Electoral que califique la elección respectiva. Tratándose de

la inelegibilidad de candidatos a diputados de representación proporcional tomará el lugar del declarado no elegible el que sigue en la lista regional correspondiente al mismo partido.

En el rubro de las nulidades no se observa diferencia alguna entre el Código de 1986 y la legislación de 1977.

En el ámbito de las sanciones el Código incluye dos nuevas sanciones que fueron en su momento objeto de numerosos comentarios tanto en la prensa como por parte de los ciudadanos. Una fue el aumento hasta mil días de salario mínimo de multa y prisión de 4 a 7 años a los ministros de culto religiosos que induzcan al electorado a votar a favor o en contra de determinado partido político o candidato, así como en el caso de que fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado (artículo 343). Esta nueva sanción se explica por la influencia que pueden llegar a tener los ministros en las zonas rurales. La otra innovación consistió en sancionar a los extranjeros que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país con la revocación de su calidad migratoria (artículo 344).

Se prevén sanciones para los funcionarios electorales consistentes en multa o prisión, o ambas y destitución del cargo en los siguientes casos: cuando no hagan constar oportunamente las violaciones de que hayan tenido conocimiento durante el proceso electoral; cuando nieguen una inscripción al Registro, alteren, oculten o sustraigan documentación relativa al padrón, expidan credencial de elector a quien no le corresponda o nieguen su expedición o la entreguen en blanco; no proporcionen la documentación electoral en tiempo; siendo funcionarios de mesas directivas de casilla permitan que la votación se lleve a cabo en

forma ilegal; se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos o de los candidatos; y reten-gan el paquete electoral (artículo 340).

De igual manera se prevén sanciones similares en contra de los servidores públicos federales que incurran en las siguientes faltas: abusen de sus funciones e induzcan a los electores para votar a favor o en contra de un candidato; priven de la libertad a los candidatos, a sus representantes, a los representantes de los partidos políticos o a los funcionarios electorales sin causa justificada; e impidan indebi-damente la reunión de una asamblea o manifestación pú-blica o cualquier acto legal de propaganda.

A los diputados y senadores que no se presenten a des-empeñar sus funciones en el Colegio Electoral se les sus-penderán sus derechos políticos hasta por tres años (artículo 345). Las personas que habiendo sido electas diputados o senadores no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar su cargo dentro de los términos constitucionales se les suspenderán sus derechos políticos hasta por seis años (artículo 346).

El Código dispone que se suspenderá el registro de los partidos políticos en los siguientes casos: cuando acuerden la no participación de sus candidatos electos al Colegio Electoral; y, cuando no acrediten comisionados ante la Comisión Fede-ral Electoral o queden sin representación durante dos sesiones consecutivas, previa notificación de la primera ausencia.

Ninguna suspensión de derechos políticos o suspen-sión o cancelación de registro procederá sin que previa-mente se oiga en defensa al interesado y se le permita presentar las pruebas tendientes a su justificación.

Cuando un acto suponga la comisión de un delito la Comisión Federal Electoral deberá formular denuncia o querrela ante la autoridad competente independientemente de las sanciones previstas en este Código (artículo 350).

Como ya fue dicho anteriormente la gran innovación de la reforma electoral de 1986 fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En efecto, por primera vez en nuestra historia constitucional electoral se crea un tribunal cuya competencia debía precisarse en la ley reglamentaria respectiva, poniendo así fin a un régimen contencioso electoral de carácter mixto, predominantemente político.¹²

En efecto, el contencioso electoral puede ser de dos índoles: jurisdiccional o político.¹³ El contencioso es jurisdiccional cuando la acción de juzgar y calificar las elecciones compete a un órgano jurisdiccional. Con ello se garantiza la validez de las elecciones, ya que los miembros del órgano electoral no están involucrados en el proceso electoral y, por ende, no son parte y juez al mismo tiempo al momento de calificar las elecciones. Además, este sistema permite que las pasiones no se desborden, por lo que el Poder Judicial ofrece en este ámbito una mayor garantía. El contencioso electoral es político cuando el ente competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad del proceso electoral la realiza la Cámara legislativa. En este sistema la calificación de la elección se vuelve un acto político. Este

¹² Peza Muñoz Cano, José Luis de la. *op. cit.*, nota 7, p. 337.

¹³ Sánchez Bringas Enrique. "Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral".- pp. 236-241.- En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal : Proceso electoral 1987-1988. México : el Tribunal, 1989. 449 p.

procedimiento se basa en la teoría de la división de poderes, en la que cada uno de éstos es autónomo.

Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, competente para resolver los recursos en materia electoral de apelación y queja (artículo 352). Sus resoluciones sólo pueden ser modificadas por la Cámara de Diputados actuando en carácter de Colegio Electoral. Por ello, puede decirse que el Código Federal Electoral optó por un sistema mixto, donde se combina el principio de auto calificación con el jurisdiccional, aunque el Tribunal es un órgano desvinculado en cuanto a jerarquías de los poderes del Estado.

El hecho de que el Código definiera al Tribunal como un organismo autónomo de carácter administrativo ha dado lugar a muchos comentarios en torno a su verdadera naturaleza. Para algunos comentaristas, no se trata realmente de un tribunal debido a su dependencia con el Poder Ejecutivo. Para otros, en términos constitucionales y haciendo una interpretación literal del artículo 60 constitucional se trata exclusivamente de un tribunal y no de un organismo administrativo.¹⁴ No existe en la realidad nexo jurídico alguno entre los funcionarios de la administración central y el Pleno del Tribunal. Para algunos autores como Francisco Venegas Trejo y Morelos Canseco Gómez el Tribunal es un órgano formalmente legislativo y materialmente judicial.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México".- pp. 70-75.- En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal : Proceso electoral 1987-1988. México : el Tribunal, 1989. 449 p.

El Tribunal se integra con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos, teniendo la iniciativa su origen en la Cámara de Diputados, donde se encuentran representados los partidos minoritarios. Durante los recesos del Congreso, la Comisión permanente hará los nombramientos (artículo 353).

El Pleno del Tribunal designará a su Presidente para cada elección federal ordinaria.

Este sistema de nombramiento de los magistrados del Tribunal fue también una innovación en México. Con este se asegura la capacidad, idoneidad y autonomía de los integrantes de este órgano.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal son: ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos; tener 30 años cumplidos al día de su nombramiento; haber transcurrido por lo menos cinco años a partir de que haya sido expedido y registrado su título profesional; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, a menos que se trate de uno que dañe seriamente la fama pública, como los de robo, fraude, falsificación y abuso de confianza; no pertenecer o haber pertenecido al Estado eclesiástico o haber sido ministro de culto; no desempeñar o haber desempeñado cargo directivo nacional o estatal en algún partido político; no tener ni haber tenido cargos de elección popular (artículo 355). Los magistrados son nombrados para ejercer sus funciones por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. Su retribución proviene del erario.

Los secretarios y el personal auxiliar del Tribunal serán nombrados por su Presidente. El Tribunal contará también con un secretario general (artículo 358).

El Tribunal resolverá siempre en pleno, debiendo integrarse con un mínimo de seis magistrados entre los que deberá estar su Presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes; en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas (artículo 361).

II. 4. La reforma constitucional de 1987; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

El 28 de diciembre de 1986 el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso una iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo; 127 y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este decreto fue discutido y aprobado en una sesión extraordinaria en enero de 1987 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

En la exposición de motivos el Presidente recordó uno de los compromisos que tomó el día que asumió la Presidencia de la República: “...mantendremos permanente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial”.

La consulta popular a la que hizo referencia fue la que se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 1986 y en la que también se abordó el tema de la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

El presente Decreto contiene las reformas necesarias para articular esta participación ciudadana, procurando que la “relación entre el pueblo y el gobierno sea armónica y se encuentre congruentemente establecida”.

Si bien durante la consulta algunos participantes se manifestaron a favor de la creación de un Estado en el territorio del Distrito Federal, esta reforma constitucional ratifica las decisiones políticas del pueblo mexicano de constituirse en una República Federal y reservar la circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el status político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824.

De las audiencias públicas se desprendió de manera mayoritaria la necesidad de preservar el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales y, se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se logre con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

En esta reforma constitucional no se alteraron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias relativas al Distrito Federal, tanto por motivos presupuestales como legislativos. Así mismo el gobierno del Distrito sigue a cargo del Presidente de la República.

La presente reforma eleva a rango constitucional la decisión de que la descentralización y la desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad. Esta modificación se basó en el principio de que descentralización y desconcentración son el instrumento adecuado para atender en forma democrática la problemática del Distrito, incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en su ejecución.

Este decreto crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana (artículo 73, fracción VI), que estará integrada por 66 diputados electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Con esto se respeta el pluralismo político y el pluripartidismo, ya que las decisiones las tomará la mayoría con la participación de las minorías.

Los miembros de la Asamblea serán electos por un período de tres años y deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución establece para los diputados federales. Su elección será calificada por un Colegio Electoral.

Los miembros de la Asamblea participarán en las facultades que se otorgan a ésta con relación a consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos. La Asamblea podrá dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como

los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano. Por ello, se propone que este órgano tenga competencia en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; y, prevención y readaptación social entre otras.

Además, esta reforma le otorga facultades a la Asamblea para proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del Distrito Federal; para recibir y examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y participar en la revisión de la cuenta pública que realiza la Cámara de Diputados, enviando para ello un informe.

La Asamblea tendrá facultades para citar a los servidores públicos del Distrito Federal, para que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; podrá convocar a consultas públicas; y formular las peticiones que considere convenientes a las autoridades administrativas.

El Pleno de la Asamblea deberá analizar los informes que rindan sus miembros sobre el cumplimiento de sus funciones de consulta, promoción, gestoría y supervisión, para tomar las medidas que corresponden a su competencia.

La Asamblea del Distrito Federal será la autoridad encargada de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del Presidente de la República. Con esto la Asamblea podrá ejercer un cierto control sobre el Poder Judicial local.

La Asamblea celebrará dos períodos de sesiones ordinarias, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 65 y 66 constitucionales. En la apertura del segundo período de sesiones de la Asamblea, el 15 de abril de cada año, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, para presentar un informe por escrito respecto del estado que guarda la administración en el Distrito Federal. Esto permitirá una comunicación mayor entre los Poderes de la Unión, respecto del Distrito Federal.

Los miembros de la Asamblea gozarán del fuero constitucional por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y serán sujetos de la responsabilidad de los funcionarios públicos prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política.

Esta reforma otorgó también la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que prevea la ley correspondiente.

Se otorga también el derecho de iniciativa popular para toda iniciativa presentada formalmente por un mínimo de diez mil ciudadanos. Con esto se pretende perfeccionar la democracia en el Distrito Federal. La reforma de 1987 elevó a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito Federal, ya que son éstos quienes mejor conocen los problemas y carencias en obras y servicios.

Si bien estamos aún lejos de instituciones y mecanismos realmente democráticos, esta reforma marcó el inicio de la autonomía y la democratización del Distrito Federal. Sería sólo hasta los años noventa que se lograría la creación de instancias y mecanismos mucho más democráticos.

Para articular esta reforma constitucional el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma al Código Federal Electoral.

II. 5. La reforma al Código Federal Electoral de 1988

El 18 de diciembre de 1987, se expidió el Decreto por el cual se adiciona el Código Federal Electoral con un Libro Noveno. Dicho Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988.

Esta reforma fue relativa a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea es un órgano de representación ciudadana; dotado de autonomía; con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; y con capacidad para realizar funciones de control de la administración pública del Distrito Federal (artículo 366).

En lo relativo a la integración de la Asamblea, el Código establece que ésta se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una circunscripción plurinomial (artículo 368). Por cada representante se elegirá un suplente. La Asamblea de Representantes será renovada cada tres años.

Para poder ser electo representante del Distrito Federal se deberán reunir las siguientes condiciones: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus dere-

chos; tener veintiún años cumplidos al día de la elección; ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía, cuando menos noventa días antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser magistrado o secretario del Tribunal de lo Contencioso Electoral; no ser miembro de la Comisión Local Electoral ni de los comités distritales electorales del Distrito Federal, salvo que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la fecha de la elección; no ser ministro de algún culto religioso; no ser titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, ni titular de las unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días an-

tes de la elección, y contar con su credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral (artículo 370).

Los Representantes de la Asamblea no podrán ser reelectos para el período inmediato, sin embargo tratándose de suplentes se permitía que éstos, fueran electos para el período inmediato como propietarios, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio.

Los partidos políticos podrán registrar simultáneamente un máximo de diez candidatos a representantes a la Asamblea por mayoría relativa y representación proporcional en la lista regional de la circunscripción. La candidatura para un cargo de Representante es incompatible con las candidaturas a senador, diputado federal y Presidente de la República (artículo 372).

En caso de vacante del titular y del suplente electos por mayoría relativa la Asamblea convocará a elecciones extraordinarias. Las vacantes de los miembros electos por el principio de representación proporcional se cubrirán con los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva (artículo 373).

La elección de los miembros de la Asamblea debía celebrarse en la misma fecha que la elección de diputados federales. La Comisión Federal Electoral y la Comisión Local Electoral, los comités distritales electorales y las mesas directivas que se integraran para la elección de los diputados federales, senadores y Presidente de la República, se harían cargo simultáneamente de la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los términos para el registro de candidatos para la Asamblea, por el principio de mayoría relativa fue fijado

del 1° al 15 de mayo, y para los de representación proporcional del 15 al 30 de mayo (artículo 384).

Las boletas para la elección de los miembros de la Asamblea, se imprimirán conforme al modelo aprobado por la Comisión Federal Electoral, el que debía llevar impresas las listas de los candidatos, propietarios y suplentes, postulados. Las boletas referidas debían contener los siguientes datos: distrito electoral uninominal; mención de que se trata de la elección para Representantes de la Asamblea; color o combinación de colores y emblema del partido político; nombres y apellidos de los candidatos; un solo círculo por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos por mayoría relativa y la lista de candidatos por representación proporcional; y las firmas impresas del presidente y secretario de la Comisión Federal Electoral (artículo 390).

Al término del cómputo distrital de las elecciones federales los Comités Distritales Electorales debían proceder al cómputo de la elección de los representantes de la Asamblea (artículo 395). Concluido este cómputo los Comités tenían las siguientes obligaciones: enviar a la Comisión Federal Electoral y a la Comisión Local Electoral copia de las actas de la elección y de las actas de cómputo distrital, y un informe relativo a esta elección; formar el paquete de la elección, con los paquetes de las casillas, copia de todas las actas de cómputo y remitirlo al Colegio Electoral de la Asamblea para su depósito y salvaguarda en tanto se califica la elección; y enviar al Tribunal de lo Contencioso Electoral los recursos de queja que se hubiesen interpuesto y la documentación relativa a los cómputos distritales respectivos (artículo 396).

La Comisión Federal Electoral era el órgano encargado de expedir las constancias de mayoría relativa cuando no se hubiese interpuesto el recurso de queja; y así lo determine la resolución del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Posteriormente, la Comisión procederá a la asignación de miembros de la Asamblea electos por el principio de representación proporcional, conforme a las siguientes reglas (artículos 400 a 403). No tenía derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea, electos por el principio de representación proporcional, el partido que no obtuviera por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para la elección de Representantes en el Distrito Federal; obtuviera el 51% o más de la votación efectiva en el Distrito Federal, y su número de constancias de mayoría relativa, represente un porcentaje del total de la Asamblea, superior o igual a su porcentaje de votos; y obtuviera menos del 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y su número de constancias de mayoría relativa, sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Asamblea del Distrito Federal. Cuando se dieran los anteriores supuestos, se tenían que deducir de la votación de la circunscripción plurinominal los votos de los partidos que se encuentren en alguno de los supuestos referidos. Para la asignación de miembros de representación proporcional a los demás partidos se aplicará entre ellos la fórmula de primera proporcionalidad.

Si algún partido obtuviera el 51% o más de la votación efectiva del Distrito Federal y el número de constancias de mayoría relativa, representan un porcentaje del total de la Asamblea, inferior a su referido porcentaje de votos, tenían

derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea electos, según el principio de representación proporcional, hasta en tanto la suma de Representantes que se hubieran obtenidos por ambos principios, representaran el mismo porcentaje de votos.

A ningún partido político se le pueden reconocer más de 46 miembros, lo que representa aproximadamente el 70% de la integración total de la Asamblea, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

Si ningún partido obtiene el 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados miembros por representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Asamblea, será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que hubiera alcanzado la mayor votación en el Distrito Federal, en la elección de Representantes por mayoría relativa.

En lo referente al contencioso electoral y a la calificación de la elección, el Capítulo Octavo del Código precisaba que se aplicarían las reglas previstas en el Libro Séptimo del mismo, referentes a los recursos, nulidades y sanciones, siempre y cuando no se opongan a las siguientes disposiciones: procederá el recurso de revisión ante la Comisión Federal Electoral, respecto de las resoluciones de la Comisión Local Electoral del Distrito Federal; procederá el recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral

y la Comisión Local Electoral del Distrito Federal al resolver los recursos de revisión; y respecto al escrito de protesta se tenía que remitir por los comités distritales electorales al Tribunal de lo Contencioso Electoral, conjuntamente con el recurso de queja (artículo 404).

Por lo que se refiere al Colegio Electoral de la Asamblea, se precisaba que el mismo estaba integrado por los presuntos representantes que hubieran obtenido constancia de mayoría o de asignación. Se establecía que era competente para calificar la elección de sus miembros, en única instancia (artículo 405).

Se destaca la obligación del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de remitir el expediente y la resolución emitida sobre el recurso de queja, dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal Electoral, para los efectos de la expedición de las constancias de mayoría en la elección de los miembros de la Asamblea por mayoría relativa, y al Colegio Electoral de la Asamblea del Distrito Federal (artículo 406).

Por último, la reforma de referencia, en sus artículos transitorios, hacía mención a su entrada en vigor, siendo ésta, el 7 de enero de 1988, lo anterior en virtud de que la misma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Por otra parte, se precisaba en su segundo transitorio, que la elección de los miembros de la Asamblea para el período de 1988 a 1991, tendría lugar el primer miércoles del mes de julio de 1988.

Posteriormente, el 1 de junio de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la última reforma al Código Federal Electoral antes de su abrogación.

En esta reforma se modificaron los artículos 7, 9 y 343 del Código Federal Electoral.

En el artículo séptimo relativo a las obligaciones de los ciudadanos se agregó un párrafo en el que se establece que se sancionará a los ciudadanos que no cumplan con las obligaciones de votar en las elecciones federales, de desempeñar los cargos federales para los que fueron electos y de desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos.

Llama la atención en esta modificación el hecho que se sancione a los ciudadanos que no ejerzan su derecho de voto ya que éste por definición es libre. De igual manera, la sanción a quienes no desempeñen cargos federales o funciones electorales resulta redundante ya que el mismo Código, en los capítulos respectivos, prevé sanciones para estos casos.

En el artículo noveno relativo a los requisitos para ser diputado federal se aportan dos modificaciones. En la fracción II referente a la edad para ser diputado se agregan las palabras “como mínimo” refiriéndose a los 21 años. En la fracción XI se establece que los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales, de los comités distritales electorales no podrán ser candidatos a diputados a menos que se separen de su cargo seis meses antes de la elección. En esta reforma este término se reduce a tres meses. Siendo estos requisitos aplicables a la elección de representantes de la Asamblea del Distrito Federal, puede ser éste el motivo por el que se redujo dicho término.

Finalmente, el artículo 343 establece que se impondrá una multa de 500 a 1000 días de salario mínimo, vigente al momento de cometer el delito, y prisión de 4 a 7

años, a los ministros de culto religioso, que por cualquier medio o motivo induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un partido o candidato, o fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado. Con la modificación a este artículo se establece una multa única de hasta 1000 días de salario mínimo y se suprime la sanción del encarcelamiento. Se suprime la mención de la presión sobre el electorado, lo que resulta natural ya que ésta era redundante. Se precisa en este precepto que la comisión de estos actos puede darse en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar. La última modificación a este artículo radica en la supresión de la palabra “delito”.

Como se mencionó anteriormente, una de las críticas que se le hizo al Código Federal Electoral fue justamente lo elevado de las sanciones que se imponían a los ministros de culto religioso. Con esta reforma se reducen dichas sanciones y sobre todo ya no se consideran como delito, por lo que sólo se sancionan con una sanción de índole administrativa.

III. LA CRISIS ELECTORAL DE 1988

Las reformas electorales de 1986 no trajeron para el PRI los resultados esperados y no permitieron prevenir la crisis política de 1988. La jornada electoral del 6 de julio de 1988 y su consecuente crisis que duró dos meses hasta la calificación de la elección presidencial confirmaron el fracaso.

Una de las causas de esta crisis provino de la misma reforma electoral cuyas consecuencias socio-políticas no

fueron medidas por sus autores. En efecto, uno de los pilares de dicha reforma fue la “norma de la participación”¹⁵ y la consecuente politización de la sociedad mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid y que culminó en el proceso electoral de 1988. La escisión del PRI también contribuyó en esta crisis política.

La difusión de la cultura de la participación en la sociedad mexicana así como los cambios socio económicos de la década de los ochenta contribuyeron a que la tasa de abstención de las elecciones disminuyera de manera considerable. Puede decirse que de alguna manera el abstencionismo fue durante años una de las causas del mantenimiento del PRI en el poder. A ello se debe en parte el crecimiento electoral del Partido Acción Nacional.

Cabe recordar aquí, que una de las innovaciones de la reforma electoral de 1986 fue el establecimiento del principio de corresponsabilidad de los ciudadanos, los partidos y el gobierno en el desarrollo y la organización de los procesos electorales. Esto llevaba implícita una mayor participación política de la oposición.

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid previó un crecimiento de la oposición en los comicios de 1988, no previno que con el pluripartidismo se daría una dispersión considerable del voto provocando así la crisis.

La crisis pudo ser vislumbrada desde la campaña electoral para la elección presidencial, que se caracterizó por

¹⁵ Loaeza, Soledad. “La crisis electoral del 6 de julio de 1988”.- p. 221.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porrúa, 1999.- 378p.

un alto grado de politización de la sociedad. A estas elecciones se registraron seis candidatos, de entre los cuales cabe señalar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, consecuente a la ruptura en el seno del PRI, que fue apoyada inicialmente por el PARM que después participó en el Frente Democrático Nacional.

Los otros candidatos fueron: Carlos Salinas de Gortari, por el PRI; Manuel J. Clouthier, por el PAN; Heberto Castillo, por el PMS;¹⁶ Gumersindo Magaña, por el Partido Demócrata Mexicano (PDM); y Rosario Ibarra de Piedra, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). El 6 de junio de 1988 se formalizó el convenio de alianza entre el Partido Mexicano Socialista y el Frente Democrático Nacional, por el cual Heberto Castillo renunció a su candidatura presidencial a favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

Tanto la reorganización de la izquierda mexicana, como la fractura del PRI de octubre de 1987, contribuyeron a la hegemonía del PAN sobre los partidos de oposición independientes.

Paralelamente a las elecciones federales, los habitantes del Distrito Federal iban a las urnas a elegir, por primera vez, a sus representantes en la Asamblea del Distrito Federal, lo que contribuyó a politizar aún más estos comicios. Simultáneamente, se celebraban elecciones en Nuevo León, Querétaro, Sonora, Colima, Coahuila, Chiapas y Guanajuato para elegir diputados locales y, en Chiapas, al Gobernador del Estado.

¹⁶ El Partido Mexicano Socialista resultó del acuerdo entre los Partidos Socialista Mexicano y Mexicano de los Trabajadores para hacer frente al crecimiento electoral del PAN.

Por primera vez los partidos políticos de la oposición habían logrado aumentar la proporción de sus representantes en las casillas de voto, logrando estar representados en el 60% del total.

El 6 de julio la jornada electoral inició sin mayores contratiempos, hasta el mediodía, en que los representantes del PAN en Guanajuato, Querétaro, Durango y Sinaloa empezaron a notar ciertas irregularidades como la no publicación de las ubicaciones de algunas casillas, la tinta no era indeleble y el padrón electoral estaba incompleto. Después de las veintiuna horas se detuvo la información que debía proporcionar el mecanismo auxiliar instalado por la Secretaría de Gobernación (sistema de comunicación vía telefónica que transmitía mediante computadoras a los representantes de los partidos los resultados de las casillas). Ante la gravedad de las fallas técnicas se hizo necesario implementar un nuevo centro de cómputo, dejando en todos las dudas sobre un eventual fraude.

El sistema de cómputo objeto de tantas suspicacias y críticas fue instalado a fin de monitorear los hechos de la jornada electoral, como un mecanismo de ayuda. En efecto, los partidos políticos habían solicitado que se les enviara la información relativa a los resultados de manera extraoficial, por lo que la Secretaría de Gobernación no tenía obligación alguna de hacerlo; no obstante ello accedió. Se acordó mandar la información al Registro Nacional de Electores en donde se encontraban instalados los representantes de los partidos políticos. A raíz de un problema técnico con las líneas telefónicas se suspendió la transmisión de dicha información.

Al decir de la Secretaría de Gobernación esta falla no afectó la información en sí, ya que los resultados de cada casilla eran expuestos en el exterior de éstas y los partidos políticos tenían representantes en todos los Estados.¹⁷

En la noche del 6 de julio, los candidatos Cárdenas, Clouthier e Ibarra lanzaron y presentaron en la Secretaría de Gobernación un “Llamado a la legalidad” en el que denunciaban irregularidades durante el proceso electoral y denunciaban al PRI de haber perdido las elecciones y no querer admitirlo.

Posteriormente, el Presidente del PRI anunció la victoria rotunda del candidato del partido, sin que aún la Comisión Federal Electoral hubiese dado resultados oficiales. El 7 de julio, el candidato del PRI admitió que los resultados no habían sido benéficos para su Partido en algunos Estados, y en particular en el Distrito Federal. Finalmente, mientras los partidos de oposición seguían con sus denuncias, el PAN accedió a seguir con el proceso electoral.

Los resultados electorales de la elección presidencial de 1988 fueron los siguientes (en millones de votos): PRI 9.2; FDN 5.3; PAN 3.2; PFCRN 1.7; PPS 1.7; PARM 1.1; PMS 0.8; PDM 0.2 y PRT 0.1.¹⁸

La reforma electoral había establecido una serie de mecanismos para agilizar los resultados de las elecciones y para garantizar la transparencia del proceso electoral, y fue esto

¹⁷ Bartlett Díaz, Manuel. “Un testigo de la jornada electoral de 1988”.- p. 247.- En: Derecho y legislación electoral : 30 años después de 1968. México : UNAM. Coordinación de Humanidades : Miguel Ángel Porrúa, 1999.- 378p.

¹⁸ Gómez Tagle, Silvia.”Las estadísticas electorales de la reforma política”.- En: Cuadernos del CES. No. 34, 1990.

mismo lo que hizo tropezar al gobierno y provocó la crisis de 1988. Al pasar de los años, podría decirse que en sí la reforma electoral de 1986 tenía los elementos necesarios para fortalecer la democracia en nuestro país, la participación ciudadana, incitada por esa misma reforma pero no calculada por el gobierno, fue el elemento que contribuyó a desestabilizar al PRI y a llevarlo a cometer los errores tan burdos en los que incurrió a partir del 6 de julio.

Otros testigos de la jornada electoral de 1988 tienen una visión diferente de los hechos ocurridos ese día. Un representante de uno de los grupos que apoyaban la candidatura de Cárdenas, Jorge Alcocer, declaró en el periódico *Reforma*, en 1994,¹⁹ que en realidad el sistema nunca se cayó, lo que sucedió es que Cárdenas no ganó la elección, en sí detuvo la información extraoficial porque estaba a la delantera Cárdenas y que por ello era mejor esperar tener más datos a fin de que la opinión pública tuviera un resultado más favorable a Salinas de Gortari. Dicha tesis fue compartida también por el PAN.

Pasada la crisis de la jornada electoral, en la semana del 7 al 11 de julio la Comisión Federal Electoral dio a conocer resultados preliminares que le daban la victoria al PRI con el 50% de los votos y el 45% a la oposición. Aunque ésta no reconoció tales cifras, el 13 de julio los resultados oficiales las confirmaron.

Del 21 de julio al 13 de agosto de 1988 se instaló el Pleno de la Comisión Federal Electoral para la revisión de la documentación electoral. El 15 de agosto se instaló el órga-

¹⁹ Bartlett Díaz, Manuel. *op. cit.* nota 17, p. 248.

no de autocalificación. El 10 de septiembre Carlos Salinas de Gortari fue declarado Presidente electo por el Colegio Electoral, con el voto a favor de 263 diputados del PRI y de 3 votos del FDN, el voto en contra de 85 diputados panistas, habiéndose retirado de la sesión 152 diputados del FDN y 16 panistas, en protesta a lo sucedido. El día anterior, los diputados del PAN habían formulado un voto particular en el que señalaban todas las irregularidades del proceso electoral y pedían la anulación de la elección presidencial.

Los resultados oficiales de la Secretaría de Gobernación arrojan las siguientes cifras para las elecciones presidenciales: voto efectivo: 19.1 millones de sufragios (52% del padrón electoral), repartidos como sigue: Carlos Salinas de Gortari 50%; Cuauhtémoc Cárdenas 31%; Manuel J. Clouthier 17%; Gumersindo Magaña 1%, y Rosario Ibarra de Piedra 0.4%.

Los resultados de las elecciones senatoriales en el Distrito Federal también fueron impugnados por la oposición y, en particular, por el PAN.

La Cámara de Diputados quedó integrada como sigue: PRI 263 (236 por mayoría relativa y 27 por representación proporcional); PAN 101 (38 por mayoría relativa y 63 por representación proporcional); PMS 19 (19 de representación proporcional); PARM 29 (4 por mayoría relativa y 25 por representación proporcional); PPS 32 (32 de representación proporcional); PST-PFCRN 34 (34 de representación proporcional); otros 22 (22 de mayoría relativa).²⁰

²⁰ Los otros son las candidaturas comunes que se formaron con diferentes combinaciones entre PPS, PFCRN, PARM y PMS.

Estos resultados hablan por sí solos para explicar por qué la oposición aceptó parte de los resultados de las elecciones federales de 1988.

Una de las huellas más importante y más indeleble que dejaron las elecciones de 1988 fue la politización de la sociedad mexicana. La madurez que tanta falta hacía a nuestras instituciones e instrumentos democráticos, la estaba adquiriendo el pueblo de México. Los comicios de los años posteriores confirmaron esto con una participación electoral cada vez mayor. Si bien seguimos con prácticas poco democráticas como el acarreo, la concientización del elector en las zonas urbanas ha sido el mayor promotor de las reformas electorales posteriores a 1986.

La otra huella, que fue más que eso, consistió en el fin de la hegemonía del PRI en el poder político.

IV. CONCLUSIONES

Las circunstancias propias de un sistema electoral no pueden dejar de analizarse fuera de las peculiaridades del sistema político en el que está inmerso, máxime en momentos de crisis.

En México, el sistema electoral y de partidos políticos ha evolucionado desde la época postrevolucionaria, en una forma paulatina pero progresiva. Durante el período de consolidación del sistema político el sistema electoral y de partidos fue relativamente excluyente, que se explica por la actitud defensiva de la élite política que no quería ceder poder. Posteriormente, una vez el sistema político consolidado, con la desaparición de los partidos caudillistas y

de los riesgos de escisión del partido dominante, el sistema electoral fue dando poco a poco muestras de una cierta apertura, favoreciendo la incorporación y participación de nuevos partidos políticos.

Si bien el sistema de representación siempre ha asignado una cantidad determinada de curules de diputados a la oposición, ésta ha sido en general aproximadamente coincidente con la proporción de votos que los partidos minoritarios han recibido en las elecciones legislativas. Esto indica que el régimen electoral, a pesar de las críticas, ha evolucionado con el crecimiento político del país.

La reforma electoral de 1986 ha sido particularmente relevante en lo que respecta a la representación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados por el sistema de representación proporcional. Además, esta reforma permitió reducir la distorsión propia a los sistemas mayoritarios.

Si bien la creación de un Tribunal Electoral autónomo no respondió en la práctica a las expectativas, sí fue el primer paso para la instauración de instituciones político-electorales confiables, como hoy en día, más de diez años después, las tenemos en el Instituto Federal Electoral y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las instituciones tienen la madurez de sus integrantes, la mayoría de los actores políticos de 1988 carecían aún de madurez política, para que éstas y la legislación vigente fuesen válidas.

México tardaría aún unos años en tener órganos electorales en los que no esté representado el Poder Ejecutivo. Claro es que la verdadera madurez política y una real democracia llegará el día en que la sociedad ya no sospeche

de manera permanente que los representantes del Poder Ejecutivo no son imparciales y susceptibles de cometer fraudes. La fuerza de una democracia reside en que la presencia del gobierno en la vigilancia y el control de los procesos electorales es la garantía de la transparencia y legalidad de éstos.

Pero el presidencialismo reforzado en nuestro sistema político hace temer de manera permanente la presencia del Ejecutivo en el control de las elecciones.

De manera muy particular, la legislación electoral despierta las pasiones e induce a la crítica, y ello no puede ser de otra manera en virtud de que ésta decide el modelo de sociedad política y de régimen político. Una reforma electoral que no suscite críticas no sería tal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. “Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México” en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*. México, 1989.
- Andrea Sánchez, Francisco José de. “Los partidos políticos en la Constitución Mexicana de 1917”, en *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX; La Constitución Mexicana 70 años después*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 404. México, 1988.
- Bartlett Díaz, Manuel, “Un testigo de la jornada electoral de 1988”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1999.
- Franco González Salas, José Fernando. “El Tribunal de lo Contencioso Electoral, su función y su futuro”, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*. México, 1989.
- Garay Morales, Leonor; Animas Sevilla, José Alfredo; y Contreras Castellano, Jaime. “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comparativo en sus distintas reformas, 1990, 1993, 1994 y 1996”, en *Estudios de Derecho Electoral*, Tomo I, Tribunal Federal Electoral. México, 2000.
- Gómez Tagle, Silvia. “Las estadísticas electorales de la reforma política”, en *Cuadernos del CES*, Núm. 34, Colegio de México. México, 1990.
- Loeza, Soledad. “La crisis electoral del 6 de julio de 1988”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1999.

- Martínez Assad, Carlos. “Las elecciones legislativas y la ilusión democrática”, en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI Editores. 1985.
- Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.
- Patino Camarena, Javier. “Calificación de las elecciones en México”, en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. II, Número 3. México, 1993.
- Peza Muñoz Cano, José Luis de la. “Evolución de la justicia electoral en México (1968-1978)”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1999.
- Sánchez Bringas, Enrique. “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral” en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*. México, 1989.
- Serrano Migallón, Fernando, “La legislación electoral y su evolución durante tres décadas”, en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1999.

LIC. MANUEL BARQUÍN ALVAREZ

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (1970). Maestría en Derecho, Universidad de Harvard (1978). Certificado de Programa Propedéutico de Posgrado en Ciencias Sociales. The American University, Washington, D. C., U.S.A., conjuntamente con CONACYT (1982). Maestría en Ciencia Política, Universidad de Yale (1984).

Fue Asesor del Secretario de Educación Pública; Asesor del Subsecretario de Energía y Consultor de la Comisión Reguladora de Energía en la Secretaría de Energía; Asesor del Secretario de Gobernación; y Consejero Magistrado del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha desempeñado los siguientes cargos: Subdirector de la Dirección General de Asuntos Jurídicos; Secretario Particular de la Rectoría; Asesor del Abogado General; Director General de Asuntos Jurídicos; Jefe de la División de Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán; Director del Centro de Documentación Legislativa Universitaria; Asesor de la Rectoría y Abogado General; Miembro de los Comités SEP-ANUIES para la evaluación de instituciones de educación superior, durante dos años.

Dentro de sus actividades académicas se ha desempeñado como Investigador Nacional Nivel I, con licencia en el Sistema Nacional de Investigadores; profesor en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM; en el Instituto Tecnológico Autónomo de México; en el

Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública; y en la Universidad Panamericana. Impartió la cátedra “Estructura del Poder Judicial” en la Unidad de Posgrado de Derecho de la UNAM. Ha sido participante y coordinador en más de noventa seminarios, congresos, coloquios, mesas redondas, reuniones académicas y conferencias en diversas instituciones, escuelas y universidades dentro de la República Mexicana y en el extranjero. Ha obtenido diversas distinciones académicas y en asociaciones. Ha participado como miembro de diversas comisiones y comités dentro de las instituciones donde ha prestado sus servicios. Fue coautor y coordinador en dos libros: y más de setenta artículos tanto en libros como en revistas especializadas; traducciones y reseñas sobre temas jurídicos.

Actualmente es Investigador Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Consejero de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, designado por el Senado de la República.

CAPÍTULO III

LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERÍODO 1989-1995 Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERÍODO 1989-1995 Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

ROBERTO GUTIÉRREZ LÓPEZ
ALEJANDRO BECERRA GELOVER

A Arturo Núñez Jiménez, por sus consejos, por su amistad

SUMARIO: I. Introducción; II. La Reforma de 1989-1990 y la justicia electoral; III. La Reforma de 1993 y la justicia electoral; IV. La Reforma de 1994 y la justicia electoral; V. Desempeño del Tribunal Federal Electoral 1991-1995; VI. A manera de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de evolución de la justicia electoral mexicana en los últimos dieciséis años requiere ser comprendido y evaluado a la luz de las transformaciones sociales, políticas y culturales que han servido como su contexto. En efecto, junto a la dinámica interna inherente a los debates jurídico-doctrinarios ocurridos en la materia, la influencia del entorno global en el que éstos han tenido lugar es un factor

imprescindible para explicar el sentido y alcance de cada una de las reformas ocurridas desde la segunda mitad de la década de los ochenta.

En una perspectiva general, puede plantearse que el aceleramiento de la dinámica reformista en esta etapa, después de más de cien años de relativo aletargamiento en la materia,¹ obedece a lo que en una retrospectiva histórica ha sido llamado el “reclamo democrático”, entendido como la exigencia social para poner al día el entramado jurídico institucional encargado de regular el acceso al y el ejercicio del poder público en México, así como fortalecer las instituciones encargadas de resolver las controversias e impartir justicia en términos electorales.

Después de la reforma político-electoral de 1986-1987, que planteó la existencia de un sistema mixto de calificación de las elecciones tanto para el Poder Legislativo como para el Ejecutivo y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), pero que mantuvo en lo fundamental la resolución en última instancia en los Colegios Electorales, las reformas de 1989-1990 y de 1993 deben ser vistas como momentos especialmente relevantes en el

¹ Cabe destacar a este respecto el profundo efecto de “la tesis sostenida por Ignacio L. Vallarta, quien desde 1878 advertía sobre los riesgos que corría la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se le sometía a presiones políticas que demeritaran su prestigio como máximo órgano jurisdiccional federal, por tal razón, en nuestro país la justicia electoral se [mantuvo] sustancialmente en el ámbito de competencia de las autoridades establecidas expresamente para atender todo lo relativo a la preparación, desarrollo y calificación de los comicios”. *cf.* Núñez Jiménez, Arturo. La reforma electoral de 1989 a 1990.- p. 123.- México : Fondo de Cultura Económica, 1993. 194 p.

horizonte de la construcción de un sistema electoral moderno, en general, y de un sistema de resolución de controversias electorales plenamente fortalecido, en lo particular. Evidentemente el salto jurídico-político que representaron tales reformas está íntimamente vinculado a las características de las coyunturas político-electorales respectivas,² mismas que se analizarán más adelante.

De hecho, el proceso de transición política nacional tuvo como referente central la necesidad de modificar las instituciones y procedimientos regulatorios de la competencia interpartidista, en el marco de una cultura política —prácticas, costumbres y hábitos desde los cuales la sociedad y los propios actores políticos asumían e interpretaban el sistema dentro del cual actuaban— que operó siempre como factor definitorio de los límites y alcances de las transformaciones institucionales. De esta manera, la forma tradicional de regular el acceso al poder público, se convirtió en el obstáculo más significativo en la ruta de la mutación del sistema político posrevolucionario a un sistema cabalmente democrático, en donde la impartición de justicia constituía un componente de fundamental importancia.

Después de todo, como ha recordado Norberto Bobbio, la democracia, en su definición mínima, implica un conjunto de reglas procesales a partir de las cuales se

² Sobre todo las elecciones del 6 de julio de 1988 revelaron la incapacidad del sistema electoral para estar a la altura de la creciente competitividad partidaria. *cfr.* Reyes del Campillo, Juan Francisco. “Modernización política y reforma electoral 1989-1990”.- pp. 184-185.- En: Política y Gobierno : En la transición mexicana. México : UAM-Xochimilco, 1990. 245 p.

determina quién está legítimamente autorizado a tomar las decisiones públicas, respetando todas y cada una de las etapas indicadas por dichas reglas. En este mismo sentido, también Giovanni Sartori ha propuesto una de las tipologías clásicas para diferenciar los sistemas democráticos de aquellos que no lo son; una tipología basada en la distinción entre los sistemas de partidos competitivos y los no competitivos, donde la existencia de reglas e instituciones que garanticen una contienda abierta, equitativa y transparente, con la consecuente confiabilidad de sus resultados, es el criterio fundamental para determinar el tipo de sistema de que se trata.

En el caso mexicano, y en la medida en que nunca fueron suprimidas las garantías individuales ni las libertades fundamentales, ni dejaron de existir formalmente los procesos electorales periódicos, era evidente que la llamada transición democrática no requería pasar, como en las transiciones propias de los regímenes autoritarios tradicionales, por la refundación del conjunto del sistema jurídico institucional. En términos de la apertura y consolidación de un sistema de carácter plenamente democrático, la asignatura pendiente era, sin lugar a dudas, la referida a la organización y calificación de los procesos electorales, así como a la resolución de las controversias respectivas, temática en la que se concentraban los cuestionamientos a la legitimidad del régimen político.

Como detallaremos a lo largo de este trabajo, las reformas específicas en materia de justicia electoral se enmarcaron en movimientos transformadores de más amplio alcance que funcionaron como su contexto de posibilidad. Baste señalar

por ahora que la reforma de 1989-1990 crea el Tribunal Federal Electoral como un avance importante en materia de justicia electoral. La reforma le imprime un carácter autónomo, le otorga mayor firmeza jurídica a sus resoluciones y en general dota de un mayor rigor técnico-jurídico al procedimiento contencioso. De esta manera, el órgano encargado de la justicia electoral, en una de sus modalidades, transita de ser un órgano estrictamente administrativo a otro con capacidad jurídica de más amplio alcance. Esta etapa sería complementada con las reformas de 1993, que al contemplar la desaparición de la autocalificación de las elecciones para los miembros del Congreso de la Unión, amplía consecuentemente las facultades de los órganos del Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones y hace del Tribunal Federal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Con ello, la etapa 1989-1995 se vuelve fundamental en la historia del sistema electoral en México, sobre todo porque a partir del contenido de las reformas mencionadas el país se orienta a la construcción de un sistema democrático sustentado en un sistema de partidos competitivos, en donde la solución de controversias juega un papel central en la generación del ambiente de confianza política e institucional indispensable para dotar de estabilidad y legitimidad al conjunto del sistema político.

Por ello, retomar el período de las reformas electorales entre 1989-1995 como una de las etapas trascendentes en la conformación de una institucionalidad moderna en materia de justicia electoral, resulta necesario en la ruta de la comprensión del esfuerzo colectivo realizado por la sociedad mexicana en aras de construir reglas, procedimientos

e instituciones funcionales, confiables y plenamente concordantes con las necesidades de un tejido social crecientemente plural, con mayores niveles de participación y responsabilidad, así como más exigente con respecto a lo que se espera de sus instituciones.

II. LA REFORMA DE 1989-1990 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

II.1. Contexto político de la Reforma 1989-1990

Como ha sido ampliamente aceptado, la elección presidencial de 1988 significó un punto de ruptura en las formas tradicionales de entender y practicar la competencia política, abriendo una nueva etapa tanto al reconocimiento de la creciente expresión plural de la sociedad, como a la dinámica que generaría en el futuro cercano el sistema de partidos. Esta realidad fue reconocida abiertamente por los sectores políticos, los círculos académicos, los medios de comunicación y, en general, por toda la sociedad. Frente a un contexto especialmente conflictivo, donde las impugnaciones en torno a la confiabilidad de las distintas etapas del proceso electoral estuvieron cerca de provocar un rompimiento institucional de grandes proporciones, el país enfrentó el problema de crear instituciones electorales confiables y eficientes que, particularmente en materia de justicia electoral, fueran cualitativamente superiores a las existentes en ese momento.

A partir del enorme daño que a la legitimidad de la figura presidencial y del sistema político en su conjunto le

había causado el controvertido proceso de julio de ese año y, de manera especial las deficiencias en lo relativo al contencioso electoral, Carlos Salinas de Gortari, al tomar posesión como Presidente Constitucional, convocó a la sociedad a construir tres acuerdos de alcance nacional. Uno de ellos, el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, tuvo como propósito central impulsar el perfeccionamiento de los procesos electorales y modernizar las prácticas de los actores políticos.

En este sentido, el 1° de diciembre de 1988 el Presidente Salinas planteó ante el pleno del Congreso en su discurso de toma de posesión: "...propongo un nuevo acuerdo político que fortalezca nuestra unidad y dé cabida a nuestras diferencias, tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores públicos, comenzando por el propio gobierno".³

El Presidente de la República señaló también que la garantía más urgente, en el ámbito político, era la transparencia de los procesos electorales. Fue por ello que la convocatoria presidencial hizo un llamado a las diversas fuerzas políticas del país a fin de revisar la legislación electoral de ese momento e iniciar una discusión colectiva sobre los alcances que tendría una reforma jurídico-institucional en este ámbito. Sin duda, la necesidad de llevar tal acuerdo respondía a las exigencias del desarrollo político y democrático del país en ese momento y, en este sentido, su

³ Comisión Federal Electoral. Consulta pública sobre reforma electoral : Memoria 1989.- T. II.- México : La Comisión, 1989.- 3 v.

objetivo se centraba en lograr una mejor convivencia entre los mexicanos, mediante el fortalecimiento y ampliación de los canales de participación social y política.

Por medio del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron cuatro directrices que orientaban y comprometían la acción del gobierno en el marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Estas directrices se vinculaban con la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional; el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política; la modernización del ejercicio de la autoridad; y el impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo nacional.⁴

De manera particular, en lo que respecta al punto relativo al *perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política*, el Plan Nacional de Desarrollo proponía realizar un proceso de concertación entre los distintos actores bajo determinadas vertientes: avanzar mediante el diálogo en el perfeccionamiento de los procesos electorales; asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en los comicios; vigilar la legalidad de los procesos comiciales con una mayor y mejor participación de los partidos políticos y de los ciudadanos; informar de los resultados electorales con oportunidad y transparencia; asegurar el acceso a los partidos políticos a los medios de difusión, y respetar y apoyar el derecho de manifestación.

⁴ Secretaría de Gobernación. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.- México : La Secretaría, 1989.

Por sus alcances y por el método para su procesamiento, la propuesta del Ejecutivo Federal requería necesariamente para su consecución de la participación de los partidos políticos y, en general, de los miembros interesados de la sociedad, a fin de discutir colectivamente la problemática inherente a la organización, instrumentación y confiabilidad de los procesos electorales, así como de sus resultados. En esta tesitura, el paso inmediato a seguir fue conocer la opinión de los diversos actores sobre el sistema electoral y la legislación vigente. El mecanismo escogido para tales efectos, fue el establecimiento de Foros de Consulta Pública en el seno de la Comisión Federal Electoral. De manera paralela, el Congreso de la Unión decidió realizar audiencias públicas con la misma finalidad, al igual que la mayoría de las legislaturas locales en los estados de la República. En suma, se puso en marcha un amplio proceso de consulta sobre el futuro del sistema electoral a nivel nacional.

II.2. El proceso de construcción de consensos y la votación de la reforma

II.2.1. El proceso de consulta

El proceso de reflexión y discusión colectiva en materia de reforma electoral se inició con la petición del Secretario de Gobernación a la entonces Comisión Federal Electoral para que organizara una consulta política nacional sobre la temática, que posteriormente sintetizara las propuestas más importantes que pudieran ser incluidas en un proceso de reforma. Consecuentemente, el

9 de enero de 1989,⁵ la Comisión Federal Electoral acordó la creación de una Comisión Especial para tales propósitos, misma que fue denominada *Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales*. Esta Comisión se encargó de convocar a partidos políticos, miembros del poder legislativo, asociaciones políticas, organizaciones sociales, medios de comunicación, instituciones académicas y en general a los ciudadanos interesados, a participar en los foros. Se partía de la idea que las opiniones y propuestas de los actores involucrados y de los públicos atentos era fundamental en la discusión sobre los aspectos que en materia electoral debieran ser sujetos de reforma y, de este modo, iniciar el proceso de construcción de consensos para diseñar un nuevo esquema jurídico e institucional de sistema electoral.

La Comisión Especial para la Consulta Pública inició sus trabajos el 17 de enero de 1989, encabezada por el Secretario de Gobernación, con la representación del Poder Ejecutivo Federal y, a su vez, conformada por representantes del Poder Legislativo, así como por representantes de cada uno de los partidos políticos nacionales. Asimismo, el Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral fungió como Secretario Técnico de dicha Comisión.⁶

El proceso de Consulta Pública en el seno de la Comisión Federal Electoral tuvo una duración de dos meses,

⁵ Tribunal Federal Electoral. Informe de actividades 1990-1996.- p. 160.- México : El Tribunal, 1996. 245 p.

⁶ *idem.* p. 161.

es decir, del 14 de febrero al 13 de abril de 1989, en los que se realizaron doce sesiones de trabajo bajo seis enunciados generales: 1) Derechos políticos y representación nacional (dos sesiones); 2) Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales (dos sesiones); 3) Política y medios de comunicación (dos sesiones); 4) Registro nacional de electores (una sesión); 5) Organismos, procesos y contencioso electoral (tres sesiones); y 6) Instituciones políticas del Distrito Federal (dos sesiones). Así mismo, se presentaron ante la Comisión 91 ponencias, 48 de origen partidista y 43 de invitados especiales. Además, la Comisión recibió 43 trabajos adicionales remitidos por ciudadanos y por distintos organismos.⁷

Cabe subrayar que en la octava, novena y décima sesiones se abordó el tema de lo contencioso electoral, mismas que tuvieron verificativo los días 29 de marzo, y 5 y 12 de abril de 1989, respectivamente. Dichas sesiones tuvieron como temas rectores en materia de justicia electoral: el procedimiento y la confiabilidad en la calificación electoral, la eficiencia en el desempeño del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), la revisión del sistema de medios de impugnación y la tipificación de irregularidades procedimentales como delitos electorales.

La octava Audiencia Pública fue la primera en abordar el tema específico de los Organismos, Procesos y del Con-

⁷ Azíz Nassif, Alberto. "La Reforma electoral : adecuaciones para una democracia tutelada".- p. 141.- En: El nuevo estado mexicano T. II : Estado y Política.- Guadalajara, Jal. : Universidad de Guadalajara : Nueva Imagen, 1992.

tencioso Electoral. En esta sesión varias de las propuestas vertidas se relacionaron con la revisión del artículo 60 Constitucional en materia de autocalificación de las elecciones con la finalidad de fortalecer al Tribunal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo, con firmeza jurídica en sus resoluciones y como garante en la impartición de la justicia electoral.⁸ Ello en alusión al carácter administrativo del entonces TRICOEL. También en la sesión se reflexionó sobre la tipificación de las irregularidades electorales como delitos electorales proponiéndose la creación de un capítulo especial en el Código Penal tanto para el Distrito Federal como para la Federación, los que contemplaran tales irregularidades como delitos electorales. Asimismo, un tema que llamó la atención fue el de la descentralización del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En la Novena Audiencia Pública realizada el 5 de abril de 1989 se hizo énfasis en el problema de la calificación de las elecciones, particularmente en lo que respecta a la de los integrantes del Congreso de la Unión. Dos razones sugerían la revisión del principio de la autocalificación como esencia de la justicia electoral. Uno, el hecho de que quienes califican las elecciones eran jueces y a la vez parte de ellas y dos, la dificultad que existía en la Cámara de Diputados, convertida en Colegio Electoral, por su número de integrantes, para cumplir con rigor las tareas relacionadas con el procedimiento de dictaminación de la validez de la elección de sus miembros. Algunas posiciones consideraban que era impor-

⁸ Comisión Federal Electoral. *op. cit.* nota 3, pp. 120-122.

tante crear un órgano autónomo imparcial que estuviera encargado de calificar las elecciones de diputados y senadores, pero que también tomara en cuenta las resoluciones de un Tribunal diseñado para procesar lo relativo al contencioso electoral.

Otras posturas ubicaban la creación de un Tribunal electoral como única autoridad en la materia y con capacidad de resolución definitiva. En este sentido, se criticaba que los Colegios Electorales tuvieran como facultad discrecional acatar las resoluciones del Tribunal Electoral de ese momento y la resolución de las disputas electorales por medios políticos y no jurídicos. En esta perspectiva, se contra argumentaba que en México no existían en ese momento todavía las condiciones propicias para mantener el equilibrio entre la dinámica política y la plena resolución jurídica. En otras palabras, no existía el andamiaje institucional y cultural para que las fuerzas políticas se apegaran estrictamente a los procesos judiciales para resolver controversias.

En ese debate hubo también posturas intermedias como la permanencia del principio de la autocalificación electoral junto a la acción de procedimientos y resoluciones con fuerza jurídica real, de tal manera que el proceso de calificación encontrara en el ámbito jurídico y en la concertación política una dinámica complementaria. En este sentido, se pensaba en un Tribunal Electoral con facultades intermedias, es decir, un Tribunal que no fuese meramente administrativo y que tampoco fuese plenamente resolutorio. Con ello, se buscaba establecer un equilibrio en la calificación electoral entre las vertientes política y jurídica.

El 12 de abril de 1989 se celebró la Décima Audiencia Pública sobre Organismos, Procesos y Contencioso Electoral. En ella se abordó la necesidad de establecer un ordenamiento legal que contemplara recursos y garantías para lograr que los actos de los funcionarios y organismos electorales pudiesen ser objetados, discutidos, modificados y enmendados antes que llegaran a generar un daño al sistema electoral. Se insistió también en la necesidad de crear un órgano autónomo de pleno derecho encargado de calificar los procesos electorales en forma definitiva. Asimismo, se retomó la idea de fortalecer al Tribunal Electoral existente como el organismo base para calificar las elecciones e impartir justicia electoral, aún cuando la última instancia seguirían siendo los colegios electorales. El argumento que sustentaba tal premisa era que si bien esta propuesta no era la ideal, sí respondía a las necesidades históricas y culturales de la nación.

En suma, las posturas expresadas en materia de justicia electoral en los Foros de Consulta se centraron en dos coordenadas básicas: 1) sobre los colegios electorales: su desaparición o bien su preservación, modificación y fortalecimiento; y 2) sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral: la desaparición del TRICOEL o bien su preservación, modificación y fortalecimiento. Ambas coordenadas conducían necesariamente a una serie de cuestionamientos inmediatos, más allá de las consideraciones históricas y tradicionales sobre las prácticas electorales en México. En el primer caso: si desaparecían los colegios electorales, ¿quién se encargaría de la calificación de las elecciones? ¿un órgano autónomo distinto, no ne-

cesariamente de naturaleza jurídica? o ¿un tribunal electoral ad hoc, que no necesariamente tendría que pertenecer al Poder Judicial?. Ahora bien, si se preservaran los colegios electorales, ¿sus resoluciones serían definitivas, prevaleciendo la solución política de las controversias sobre la jurídica en la calificación electoral? o ¿sería necesario que éstas fueran atemperadas por un órgano de naturaleza jurídica y hasta qué grado?

En el segundo caso, las opiniones sobre la desaparición del tribunal existente eran unánimes y, en este sentido, los cuestionamientos sugeridos eran: ¿el nuevo tribunal sería de pleno derecho o mantendría funciones administrativas?, ¿el nuevo tribunal sería independiente de los poderes de la Unión o formaría parte del Poder Judicial?, ¿el tribunal sería la última instancia en la calificación electoral o lo serían los colegios electorales u otras instancias creadas para tal fin?. Como puede constatarse, las disyuntivas eran muchas y de no poca importancia.

II.2.2. El debate y las posturas

El proceso de consulta que se desarrolló en el seno de la Comisión Federal Electoral, al igual que en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales, dejó constancia de la variedad de concepciones existentes acerca del perfil que el sistema electoral en general y el rubro de la justicia electoral en particular deberían tener para afrontar las necesidades de la construcción democrática en el país, así como de sus ritmos de consolidación y formas organizativas. Al mismo tiempo, dio testimonio de la pre-

ocupación de los partidos políticos, de la comunidad intelectual, de las instituciones gubernamentales y de la opinión pública en general por reflexionar en forma colectiva y llevar sus opiniones a un debate abierto, plural y tolerante en la perspectiva de crear instituciones electorales acordes con la nueva realidad nacional.

En los foros de Consulta Pública se recogieron opiniones y propuestas que sirvieron como base para la realización posterior de reuniones interpartidistas. Por cuestiones de tiempo, el debate sobre la reforma electoral entre los partidos políticos llevaría a la necesidad de establecer un período extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión. Es así que una vez terminadas las actividades de los Foros de Consulta, el 22 de junio de 1989 el jefe del Ejecutivo envió una solicitud a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que se convocara a un período extraordinario de sesiones en el que se discutieran las diversas iniciativas de reforma a la Constitución y a la ley correspondiente en materia electoral. El 27 de junio del mismo año, la Comisión Permanente emitió el decreto convocando a un período extraordinario de sesiones que se iniciaría el 28 de agosto, sin que pudiera prolongarse más allá del 20 de octubre.

En el período extraordinario de sesiones, se discutieron nuevamente las posturas que ganaron mayor consenso en el proceso de consulta y que finalmente estuvieron contempladas de diversas maneras por los proyectos partidistas de la reforma. En forma atinada, un estudioso del tema y a la vez testigo directo del proceso de reforma electoral en México, Arturo Núñez Jiménez, sintetizó el debate en materia de justicia electoral señalando que:

“La deliberación sobre el contencioso electoral, sostenida durante el proceso de reforma electoral de 1989–1990 se inscribió en el contexto de un debate más amplio que protagonizaron los partidos políticos en torno a la calificación de las elecciones, polarizándose las posiciones entre los defensores de la auto calificación y los que estaban a favor de la heterocalificación. Por ello, las discusiones sobre el Tribunal Electoral se centraron en dos propuestas extremas: la de desaparecerlo y la de fortalecerlo”.⁹

Ambas posiciones tenían ventajas y desventajas para las prácticas electorales entre los actores políticos, a la luz de la tradición histórica que en la organización de comicios habíamos tenido en México, así como en lo que respecta a la forma de entender los procesos electorales.

Los argumentos a favor del establecimiento de un tribunal de pleno derecho, señalaban que existía un error de origen en la calificación de las elecciones en virtud de que aquellos que calificaban la elección eran los mismos que se elegían, convirtiéndose en jueces y partes de un proceso de verificación de previsiones legales. En este sentido, se argumentaba que prevalecía el criterio político sobre el jurídico para la resolución de controversias electorales, que en esencia tenían una naturaleza jurídica. Por ello, se planteaba la creación de un órgano distinto que calificara la elección de aquellos electos para cargos de representación popular.

En la posición contraria, los que proponían que se preservara la autocalificación a cargo de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, argu-

⁹ Núñez Jiménez, Arturo. *op. cit.* nota 1, p. 130.

mentaban que esta forma de calificar las elecciones mantenía el principio de división de poderes y la solución de conflictos a través de la negociación política. En esta perspectiva, se argumentaba que la autocalificación propiciaba el fortalecimiento del Poder Legislativo al tener la facultad de dictaminar sobre la validez de las elecciones en las que habían participado y, por otra parte, se argumentaba que las controversias electorales en muchos sentidos eran controversias políticas y que de esta manera, a través de la negociación, se podía resolver las diferencias que brotaban entre los actores políticos como consecuencia de la dinámica electoral. Bajo las directrices de estas dos posiciones, se iniciaría la búsqueda en la formación de consensos en materia de justicia electoral.

En este sentido, en el debate entre preservar los colegios electorales o desaparecerlos, los consensos se inclinaban por lo primero. En esta lógica se concedía que la discusión política sobre la validez de las elecciones de los miembros del Congreso debía acotarse para abarcar a un número representativo de legisladores, con el propósito de hacer funcionales a los Colegios. En el caso de la Cámara de Diputados, el Colegio Electoral podría reducirse a una quinta parte. En lo que respecta a la Cámara de Senadores, se tenía la idea de que el Colegio Electoral se conformara parcialmente por una representación de los mismos, atendiendo al número total de integrantes. En dado caso sería de la mitad de los senadores si se incorporaba la elección de los legisladores por el principio de representación proporcional, y por la totalidad de los mismos si no cambiaba el número de sus integrantes, que en ese momen-

to era de 64. En ambos colegios, particularmente en el de diputados, la finalidad era disminuir al máximo la problemática que se originaba al interior de la Cámara como consecuencia de la interacción de todos sus integrantes.

En esta tesitura, se argumentaba que la acción de los colegios electorales debía ser atemperada por las resoluciones de un nuevo tribunal electoral, mismo que sin ser estrictamente definitivo tendría mayor firmeza en sus resoluciones. De esta manera, los Colegios Electorales debían atender las resoluciones de un tribunal que podría ser independiente de los poderes del Unión, aunque en esencia se creía conveniente que la última palabra en materia de calificación electoral la tuvieran los colegios.

Así, el consenso se inclinó tanto a la desaparición del tribunal existente como a la creación de un tribunal con mayor capacidad de resolución jurídica. Entonces, se hizo evidente la necesidad de aprovechar lo positivo de la experiencia acumulada y fortalecer en términos jurídicos la figura de un tribunal electoral, transformándolo de un órgano meramente administrativo, en otro de naturaleza mixta, es decir, que conservara atribuciones administrativas y que fuera dotado de mayor capacidad resolutoria en términos jurídicos.

Sobre la ubicación del tribunal, se planteó la posibilidad de que formase parte del Poder Judicial de la Federación o se mantuviera en su condición de órgano autónomo e independiente de los tres poderes de la Unión, argumento que finalmente formó consenso. En este sentido, se señaló la necesidad de descentralizar el tribunal en salas regionales, en que sus operaciones fueran permanentes y no

coyunturales, y en la profesionalización de sus miembros. Se generó consenso también en cuanto a la integración por magistrados y jueces responsables ante la ley. Con el fin de garantizar la mejor imparcialidad de los magistrados del Tribunal, se discutieron diversas propuestas; en casi todas ellas se coincidía en que la designación debía hacerse por la Cámara de Diputados, difiriendo tan sólo en determinar a quién correspondería hacer las propuestas relativas, si a los partidos políticos —como en el caso del Contencioso Electoral— o al Poder Ejecutivo.¹⁰

La vinculación entre la acción de los colegios electorales con el nuevo tribunal electoral también fue parte fundamental de la discusión. El argumento predominante se circunscribía a establecer un mayor grado de vinculación entre el Tribunal y los colegios electorales. Así, se planteó que las resoluciones del Tribunal deberían ser obligatorias para los colegios, los cuales solo podrán modificarlas con la fundamentación respectiva y el acuerdo correspondiente por parte de una mayoría calificada de sus integrantes. De igual forma hizo consenso la tesis expresada en el sentido de que sería conveniente establecer a nivel constitucional bases mínimas para el funcionamiento de los colegios electorales. Con ellas se buscaría respetar las resoluciones del Tribunal y acotar la discrecionalidad de los colegios en el ejercicio de sus atribuciones respecto de los diferentes tipos de casos que conocieran.¹¹

¹⁰ *idem.*

¹¹ *ibidem.* p. 146.

Es importante observar que los Colegios Electorales seguían teniendo la última palabra en materia de calificación electoral, aunque sus resoluciones podían ser sujeto de modificaciones y tenían que estar mejor fundamentadas. Es así que se dio un paso importante en la ruta de disminuir el nivel discrecional en la discusión política vinculada a la calificación electoral y llevar la problemática de la solución de controversias a un nivel de mayor reglamentación jurídica. Con esta fórmula se intentaba mantener un equilibrio virtuoso entre el ámbito político en la resolución de controversias y la acción de las resoluciones jurídicas.

Otro aspecto importante del debate fue el énfasis en la descentralización del Tribunal con base en la experiencia vivida en julio de 1988, cuando la justicia electoral pasó por un “cuello de botella” al saturarse la instancia encargada de dar trámite a los recursos interpuestos. En este contexto, hay que recordar que en ese entonces los magistrados del TRICOEL tuvieron que resolver un total de 593 recursos de queja en un plazo de 39 días, los cuales fueron interpuestos por los institutos políticos para impugnar los resultados de los cómputos de distintos distritos electorales. Además de tener la intención de hacer del nuevo Tribunal un órgano eficiente, se consideró la necesidad de acelerar la impartición de justicia electoral a los actores políticos directamente involucrados. Es así que se contempló la idea de la creación de salas regionales y el trabajo de jueces instructores capacitados para allegarse informes, documentos y pruebas.

El establecimiento de un sistema de medios de impugnación también fue objeto de debate. Se argumen-

tó para que se admitieran pruebas, no sólo públicas sino también documentales privadas y otras de diversa índole. De igual manera se exigió revisar el sistema de recursos administrativos a cargo de la autoridad electoral, así como los recursos jurisdiccionales que eran responsabilidad del Tribunal, con el propósito de simplificar el procedimiento correspondiente. Para ello, se formularon diversos planteamientos orientados a establecer reglas claras y precisas sobre competencias, términos, notificaciones, trámites y resoluciones. A través de los medios de impugnación, se buscó dar definitividad a cada etapa del proceso electoral identificando por separado los recursos disponibles antes y después de la jornada electoral.

Desde una visión de conjunto, las posiciones sobre el futuro del Tribunal Electoral se plasmaron en las iniciativas de cada una de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. De todas las propuestas presentadas al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, decidió que primero se diera trámite a las iniciativas de reforma constitucional y posteriormente, de lograrse acuerdos que permitieran su aprobación, se procedería a la revisión de la legislación secundaria. Fue así como la Cámara de Diputados recibió 29 iniciativas presentadas por diputados de todos los partidos políticos, que promovían reformas a 45 artículos constitucionales, y 17 transitorios para estudio y dictamen.¹²

¹² *ibidem*. p. 34.

II.2.3. La formación de los acuerdos básicos

Debido a la complejidad y diversidad de las propuestas, se acordó constituir al interior de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales una subcomisión de trabajo que tras una minuciosa revisión de las posiciones expresadas en la fase de consulta y de las iniciativas generadas, tuvo la tarea de identificar los puntos de acercamiento, así como aquellos en los que no había consenso.

Los distintos proyectos de reforma electoral presentados ante el Pleno de la Cámara de Diputados, fueron gradualmente consensuados entre los principales partidos políticos con representación en el mismo. Un punto que merece ser destacado en la conformación de los acuerdos, era que por la composición de la Cámara de Diputados como resultado de las elecciones de 1988, por primera ocasión ningún partido político contaba por sí sólo con la mayoría calificada para reformar o adicionar el texto constitucional. De esta forma, era fundamental que los grupos partidistas establecieran acuerdos básicos para construir dicha mayoría.

En su dictamen sobre las iniciativas de reforma, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales clasificó las propuestas relativas en seis rubros básicos que tenían que ver con: los organismos electorales; la calificación y contencioso electoral; derechos políticos y responsabilidades; la integración y funcionamiento de las Cámaras de Diputados y de Senadores; los partidos políticos; y sobre el Distrito Federal.

Sobre el tema de los organismos electorales y en materia de calificación y contencioso electoral, se analizaron las iniciativas presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en ambos temas.

En lo concerniente al funcionamiento de la Cámara de Diputados se tomaron en cuenta las iniciativas de cinco de los seis partidos representados en la Cámara, es decir, del PAN, PRI, PPS, PFCRN y del PRD. Estos mismos institutos políticos junto con el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana presentaron sus proyectos de ley sobre la integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

A su vez, el tema de los partidos políticos fue considerado a partir de las iniciativas de ley hechas por el PAN, el PFCRN y el PRD. En materia del régimen político del Distrito Federal las iniciativas que orientaron la discusión fueron las del PRI, PPS, el PFCRN y el PRD.

Luego de un proceso de debate sobre las distintas iniciativas y propuestas de reforma presentadas, discusión que no estuvo exenta de disensos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sintetizó en su proyecto de dictamen la temática que había ganado mayor coincidencia entre las organizaciones partidistas, y que apuntaba a reformar y adicionar siete artículos de la Constitución, relativos a los organismos electorales; a la calificación del contencioso electoral y a la integración de la Cámara de Diputados.

El proyecto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue sometido al pleno de la Cámara y aprobado en lo general el 16 de octubre de 1989. Los consensos logrados en este sentido propiciaron que el dictamen fuera aprobado en el Pleno por 346 votos, que representaban el 83% del total de los diputados presentes en la sesión correspondiente, contra 17% en desacuerdo y una abstención. A nivel partidista esta mayoría calificada estuvo conformada por los partidos con mayor número de representantes, es decir, del PAN y del PRI. En la Cámara de Senadores las reformas fueron aprobadas el 19 de octubre de 1989 con 48 votos a favor, que representaban el 94% del total emitido y tres votos en contra.

Una vez aprobado en el Congreso Federal el proyecto de reforma Constitucional, se procedió a su discusión en las legislaturas locales, obteniendo la aprobación respectiva. Consecuentemente, el Decreto Presidencial que contenía esas reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. Sin embargo, aún quedaba pendiente la reforma a la legislación secundaria.

II.2.4 Los consensos para la reforma legal

A partir del 28 de diciembre de 1989, la Comisión Especial ya referida empezó a trabajar para abordar los diversos aspectos de la reforma en materia electoral federal en lo relativo a las propuestas emitidas sobre la ley secundaria que reglamentaría las reformas constitucionales, buscando puntos de aproximación y consenso entre las posiciones de los distintos partido políticos. Esta Co-

misión desarrolló sus trabajos durante febrero y marzo de 1990 y para ello se estructuró conforme al siguiente temario: derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral; organizaciones políticas y partidos políticos; Registro Nacional de los Ciudadanos; organización electoral; procedimientos electorales; escrutinios y cómputos; contencioso electoral; jurisdicción y Tribunal Electoral; nulidades y sanciones.¹³

El segundo período ordinario de sesiones del segundo año de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, tuvo lugar del 15 de abril al 15 de julio de 1990. El 23 de mayo del mismo año, se acordó la integración de una subcomisión compuesta por los representantes de los distintos partidos y grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, la que con base en los avances de la Comisión Especial tendría a su cargo el examen de las iniciativas y la elaboración de un anteproyecto de dictamen. En esta perspectiva, durante este período se analizaron y dictaminaron las diversas iniciativas presentadas sobre la legislación reglamentaria, mismas que se enfocaban, por un lado, a construir una nueva legislación secundaria en materia electoral, y por otro, a reformar y adicionar el Código Federal Electoral que en ese momento estaba vigente.

La Comisión Especial analizó las iniciativas presentadas por los distintos institutos políticos. De esta manera, se abordó el proyecto de Código Electoral presentado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el

¹³ Azíz Nassif, Alberto. *op. cit.* nota 7, p. 147.

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; la del Partido Revolucionario Institucional, que estructuró su proyecto de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en ocho libros; la del denominado Grupo Parlamentario Independiente, y la del Partido Acción Nacional.¹⁴ Cabe mencionar que los Partidos Popular Socialista y de la Revolución Democrática no formularon iniciativa alguna sobre la legislación electoral reglamentaria.

En un primer momento se efectuaron sesiones de la Comisión Pluripartidista en donde se llevó a cabo la ordenación de los trabajos conforme a los Libros del Código Federal Electoral vigente. Para ello, las deliberaciones sobre la legislación secundaria se centraron en la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, por ser la iniciativa de reforma que reglamentó y desarrolló en forma integral las nuevas disposiciones constitucionales y la que tenía el respaldo del mayor número de votos en la Cámara de Diputados.

La última parte del proceso de esta reforma fue la discusión, negociación y aprobación de la ley secundaria. De enero a julio de 1990 los partidos políticos se dedicaron a proponer y negociar un nuevo Código Electoral, dentro de los límites que ya se habían marcado en la etapa anterior. El proceso de discusión y debate arrojó que a la iniciativa del PRI se le hicieran una serie de 215 modificaciones, algunas para mejorar la técnica legislativa; y otras dirigidas a precisar el sentido y los alcances de diversas

¹⁴ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 164.

previsiones. Fue así que la Cámara de Diputados aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el 15 de julio de 1990, luego de arduas negociaciones entre los partidos políticos.

A favor del dictamen se sumaron finalmente 369 votos equivalentes al 85% del total de los 436 diputados que estuvieron presentes en la sesión, mismos que representaban a cinco de seis fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados, es decir, los integrantes del PRI, PFCRN, PPS, PARM y una parte de los miembros del PAN. En contraste, 65 diputados votaron en contra y se manifestaron dos abstenciones. Los integrantes del PRD, del Grupo Parlamentario Independiente, junto con 26 diputados del PAN, no estuvieron de acuerdo con los contenidos de la legislación reglamentaria respectiva.

En el marco de un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, realizado del 7 al 14 de agosto de ese año, el Senado de la República aprobó en lo general y en lo particular el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con una votación de 48 integrantes a favor de los 51 senadores presentes, lo que representaba el 94% del total de asistentes. La nueva ley electoral, mejor conocida por sus siglas COFIPE, fue publicada por el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Con la aprobación del nuevo Código Electoral por la Cámara de Senadores y su publicación en el Diario Oficial se dio paso a la nueva legislación secundaria que regiría los procesos federales a partir de 1991. Para muchos actores políticos, la reforma electoral significaba la posibi-

lidad de construir un andamiaje jurídico y una mecánica electoral con amplios márgenes de confiabilidad, que a su vez evitara hasta donde fuera posible repetir la experiencia de la sucesión presidencial de 1988.¹⁵

II.3. Contenidos constitucionales y legales

II.3.1. Contenidos constitucionales

Como resultado de las propuestas consensadas, las reformas electorales se concentraron en la modificación y adición a los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3^{a.}, del texto constitucional. Los artículos que contenían previsiones legales en materia de justicia electoral eran dos: el 41, que hacía mención al tribunal electoral y al sistema de medios de impugnación; y el 60, que hacía referencia a los colegios electorales, la calificación de las elecciones y la vinculación entre colegios electorales y tribunal electoral.

Por sólo mencionar los contenidos del resto de los artículos, se puede señalar que el artículo 5 hacía referencia a la profesionalización de las funciones electorales que se establecerían con motivo de la reforma. Las modificaciones al artículo 35, enfatizaban la posibilidad de los ciudadanos para asociarse libre y pacíficamente en lo relativo a los asuntos políticos del país. El artículo 36 comprendía las previsiones relacionadas con el nuevo Registro Nacional de Ciudadanos y los procedimientos para su inscrip-

¹⁵ Azíz Nassif, Alberto. *op. cit.* nota 7, p. 147.

ción. Por su parte, la reforma al artículo 54 señalaba la forma y los criterios que las autoridades electorales debían seguir en la distribución de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional. Por último, el artículo 73 del texto constitucional contenía las disposiciones para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”.¹⁶

II.3.2. Contenidos legales

Como ya se ha señalado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido por sus siglas, COFIPE, fue publicado por el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Las nuevas disposiciones reglamentarias se estructuraron en ocho libros, que en su conjunto contenían 372 artículos sustantivos y 16 transitorios. De ellos, dos libros plasmaron la reglamentación en materia de justicia electoral: el Libro Sexto, en sus artículos 264 a 285, que establecía las bases para la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; y el Libro Séptimo, que en sus artículos 286 al 343 se refería a las Nulidades, al Sistema de Medios de Impugnación y a las denominadas Sanciones Administrativas. Por motivos de centralidad como garante de la justicia electoral, se hará énfasis más adelante sólo al Tribunal Federal Electoral.

En forma general, el resto de los libros abordaban los siguientes temas: el Libro Primero abarcó los artículos 1 al

¹⁶ *idem.* pp. 143-144.

21 y contenía las disposiciones relacionadas con la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. El Libro Segundo que estaba definido por los artículos 22 al 67, establecía los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, así como lo relativo a los frentes coaliciones y fusiones. El Libro Tercero que abarcaba los artículos 68 al 134 definía las disposiciones legales sobre el Instituto Federal Electoral, organismo encargado de organizar las elecciones federales. El Libro Cuarto que comprendía del artículo 135 al 172, establecía los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas del IFE, tanto para el Registro Federal de Electores como para el Servicio Profesional Electoral. El Libro Quinto, desde el artículos 173 al 263, contenía todas las disposiciones que se referían al proceso electoral. Finalmente, el Libro Octavo, del artículo 344 al 372, comprendía las disposiciones para la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cabe mencionar que en el decreto aprobatorio en el que aparece el COFIPE se incluyó una adición al Código Penal para legislar en torno a los delitos electorales.¹⁷

II.4. La reforma en materia de justicia electoral. Contenidos fundamentales

II.4.1. Las disposiciones constitucionales

En lo relativo a la justicia electoral, el artículo 41, además de establecer la naturaleza de la función electoral y

¹⁷ Reyes del Campillo, Juan Francisco. *op. cit.* nota 2, p. 207.

señalar las características del nuevo organismo encargado de organizar e instrumentar los procesos electorales en el país, el Instituto Federal Electoral, comprendía la figura de un nuevo Tribunal Electoral. Las características de este tribunal serían su autonomía, su jurisdicción para tratar las impugnaciones, y su conformación por magistrados y jueces instructores que responderían sólo al mandato de la ley. También se hacía mención a la estructura del mismo y a que su funcionamiento sería en pleno o a través de salas regionales. El nuevo tribunal resolvería en una sola instancia y sus sesiones serían públicas. En su conformación, participarían los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes se convertirían en garantes de su integración. Los legisladores acordaron que contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, haciendo una salvedad con los que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral. Estas resoluciones sólo podrían ser revisadas y en su caso modificadas, con la debida fundamentación, por los Colegios Electorales.

Asimismo, los magistrados del Tribunal deberían satisfacer los requisitos constitucionales para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las disposiciones constitucionales señalaban que dichos magistrados serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal.¹⁸ Un último punto que merece atención es la disposición para establecer un sistema de medios de impugnación que sería definido por la ley

¹⁸ *cfr.* Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1990.

secundaria. Se contemplaba que dicho sistema sería del conocimiento del tribunal, como órgano jurisdiccional en materia electoral. El espíritu de la ley estaba orientado a dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

Por medio del artículo 60, se confirmaba el principio de auto calificación de las elecciones para los integrantes de las dos cámaras del Congreso, a través de los Colegios Electorales correspondientes, junto con la capacidad de declarar, cuando así procediera, la validez de la elección de sus miembros. En este sentido, se definió que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos. En contraste, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo. Cabe recordar que en esa época la renovación de esta cámara se hacía cada tres años para la mitad de sus miembros.

Las disposiciones constitucionales señalaban que los Colegios Electorales tenían la capacidad de modificar o revocar las resoluciones del Tribunal Electoral mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones serían definitivas e inatacables”.¹⁹ En lo que

¹⁹ *idem*.

respecta a la calificación de la elección presidencial, ésta se preservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual debería erigirse en Colegio Electoral para cumplir esta función.

II.4.2. Las disposiciones legales

En el entendido que el Tribunal Federal Electoral era la institución encargada del control de la legalidad de los procesos electorales mediante la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad, el Libro Sexto del COFIPE estableció la definición del Tribunal Federal Electoral como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de velar porque los actos o resoluciones electorales se sujetasen al principio de legalidad. Asimismo, definía la organización interna del Tribunal, integrado por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales, cuyas sedes serían las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales, las cuales sólo funcionarían de enero a noviembre del año de la elección”.²⁰

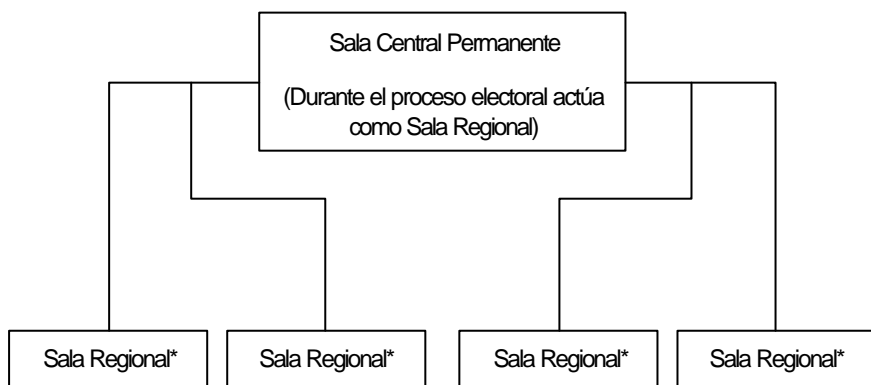
Se estableció que la Sala Central sería permanente y las cuatro restantes se instalarían en el proceso electoral, que en su origen debían iniciar operaciones en la primera semana del mes de enero del año de la elección, debiendo concluir sus funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección”.²¹ Asimismo,

²⁰ Galván Rivera, Flavio. El Tribunal Federal Electoral : estructura y competencia.- p. 6 .- México : Tribunal Federal Electoral, 1994. 39 p.

²¹ *idem*.

se determinó que la Sala Central se establecería en el Distrito Federal y tendría a su cargo las funciones de Pleno y que estaría integrada con cinco Magistrados propietarios. Las cuatro Salas Regionales restantes se fijarían en Durango, Veracruz, Jalisco y Estado de México, teniendo tres Magistrados propietarios cada una. Para tener una idea más clara de la estructura del Tribunal, véase cuadro I.

Cuadro I
Tribunal Federal Electoral
Estructura Orgánica



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 245.

*Actúa sólo durante el proceso electoral

Tiene su sede en la cabecera de circunscripción plurinominal

El COFIPE establecía las atribuciones de la Sala Central. Entre las más importantes figuraban: a) resolver los

recursos de apelación y de inconformidad que se interpusieran en contra de los actos, resoluciones o resultados correspondientes a la circunscripción plurinominal a la que perteneciera el Distrito Federal; b) resolver los recursos de apelación que se interpusieran en los dos años anteriores al proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto; c) resolver los recursos de apelación e inconformidad que se interpusieran en los procesos de elección extraordinaria, y d) determinar, y en su caso aplicar, las sanciones previstas en el título tercero del libro séptimo del código electoral, relativo a las nulidades, al sistema de medios de impugnación y a las sanciones administrativas.

En este sentido, para poder sesionar, el quórum de la Sala Central requería la presencia de cuatro Magistrados y, en el caso de las restantes, la de los tres integrantes. Se señalaba también que en caso de empate en la toma de decisiones, se concedía al Presidente de la Sala Central el voto de calidad, existiendo similares disposiciones para las Salas Regionales, aún cuando debía considerarse que no podía haber empate donde existiera el voto de tres Magistrados.

El proceso de selección de los Magistrados implicaba la designación por parte de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, mediante una lista que debía formular por lo menos con dos candidatos como mínimo para cada cargo a ocupar, señalando la propuesta la Sala a la cual el candidato quedaría adscrito de ser elegido. Si la votación de la Cámara de Diputados no alcanzara la mayoría requerida, se procedería a la insaculación de los candidatos propuestos.

Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los Magistrados propietarios, el capítulo del COFIPE se-

ñalaba que “se elegirían a seis candidatos suplentes procediendo de la manera ya mencionada, determinando la Cámara de Diputados el orden conforme al cual debían entrar en funciones los suplentes”.²² La elección de los Magistrados debía ser a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al proceso electoral, para ejercer sus funciones durante un período de ocho años existiendo la posibilidad de ser reelectos.²³

Los candidatos propuestos para ser Magistrado del Tribunal Federal Electoral debían satisfacer los mismos requisitos establecidos para ocupar el cargo de consejeros magistrados en el Instituto Federal Electoral, los cuales tendrían que ser los mismos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, los requisitos establecidos eran el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; tener a la fecha del nombramiento cinco años de antigüedad como Licenciado en Derecho; y no desempeñar cargo de dirección nacional o estatal en algún Partido Político.

Una novedad que merece ser mencionada es la figura de los jueces instructores, quienes estaban provistos de atribu-

²² *ibidem*. p. 7.

²³ Según Flavio Galván Rivera, la razón para establecer el plazo de ocho años fue dar mayor autonomía al Tribunal y a los magistrados, desvinculando su elección con la propuesta hecha por el titular del Ejecutivo Federal e incluso con los miembros del Congreso de la Unión, pues, en tanto a los diputados se les elige cada tres años, a los senadores es cada sexenio al igual que al Presidente de la República, de tal suerte que el período de permanencia en funciones del proponente, los electores y los elegidos, no coincide en manera alguna.

ciones para iniciar trámites de los recursos de apelación y de inconformidad, determinar la acumulación cuando procediera y sustanciar los expedientes del caso. El conjunto de las disposiciones legales buscaron mejorar cualitativamente las prácticas en la impartición de justicia en términos electorales.

En lo que respecta al Libro Séptimo, el cual hace referencia a las Nulidades, al Sistema de Medios de Impugnación y a las Sanciones Administrativas, se establecía la importancia del Tribunal Federal Electoral para emitir la declaración de nulidad de una elección. Es así que, en esa lógica, los legisladores determinaron que a través de las nulidades se podría afectar la votación en una casilla, y en consecuencia, los resultados del cómputo distrital de la elección impugnada; o bien la elección de un distrito electoral uninominal, en el caso de comicios para diputados de mayoría relativa; o para una entidad federativa, en el caso de la elección de los senadores, e incluso estaban contempladas para la impugnación del cómputo de circunscripción plurinominal.

La ley reglamentaria consideraba varias causales de anulación de la votación en una casilla, entre las que destacaban la instalación de la misma en un lugar distinto al señalado por la autoridad electoral, la entrega de los paquetes electorales a la autoridad respectiva fuera de tiempo, recibir la votación en fecha distinta a la acordada, haber detectado dolo en la computación de los votos con intención expresa, o ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla o los electores a la hora de emitir el sufragio, entre las más importantes.

Se señalaban con claridad las causas de nulidad tanto para una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito

uninominal, como para la elección de un senador en una entidad federativa, exigiendo que para declarar nula una elección se deberían acreditar plenamente las causas argumentadas y que además fueran determinantes para el resultado de la elección. Asimismo, quedaba claro que una resolución de nulidad podría ser modificada por los Colegios Electorales.

Cabe señalar que los Medios de Impugnación se han considerado los instrumentos jurídicos establecidos por la ley para corregir, revocar o anular los actos y resoluciones electorales, cuando éstos no hubieran sido emitidos conforme a derecho. El COFIPE contemplaba a los facultados para interponer tales recursos; la instancia ante la cual se interponían; la autoridad que resolvía; las causas de interposición; el momento de interposición, así como los recursos disponibles. El libro Séptimo definía a los ciudadanos y los partidos políticos como los facultados para interponer los recursos; al IFE y al TFE como las autoridades encargadas de recibir las interposiciones y, en otro momento, los responsables de su resolución; así como las causas para el uso de los recursos, entre las que se encontraban la exclusión indebida de la lista nominal de electores, y la impugnación contra actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del IFE, a los recursos de revisión o actos o resoluciones de los órganos centrales del IFE, y a los resultados electorales a nivel de casilla, distrito, entidad federativa o circunscripción.

Asimismo, la ley reglamentaria señalaba los cuatro recursos disponibles, es decir, el de aclaración, revisión, apelación e inconformidad, que además se podían clasificar en atención al tiempo en que se interponían, es decir, du-

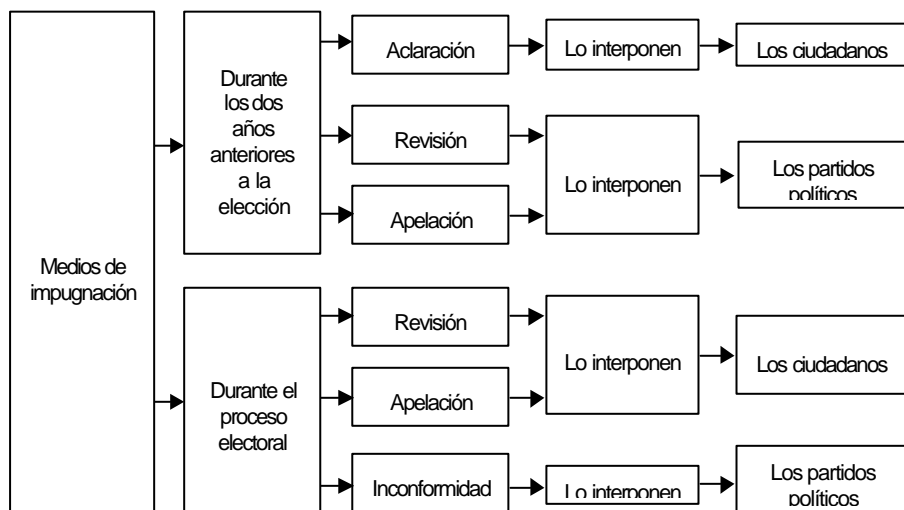
rante los dos años anteriores a la elección o durante el propio proceso electoral.

La ley hacía referencia a la interposición de recursos en los dos años anteriores al proceso electoral. Se señalaba que el recurso de aclaración se interponía por los ciudadanos ante la Junta Distrital Ejecutiva del IFE, en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto por la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores. El recurso de revisión se podía interponer solamente ante el órgano superior jerárquico por los representantes de los partidos políticos, en contra de los actos o resoluciones de los consejos, las juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto. El recurso de apelación sólo podía ser presentado por los partidos políticos ante el Tribunal Federal Electoral, en contra de las resoluciones de los órganos centrales del Instituto.

Durante el proceso electoral se interponían los recursos de revisión, apelación e inconformidad bajo otras consideraciones. El recurso de revisión se interponía por los ciudadanos o por los partidos políticos ante el órgano superior jerárquico del Instituto del que hubiese cometido la falta. Los ciudadanos podían utilizar el recurso cuando eran excluidos o incluidos indebidamente de la lista nominal de electores y los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los consejos locales y distritales. El recurso de apelación podía ser ejercido también por ciudadanos o partidos políticos ante la sala regional del Tribunal para cuestionar las resoluciones sobre los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del IFE. Finalmente, el recurso de inconformidad se interponía por los partidos políticos ante el TRIFE, a fin de impugnar los resultados electora-

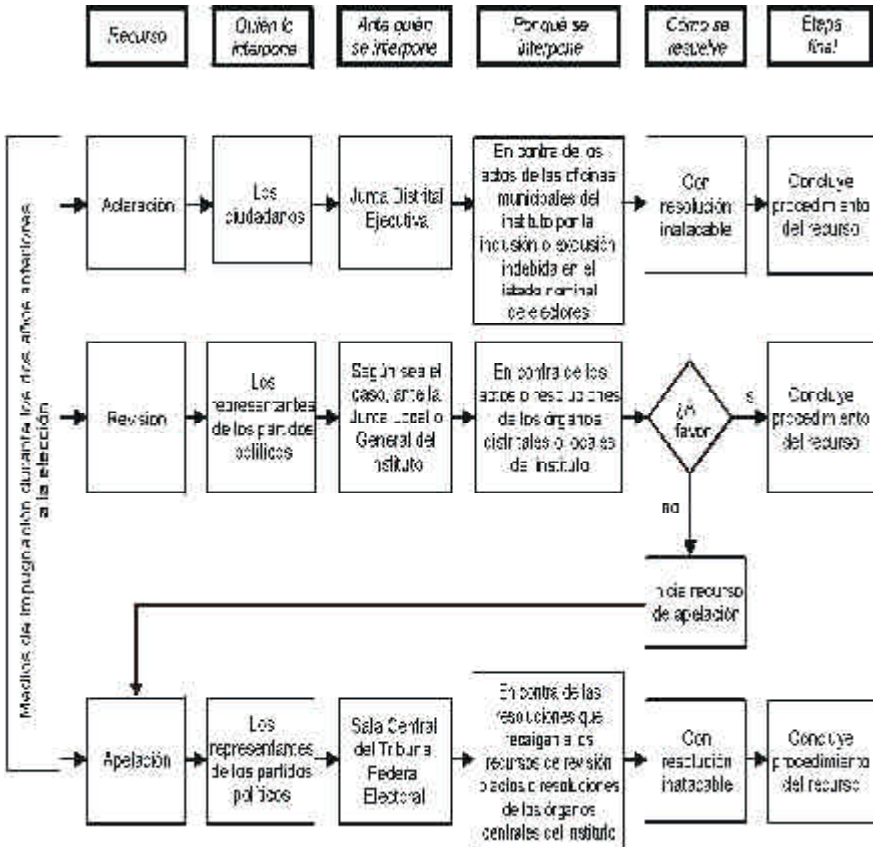
les de los comicios. Se señalaba que, como requisito de procedencia para presentar dicho recurso, los partidos políticos debían presentar dentro de los tres días siguientes a la elección, ante el Consejo Distrital, un escrito de protesta por las supuestas anomalías ocurridas durante los comicios. Para tener una idea más clara de la estructura y la secuencia de la dinámica recursal, ver cuadros II, III y IV.

Cuadro II
Medios de impugnación durante los dos años anteriores a la elección y durante el proceso electoral



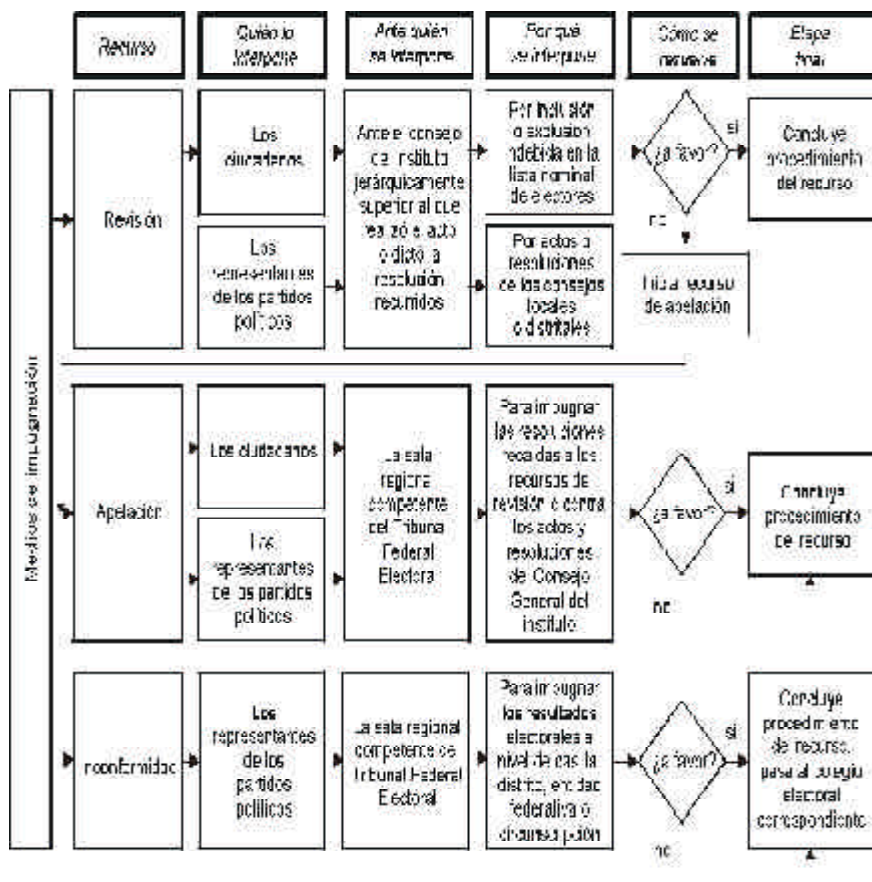
Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica, 1991. p. 246.

Cuadro III
Medios de impugnación durante los dos años anteriores a la elección



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 247.

Cuadro IV
Medios de impugnación durante el proceso electoral



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. pp. 248-249.

II.4.3. La justicia electoral en marcha

Una vez publicado el COFIPE, se procedió a dar los pasos subsecuentes para la preparación del proceso electoral de 1991. En materia de justicia electoral, el 3 de octubre de 1990 se publicó el Decreto presidencial que designaría a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral. La ceremonia de protesta de los Magistrados e instalación del Tribunal se realizó el 11 de octubre de 1990.²⁴ La instalación correspondió a la Sala Central del TRIFE, que a su vez tenía su sede en la Ciudad de México y que constituyó la cabecera de la primera circunscripción plurinominal. A partir de ese momento se integraron las Salas Central y Regionales, con el siguiente listado de magistrados y en el orden subsiguiente:

La Sala Central estuvo integrada por el Magistrado: José Fernando Franco González Salas, como Presidente de la misma, y los magistrados José Luis de la Peza Muñoz Cano, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena, como propietarios y Víctor Carlos García Moreno y Jesús Orozco Henríquez como Magistrados suplentes.

La Sala Regional con sede en Durango estuvo conformada por: Juan Ángel Chávez Ramírez como Presidente y los magistrados Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros como propietarios y Roberto Flores Lavín como Magistrado suplente. La Sala Regional en Xalapa tuvo a José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

²⁴ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 169.

como Presidente y a los magistrados Francisco Loyo Ramos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar como propietarios y a Jorge Schleske Tiburcio como magistrado suplente.

La Sala Regional en Guadalajara fue encabezada por Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco como Presidente y los magistrados Ángel Rafael Díaz Ortiz y Gabriel Gallo Álvarez como propietarios, así como Jaime Cedeño Coral como magistrado suplente. La quinta y última Sala Regional del Tribunal Federal Electoral asentada en Toluca estuvo dirigida por Edmundo Elías Musi como Presidente y por los magistrados propietarios Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila.

Como se sabe, la primera circunscripción comprendería los casos correspondientes al Distrito Federal y a los Estados de Puebla y Tlaxcala; la segunda, a los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; la tercera circunscripción abarcaría los Estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta circunscripción se integraba para cubrir los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Finalmente, constituyeron la quinta circunscripción los Estados de Guerrero, México y Oaxaca”.²⁵

En la sesión inaugural como Presidente del Tribunal el Magistrado José Fernando Franco González Salas señaló con respecto al Tribunal Federal Electoral lo siguiente:

²⁵ Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 9.

“...Hoy se ha dado un paso más en la institucionalización de nuestra vida política, la democracia no ha nacido en un acontecimiento o momento determinado, tampoco es monopolio de nadie. Es producto del esfuerzo de todos los mexicanos, de su pasado y su presente, que seguramente seguirá transformándose y evolucionando. Contamos con una rica historia y nuestro presente por su complejidad y dinamismo nos impone el compromiso de seguir construyendo un México más próspero, más fuerte e independiente, más unido, más justo y democrático”.²⁶

A partir de entonces, el Tribunal Federal Electoral empezaba a operar y se preparaba para enfrentar su primer gran reto, marcado por el proceso electoral federal de 1991.

II.5. Evaluación de la Reforma

En su conjunto, la reforma electoral de 1989-1990 buscó responder a las necesidades y los retos de la sociedad mexicana por construir un sistema electoral que de manera confiable, transparente y ceñida a la norma jurídica, organizara e instrumentara los procesos electorales en forma eficiente. Esta reforma subsanó muchas de las deficiencias del entramado jurídico institucional sustentado por la reforma de 1986-1987 mismo que había mostrado en el proceso de 1988 sus deficiencias técnicas e institucionales.

Sin duda, uno de los puntos de avance en materia electoral fue la corresponsabilidad en la conformación de las autoridades electorales, de los órganos de vigilancia, en la

²⁶ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 172.

realización de la jornada electoral y en los aspectos relativos a la resolución de controversias. A diferencia del proceso electoral anterior, éste contó con mecanismos institucionales mejor diseñados que propiciaban la participación directa de los ciudadanos y de los partidos políticos en las distintas etapas del proceso comicial. De ahí que la transparencia en los actos de las autoridades electorales se volviera una cualidad inherente a la organización electoral. En esta tesitura, los mecanismos de vigilancia compartidos entre los actores interesados en el proceso, junto con el seguimiento de las normas que definían paso a paso lo que los actores del proceso debían hacer, propició una democratización de la función electoral de relevancia histórica para el país, que anteriormente estaba reservada en exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. Asimismo la disminución de los niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones y en la realización de tareas prácticas se inscribieron en los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo que inspiraron la nueva función electoral.

De manera particular existen cuatro puntos que representan la mayor innovación de esta reforma electoral: a) el establecimiento de los órganos encargados de la organización de las elecciones; b) la estructura y composición del Instituto Federal Electoral; c) la estructura y funcionamiento del TRIFE, y d) el establecimiento del sistema de medios de impugnación.

En materia de justicia electoral, como señala José Woldenberg “el cambio fue sustantivo”.²⁷ El artículo 41

²⁷ Becerra Laguna, Ricardo ; Salazar Ugarte, Pedro ; Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México.- p. 264.- México : Cal y Arena, 2000. 557 p.

constitucional, en sentido estricto, desaparece el Tribunal de lo Contencioso Electoral, dando nacimiento al Tribunal Federal Electoral. Así, la disposición constitucional transforma la naturaleza del órgano encargado de impartir justicia pasando de ser administrativa a judicial. Con ello se dio un paso significativo, aunque parcial, para fundar un sistema de justicia electoral sustentado plenamente en el derecho. Su carácter autónomo, es decir, que no se vinculaba a ninguno de los Poderes de la Unión, fortalecía su capacidad de acción con relación a su antecesor. Aun cuando este Tribunal no contaba con las atribuciones para revisar el apego a la constitucionalidad de los actos electorales, la transformación de su naturaleza significó un avance para el sistema electoral en su conjunto.

A diferencia del TRICOEL, la estructura del TRIFE fue fortalecida en forma notoria. Aspectos como la descentralización del órgano en Salas Regionales, la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los Magistrados, la aparición de los jueces instructores, así como el funcionamiento permanente del Tribunal Electoral aún en los años en que no hay elecciones, dotó de mayor fuerza jurídica e institucional al nuevo Tribunal Electoral para cumplir de manera más eficiente las labores de justicia electoral para las que fue diseñado.

El artículo 41 de la Constitución también dio pauta al establecimiento de un sistema de medios de impugnación mucho más preciso que el de su antecesor, con el propósito de impugnar los actos electorales junto con las previsiones para su interposición y procedencia. A este respecto Arturo Núñez puntualiza:

“... se desarrollaron los siguientes aspectos del contencioso electoral: se establece quién puede interponer cada recurso y los plazos para hacerlo; se precisan la forma y los términos en que deberán hacerse las notificaciones; se determinan las partes en el procedimiento para tramitar un recurso; se fijan las causas por las que se desecharán recursos notoriamente improcedentes; se autoriza la acumulación de expedientes de recursos que lo ameriten; se detallan los requisitos para la interposición de recursos y el procedimiento para su tramitación, que incluye garantía de audiencia para el tercero interesado y la realización de todas las diligencias que sean necesarias por parte de los jueces instructores para poner los propios recursos en estado de resolución; se amplían las pruebas que pueden aportarse; se ordenan las reglas para remitir las resoluciones; se definen los efectos de las mismas; y se regulan los criterios con el fin de evitar contradicciones en las resoluciones o para revocarlos de ser necesario”.²⁸

Como puede observarse, el nuevo Tribunal Electoral fue provisto de mejores mecanismos institucionales y técnicos para resolver las diferencias electorales. Sin embargo, no pocos estudiosos del tema criticaron el hecho de que si bien este Tribunal gozaba de mayores atribuciones para resolver diferencias, quienes tenían la última palabra en la materia eran los Colegios Electorales.

En esta perspectiva, el artículo 60 constitucional reafirmó el principio de la autocalificación electoral para los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. Junto

²⁸ Núñez Jiménez, Arturo. *op. cit.* nota 1, p. 137.

con ello, introdujo importantes modificaciones a la forma de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, así como a las reglas para el funcionamiento de éste y del de la Cámara de Senadores, reforzando su papel en el contexto del sistema mixto de calificación que también contemplaba la intervención del Tribunal Federal Electoral.

Así, no obstante que los Colegios Electorales tenían la obligación de conocer y analizar las resoluciones del TRIFE, seguían constituyendo la máxima autoridad en la materia, pues conservaban la capacidad de revocar, bajo determinados supuestos, tales resoluciones. Ello sin duda, constituyó, como veremos después, un punto en la agenda pendiente de la modernización del sistema electoral.

Parafraseando a Juan Reyes del Campillo, puede señalarse que en aquel momento una de las principales preocupaciones de la sociedad en su conjunto era que los aspectos fundamentales del régimen, los mecanismos de acceso y ejercicio del poder fueran aceptados y sobre todo reconocidos por todos los actores políticos. En ese sentido, los contenidos de la reforma electoral, buscaron otorgarle credibilidad a los procesos electorales y ganar confianza en todos los participantes. La intención era lograr un alto grado de legitimidad del conjunto del sistema político a través de los procesos electorales, por lo que se realizaron modificaciones a la legislación que fueron por mucho tiempo demandadas por la sociedad.²⁹

²⁹ Reyes del Campillo, Juan Francisco. *op. cit.* nota 2, p. 206.

III. LA REFORMA DE 1993 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

III.1. Contexto político de la Reforma de 1993

Después de las elecciones intermedias de agosto de 1991, el panorama político del país sufrió modificaciones importantes. Dichos comicios significaron una notoria recuperación política del Partido Revolucionario Institucional, misma que se expresó en una nueva composición de los órganos de representación nacional. De hecho, el PRI no sólo volvió a obtener la mayoría simple en el Congreso, sino que estuvo a punto de tener el número de diputados suficiente para poder realizar, por sí sólo, reformas de rango constitucional, pues quedó a sólo diez diputados del porcentaje indispensable para hacerlo.

La nueva configuración política del país, le permitió al entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, acelerar las transformaciones económicas estructurales iniciadas desde la anterior administración. Ciertamente, la nueva correlación de fuerzas legislativas funcionó como un factor clave para sacar adelante una gran cantidad de iniciativas presidenciales, tanto en el ámbito de la legislación secundaria como de orden constitucional. Las negociaciones para tal efecto resultaban altamente favorecedoras desde la perspectiva gubernamental, pues para el caso de las reformas constitucionales bastaba con que uno u otro de los partidos con menor representación, tales como el PPS, el PFCRN o el PARM sumaran sus votos al grupo parlamentario del PRI para que se generara la mayoría necesaria.

Visto en perspectiva, el proyecto de liberalización económica emprendido con especial énfasis en la segunda mitad del sexenio salinista, implicaba no sólo un reordenamiento del modelo de desarrollo económico, sino también, y en buena medida como su consecuencia directa, un profundo cambio en las relaciones de poder entre los actores tradicionales del sistema político, así como con las nuevas fuerzas emergentes en el campo partidista. Más aún, los resultados altamente favorables al PRI en las elecciones de 1991 representaron, sin duda, un factor de confianza en la perspectiva de seguir avanzando en la ruta de la reforma político-electoral, sin que ello significara, en el corto plazo, un riesgo inminente para un régimen que apuntaba, en ese entonces, al tránsito exitoso de un *sistema de partido hegemónico* a otro de *partido predominante*.

De esta manera, buena parte de las presiones y conflictos derivados de los ajustes sociales y políticos asociados al cambio estructural en marcha, podían y debían encontrar una vía de procesamiento institucional que eludiera los riesgos de inestabilidad o la parálisis. En este sentido, no resulta extraña la articulación de las demandas de mayor apertura y liberalización política sostenidas por la oposición social y partidista, con la disposición gubernamental para crear las condiciones institucionales que le permitieran procesar, con el menor desgaste posible, el mencionado cambio estructural. Con respecto a esto último, vale citar la declaración del Presidente Salinas en su cuarto informe de gobierno en noviembre de 1992:

“Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante... propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances de la imparcialidad de los procesos electorales”.

La reforma electoral de 1993 permitió, entonces, abordar algunas de las asignaturas pendientes del proceso de reformas previas, entre las cuales sobresalían las relativas al financiamiento de los partidos políticos, a la integración del Congreso y, por supuesto, a la justicia electoral. Se trataba, en vísperas de la elección federal de 1994, de introducir una mayor confianza entre los actores políticos y tratar de normalizar y estabilizar la competencia partidista.

III.2. El proceso de construcción de los consensos

A partir de la convocatoria presidencial, los partidos empezaron a madurar sus posiciones de cara a la reforma posible. En diciembre de ese mismo año, las fracciones partidistas representadas en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integraron una Comisión Plural para iniciar el diálogo correspondiente.

La Comisión Plural se encargó de diseñar los temarios, la metodología y los procedimientos, así como de integrar los consensos, no sólo de los temas originalmente previstos, sino de otros propuestos por las diversas fuerzas políticas.

Cabe señalar que frente a una propuesta inicial del PRI que no introducía cambios a nivel constitucional, la oposición representada por el PAN y el PRD impulsó conjuntamente un temario de once puntos que implicaban tanto reformas constitucionales como legales y que, salvo el restablecimiento de las candidaturas comunes y la simplificación de la reglamentación sobre coaliciones, constituyó la base del acuerdo aceptado tanto por el gobierno como por el PRI:³⁰

A pesar de que el PRD se negó en última instancia a votar la reforma, debe subrayarse el hecho de que el contenido sustantivo de la misma guardaba una fuerte relación con las propuestas en cuya elaboración este partido había participado junto con el PAN. El deslinde perredista provocaría que, a semejanza de lo ocurrido en la reforma de 89-90, la reforma de 93 tuviera un carácter fundamentalmente bilateral.

De esta manera, el 18 de agosto de 1993, y suscrita por el Partido Revolucionario Institucional, por el Partido Acción Nacional, y por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, fue presentada la iniciativa de reforma de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y adición de un artículo décimo octavo transitorio, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la Comisión Plural de la Reforma Para Consolidar la Democracia Electoral.

³⁰ Junto al planteamiento sobre el tribunal, sobresalían los relativos a la apertura del Senado a la representación proporcional, modificación de la estructura y composición del IFE, regulación del sistema financiero de los partidos, equidad en el acceso a los medios de comunicación, padrón electoral confiable y secrecía del voto. *cf.* Becerra Laguna, Ricardo. *op. cit.* nota 27, pp. 288-290.

Finalmente, y aunque se había realizado un esfuerzo considerable para involucrar al conjunto de los partidos políticos en la deliberación, negociación y aprobación de la nueva reforma, las modificaciones constitucionales respectivas fueron aprobadas por el PRI y el PAN el 2 de septiembre de 1993, mientras que las reformas legales se votaron en sesiones extraordinarias del Congreso y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, respectivamente.

III.3. Contenidos constitucionales y legales

En la exposición de motivos de la iniciativa mencionada, el Secretario de la Comisión, Florencio Salazar Adame, señaló:

“En los últimos años los partidos políticos han mantenido su interés permanente en proponer, discutir y comparar las normas en materia electoral para mejorar los procedimientos, avanzar hacia nuevos estadios políticos en el marco de la libertad y la justicia y fortalecer a las instituciones”.

En ese espíritu, los logros fundamentales de la reforma en el plano constitucional se produjeron, en lo relativo a la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, en la supresión del sistema de autocalificación en las cámaras del Congreso, así como en el reconocimiento de la necesidad de la regulación del financiamiento a los partidos, que en su tratamiento específico fue remitido a la legislación secundaria.

De esta manera, el objeto de dicha reforma de acuerdo con lo señalado en su exposición de motivos era, primero, propiciar una auténtica conformación republicana del Senado a través del incremento del número de sus integrantes, por lo que se propuso la elección de cuatro senadores para cada una de las entidades federativas, manteniendo la representación igualitaria por cada una de las mismas, e integrando a las fuerzas políticas minoritarias a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría. Se estableció, así, que uno de los senadores provendría de la primera minoría de cada entidad.

Asimismo, en la Cámara de Diputados un partido no podría obtener más de 300 diputados si obtenía un porcentaje de votos igual o menor al 60% y, si rebasaba este porcentaje, obtendría un máximo de 315 escaños, esto es, el 63% del total. Con ello, se impedía la posibilidad de que un solo partido, independientemente de la importancia de su votación, pudiera por sí solo tener mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Así, se establece claramente que “ningún partido político por sí solo podrá reformar la Constitución”.³¹

El otro gran tema que fue tratado en el nivel constitucional fue, justamente, el de la calificación de las elecciones, que habremos de detallar más adelante.

En el plano legal, se especificaron normas y procedimientos orientados a regular las finanzas partidistas, sus ingresos, gastos y origen de las contribuciones, lo que en

³¹ *cf.* *Exposición de Motivos del Dictamen sobre Reforma Constitucional en materia electoral*, 3 de septiembre de 1993, SCJN, Compilación de Leyes 1997.

su conjunto generó históricamente un primer marco de control y fiscalización sobre los recursos de los partidos. Adicionalmente, se avanzó en lo relativo al acceso a los medios de comunicación a través de tres vías principales: la utilización del tiempo público, la compra de publicidad y las coberturas noticiosas. En este ámbito se generaron lineamientos y procedimientos para estimular la equidad en las condiciones de la competencia.

La reforma legal alcanzó también a la estructura de la autoridad electoral, básicamente en el nivel de los órganos desconcentrados, esto es, los consejos locales y distritales, que pasaron de seis a nueve consejeros ciudadanos. Se estableció igualmente que los funcionarios de casilla serían elegidos a través de una doble *insaculación* o sorteo. Para incrementar la transparencia del proceso electoral, la reforma introdujo la figura de los *observadores electorales nacionales*, concebidos como un mecanismo adicional de contención de posibles irregularidades.

III.4. La reforma en materia de justicia electoral. Contenidos fundamentales

Como se detalló a propósito del análisis de la reforma de 89-90, uno de los puntos que tradicionalmente habían sido motivo de debate y controversia en materia de justicia electoral, era el referido a la atribución de los presuntos integrantes de las Cámaras del Congreso para calificar la elección de sus miembros. Al respecto, no puede obviarse que el llamado sistema de autocalificación tenía hondas raíces en la tradición jurídica mexicana, pues había figurado en

las leyes fundamentales del país desde la Constitución de 1824, que a su vez, guardaba parentesco con los preceptos en la materia de la Constitución de Cádiz y de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica. La firmeza de esa tradición explica su incorporación a las constituciones nacionales de 1857 y 1917, así como las fuertes resistencias a su eliminación hasta las postrimerías del siglo XX.

Cabe insistir que el argumento fundamental para mantener el principio de la autocalificación había sido el de la independencia, autonomía y soberanía de las instituciones legislativas, pues se señalaba que, a través de dicho principio, se salvaguardaban tales características del cuerpo legislativo. Sin embargo, es de recordar que ya desde la reforma político-electoral de 1977, se había introducido, en paralelo al sistema de autocalificación, una instancia que a través de la impugnación empezó a ser considerada para resolver en el plano jurisdiccional la legalidad de los procesos electorales. De hecho, conforme se fue incrementando la competencia partidista en la vida pública mexicana, fue siendo cada vez más claro que eran mayores los costos que los beneficios derivados del principio de la autocalificación, pues los primeros se vinculaban directamente con la influencia que las razones e intereses de carácter estrictamente político tenían en decisiones que idealmente deberían sustentarse en argumentos jurídicos.

Así, en los primeros años de la década de los 90, se fue acreditando la tesis según la cual los Colegios Electorales no resultaban las instancias idóneas en términos del control de la legalidad y certificación de la validez de la elección, a lo cual se sumó la convicción acerca de la con-

veniencia de que dicho control se diera a través de mecanismos eminentemente jurisdiccionales.³²

De esta manera, resulta explicable el fundamento del desdoblamiento del sistema de calificación electoral propuesto para la reforma electoral de 1993, en el que en un primer momento se faculta al Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores a fin de otorgar las constancias de mayoría respectivas, y que después plantea la posibilidad de la impugnación de dichas declaratorias ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.

En este sentido, el aspecto central de la reforma en este rubro consistió en la supresión de la autocalificación en las cámaras congresionales y en la asignación de facultades al Tribunal Federal Electoral para convertirlo en autoridad jurisdiccional de pleno derecho. De manera más precisa, la iniciativa de reforma planteaba dejar “vigente al Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial, proponiendo la abrogación de los colegios de las cámaras, para sustituirlos por un procedimiento jurisdiccional que obligará, de acuerdo con la ley, a una nueva concepción de los medios de impugnación, con nuevos tiempos, nuevos mecanismos, nuevas instancias y nuevos organismos, de probada capacidad jurídica para resolver las controversias que surjan en los procesos electorales. La ley —continuaba la iniciativa— desarrollará las nuevas concepciones y acuerdos

³² *cf.* Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores sobre la Minuta Proyecto de Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el 29 de agosto de 1993, México, D.F., septiembre de 1993.

a que se llegue en materia de medios de impugnación, pero es importante destacar que en esta propuesta constitucional se explicita la forma de integración del Tribunal Electoral y de una segunda instancia cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten porque su determinación afecte sustancialmente los resultados de la elección. La reforma al artículo 100 facilitará la integración de dicha segunda instancia, permitiendo que se ausenten los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de que sean designados para formar parte de la sala superior. Esta propuesta entonces, permite lograr un equilibrio en las dos cámaras y en los sistemas para su integración, cancelar temas de largo debate y discusión en las materias del proceso electoral y promover la certeza y la objetividad en la calificación de los procesos electorales, así como para establecer la igualdad en la posibilidad de acceso a los cargos de elección popular”.³³

En términos puntuales, la reforma del 93 en materia de justicia electoral se tradujo en los siguientes aspectos:

1. Modificación de los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la calificación de la elección de diputados y senadores para sustituir al anterior sistema de autocalificación por el de heterocalificación, desapareciendo los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
2. Faculta a un organismo público (Instituto Federal Electoral) para declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en

³³ *cf.* *Exposición de Motivos del Dictamen sobre Reforma Constitucional en materia electoral*, 3 de septiembre de 1993, SCJN, Compilación de Leyes 1997.

cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas.

3. Posibilidad de que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados y Senadores, puedan ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.
4. Reconocimiento al Tribunal Federal Electoral, como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.
5. Ratificación de la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia federal electoral.
6. Incorporación del Poder Judicial para garantizar la debida integración del Tribunal, pues anteriormente se encomendaba sólo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
7. Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver las diferencias laborales que puedan presentarse entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores y el propio Tribunal Electoral y sus servidores.
8. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal con la creación de una nueva Sala denominada de “Segunda Instancia”, integrada con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la preside. Esta Sala sería la competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 constitucional (recurso de reconsideración).

9. Nombramiento de los cuatro miembros de la Judicatura Federal, quienes con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integran la Sala de Segunda Instancia, mediante el procedimiento de ser electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzaba esta mayoría, se debían presentar nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procedería la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes.
10. Determinación de que durante los recesos del H. Congreso de Unión, la elección a que se refiere el párrafo anterior, fuese realizada por la Comisión Permanente.
11. Ratificación de la existencia de los cuerpos de Magistrados y Jueces Instructores, los cuales serían independientes y responderían sólo al mandato de la ley”.³⁴

Como podrá observarse, con la desaparición de la autocalificación electoral, los Consejos Distritales, Locales y el General del Instituto Federal Electoral, ampliaron sus atribuciones al convertirse en los órganos encargados de declarar la validez de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y otorgar las constancias respectivas. De manera particular, el Consejo General lo haría para la elección de diputados por el principio de repre-

³⁴ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, pp. 179-180.

sentación proporcional, los Consejos locales para la elección de los senadores respectivos y los Consejos distritales para los diputados por el principio de mayoría relativa. La declaración de validez de la elección del Titular del Poder Ejecutivo Federal seguiría realizándose por la Cámara de Diputados erigida como Colegio Electoral para ese propósito. Con estas modificaciones, al fin se “deroga el sistema político de autocalificación electoral de las elecciones de diputado y senadores al Congreso de la Unión, que había estado en vigor durante 181 años aproximadamente”.³⁵

En este marco es que debe situarse lo que quizá sea la modificación más significativa que aportó la reforma electoral de 1993 y que fue la definición del Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, lo que significó convertirlo en la *última instancia* para decidir la validez de las elecciones tanto de diputados como de senadores en aquellos casos en los que se hubiera suscitado alguna controversia. La dinámica procesal respectiva fue planteada de la siguiente manera:

“En lo jurisdiccional, si algún partido político impugnaba en tiempo y forma ante el Tribunal Federal Electoral alguno de los cómputos, las respectivas declaraciones de validez de la elección, o bien la expedición de las correspondientes constancias de mayoría y de validez o de asignación, le atribuía resolver al citado Tribunal, mismo que debería calificar la elección impugnada y resolver como máxima autoridad jurisdiccional y de manera definitiva e

³⁵ Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 10.

inatacable, ya fuera en primera instancia, cuando no se hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de Inconformidad, o en segunda instancia, tomando en cuenta que las resoluciones de fondo de las Salas Regionales y las de la Sala Central que recayeran a los recursos de inconformidad, podían ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia, por conducto del Recurso de Reconsideración que los partidos políticos podían interponer cuando hicieran valer agravios fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección respectiva, aclarándose que los fallos de la Sala de Segunda Instancia tenían el carácter de definitivos e inatacables; de lo que resultó que las resoluciones de la Sala de Segunda Instancia tenían el carácter citado, en relación con las resoluciones de las Salas Central y Regionales que recayeran al recurso de Inconformidad, pero no en cuanto a las que se dictaran a los recursos de apelación, habida cuenta de que estos en ningún caso podían ser impugnados”.³⁶

En este sentido, mención especial merece la instalación de la Sala de Segunda Instancia,³⁷ cuyas decisiones tendrían el carácter de *definitivas e inatacables*, y la inclusión del recurso de reconsideración en el marco del forta-

³⁶ *cf.* Elías Musi, Edmundo ; Navarro Vega, Ignacio. “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : antecedentes, estructura y competencia”.- pp. 20-21.- En: Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral. México : TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p.

³⁷ Al respecto, es importante insistir en que se estableció que “para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien presidirá”. *cf.* Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 10.

lecimiento del sistema de medios de impugnación que la legislación prevé para resolver las controversias electorales.³⁸ Debe subrayarse que, en buena medida, la importancia del estatuto de esta Sala derivaba del hecho de que sólo era posible acudir a ella haciendo valer agravios debidamente fundados que pudieran modificar el resultado de una elección. En este sentido, los actos impugnables ante ella eran las resoluciones de alguna de las Salas del Tribunal que hubiere recaído sobre los recursos por medio de los cuales la declaración de validez de la elección, el otorgamiento de una constancia, o la asignación de diputados o senadores hubiesen sido impugnados. De hecho, su actuación se justificaba únicamente cuando el efecto de su resolución fuera el declarar o no la anulación de la elección o para determinar que debía otorgarse el triunfo a un candidato o fórmula distintos a aquellos reportados originalmente como ganadores por el órgano electoral o por una resolución de Sala.

En su conjunto, todo ello tenía como objetivo dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, así como garantizar que el conjunto de los actos y resoluciones en la materia se sujetaran invariablemente al principio de legalidad. De hecho, a partir de su nueva estructura y facultades, el Tribunal se convirtió constitucionalmente

³⁸ Es oportuno señalar aquí que, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecieron los siguientes medios de impugnación: recurso de revisión, recurso de apelación, recurso de inconformidad y recurso de reconsideración, cuyos casos de procedencia se establecieron con claridad en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

en un órgano ya no solamente autónomo, sino, como hemos dicho, en máxima autoridad jurisdiccional electoral. En este sentido, a raíz de las responsabilidades asignadas por los artículos 41 y 60 constitucionales al Tribunal, sus atribuciones reglamentarias también se incrementaron. Los contenidos de los artículos 266, 267, 268, 273 y 274 del COFIPE detallaban las relativas a la sustanciación y resolución de los recursos, así como a la posibilidad de que los criterios establecidos tanto por la Sala Central como por la de Segunda Instancia generaran jurisprudencia.³⁹

³⁹ Al respecto, debe recordarse que la capacidad para generar jurisprudencia no recae en exclusiva en el Poder Judicial Federal, pues corresponde a cualquier órgano jurisdiccional al que constitucionalmente o legalmente se le confiera tal atribución. Esto es lo que ocurre con el Tribunal a partir de lo establecido en el artículo 337 del COFIPE y por lo señalado por el capítulo X del Título Segundo de su Reglamento Interior. Los criterios bajo los cuales se sienta jurisprudencia son los siguientes: cuando se sustenten en el mismo sentido tres resoluciones; cuando se resuelven contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas de Tribunal; la contradicción de criterios podrá ser planteada por una sala, por un magistrado de cualquier sala o por las partes; recibida en la Sala Central la solicitud, el Presidente turna el asunto al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución sobre la contradicción de criterios, mismo que será presentado a discusión en sesión pública en la que se seguirán las reglas señaladas en el artículo 324 del Código; la contradicción de criterios podrá plantearse en cualquier momento y el que prevalezca será obligatorio a través de que se dicte, sin que puedan modificarse los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad; el Presidente del Tribunal Federal Electoral notificará a las Salas de inmediato los criterios definidos, mismas que estarán obligadas a aplicarlos a partir del momento de su notificación; los criterios fijados por la Sala Central dejarán de tener carácter obligatorio siempre que se pronuncien en contrario por mayoría de 4 votos de los integrantes del Pleno de la Sala. En la resolución que modifique un criterio obligatorio se expresarán las razones en que se funda el cambio; cuando un criterio sostenido por la Sala de segunda instancia sea contradictorio a lo establecido por la Sala Central, prevalecerá el de aquella con carácter de jurisprudencia; la Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios dentro de los 6 meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales.

Específicamente, en el plano de la propia estructura del Tribunal Federal Electoral, la reforma implicó su reorganización interna,⁴⁰ la ampliación de sus facultades y su fortalecimiento como autoridad en el ámbito político-electoral. Por la importancia de este punto, conviene mencionar la manera en que se estableció su estructura y funcionamiento.

El Pleno se integraría con el total de los Magistrados propietarios, siendo 18 durante el período electoral y 17 durante el tiempo que transcurre entre dos períodos electorales.

La integración de las Salas Central y Regionales no sufrió modificación alguna. Sin embargo, se estableció la posibilidad de que la elección de los Magistrados fuera hecha por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, durante los recesos de éste, determinándose en forma específica el procedimiento a seguir.

Asimismo, la reforma de 1993 estableció que la Sala de Segunda Instancia, debería constituirse en los términos del párrafo décimo sexto del artículo 41 constitucional. Su funcionamiento sería temporal, quedando integrada a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del procedimiento electoral e instalarse en la tercera semana del mes de junio del año de la elección para concluir sus funciones, a más tardar, el 30 de septiembre del mismo año; su sede sería la misma que la de la Sala Central.

⁴⁰ En los términos de la parte final del párrafo décimo cuarto del artículo 41 constitucional, al Tribunal se le asignaba la facultad de expedir su reglamento interior; por primera vez se confirió a este órgano jurisdiccional, según Decreto de Reformas del 2 de septiembre de 1993, la facultad constitucional de expedir su propio reglamento, lo que reflejó la intención por demostrar prácticamente su autonomía respecto a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Tribunal contaría con un Secretario General, un Secretario Administrativo, una Coordinación de Capacitación y el Centro de Documentación Social, una Coordinación de Comunicación Social y un Centro de Capacitación Judicial Electoral”.⁴¹

En términos de su funcionamiento, debe valorarse, además, el hecho de que se dispuso que sus sesiones de resolución fueran públicas en los términos establecidos por la ley. El que ello haya sido dispuesto por el artículo 41 constitucional da cuenta de la importancia asignada a la *publicidad* que deben tener los actos fundamentales del ejercicio de la función jurisdiccional, tales como los pronunciamientos que dirimen una controversia o que dan certeza a los casos dudosos.

⁴¹ *cf.* Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 11. El mismo autor da cuenta, en los siguientes términos, de la organización de las Salas y de las Comisiones del Tribunal: “Cada Sala tiene un Secretario General de acuerdos, un cuerpo mínimo de ocho jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta, responsables de la Oficialía de Partes y de la Oficina de Notificaciones, así como actuarios y el personal administrativo y auxiliar indispensable para el eficaz desempeño de las funciones jurisdiccionales. El Tribunal Federal Electoral se organiza también a través de comisiones; existe una Comisión de Reglamento interior, cuya primera función fue elaborar el proyecto respectivo y con posterioridad a su aprobación y publicación, se ocupa de analizar las propuestas de reformas que se presenten, emitiendo un dictamen, favorable o no, debidamente motivado y fundamentado. Igualmente hay una Comisión Instructora, designada cada tres años por el Pleno, encargada de instruir el recurso de inconformidad laboral, interpuesto de acuerdo al artículo 337 B del Código, hasta poner el asunto en estado de resolución. Así mismo existe una Comisión de Justicia que trasciende al Tribunal, pues se integra con el Presidente de éste, más los dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el Instituto Federal Electoral, dos consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto y dos magistrados del Tribunal, cuya función es conocer y resolver la petición de remoción de un consejero ciudadano o de un magistrado del Tribunal, cuando incurre en conductas graves, contrarias a la función que la Ley le confiere”. p. 12.

III.4.1. Evaluación de la Reforma

Aunque del conjunto de las reformas electorales realizadas desde fines de los años setenta haya sido una de las menos discutidas y estudiadas, la reforma de 1993 significó un paso realmente importante en la ruta por dotar a los procesos electorales de mayor confiabilidad y transparencia. Más allá de los cambios que propició en el plano de la integración de los órganos de representación, en lo relativo a las normas regulatorias de las finanzas partidistas y del reconocimiento jurídico de las agrupaciones de observadores electorales nacionales, sin duda la atribución de facultades al Tribunal Federal Electoral y el fin de la autocalificación significaron un cambio cualitativo en la forma en que históricamente se había regulado una de las fases decisivas del proceso electoral, esto es, lo relativo a lo contencioso.

En términos de la forma de su procesamiento, se ha insistido en que ésta fue la última de las reformas electorales de carácter bilateral, lo cual deja ver, si se analiza el proceso de generación de consensos que le dio origen, que ella estaba muy cerca ya de incluir modificaciones susceptibles de ser reconocidas como necesarias y legítimas por todo los actores participantes. Razones de estrategia y cálculo político fueron quizá lo que impidieron que en 1993 se produjera un amplio consenso acerca de las transformaciones en juego.⁴²

⁴² *cf.* Alcocer, Jorge. “El ciclo de las reformas electorales”. En: *Dialogo y debate de cultura política*. no. 1, abril-junio, 1997, y . Becerra Laguna, Ricardo. *op. cit.* nota 27, pp. 310-311.

En un balance retrospectivo, la reforma de 1993 debe, pues, considerarse como una de las más significativas en cuanto a la manera de entender los procesos electorales en el país, pues dio cuenta de importantes demandas derivadas de experiencias comiciales previas, particularmente del proceso de 1991 y, de manera paralela, apuntó nuevos retos a enfrentar (especialmente en materia de financiamiento) para los actores corresponsables de la organización comicial. En materia estrictamente de justicia electoral, los avances logrados hicieron que la asignatura pendiente fundamental se centrara, como ocurrió en la reforma de 1996, en la relación más conveniente entre el Tribunal Electoral y el Poder Judicial de la Federación, así como en el alcance de las atribuciones del primero.

IV. LA REFORMA DE 1994 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

Con el fin de contar, así sea de manera general, con una idea más precisa de las condiciones en que se desarrollaron las elecciones de 1994, parece conveniente recordar que el 19 de abril de 1994 se generó la tercera reforma constitucional que tuvo verificativo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, misma que prácticamente no tocó el ámbito específico de la justicia electoral, razón por la cual no la trataremos con el mismo detalle de las reformas anteriores.

En esta reforma se modificaron los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 constitucional. Procesada en condiciones políticas extraordinarias (alzamiento del EZLN, asesinato del candidato presidencial del PRI y una fuerte presión de los propios

partidos políticos), la reforma puede ser analizada en función de sus tres propósitos principales:

- a) Incluir como principio rector, en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, el de independencia.
- b) Modificar la estructura del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (Consejo General) a fin de sustituir la figura de los Consejeros Magistrados por la de los Consejeros Ciudadanos.
- c) Establecer que los Consejeros Ciudadanos deberían satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.⁴³

Esta reforma fue complementada por la reforma legal que tuvo lugar a través de los Decretos del 18 de mayo y del 3 de junio, en virtud de los cuales se reformaron, adicionaron o derogaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para adecuarlos a un marco normativo establecido por nuestra Constitución, destacando disposiciones relativas a:

1. Fijación de reglas para la acreditación de observadores en el proceso electoral.
2. Definición de las atribuciones y requisitos que deben satisfacer los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁴³ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 188.

3. Delimitación de la participación de los representantes de los partidos políticos ante el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.
4. Atribución de la facultad al Tribunal, para precisar cualquier interpretación sobre el desempeño y las remuneraciones que recibían los consejeros ciudadanos.⁴⁴

De las tres reformas electorales que tuvieron lugar en la administración del Carlos Salinas, la reforma de 1994 no toca aspectos fundamentales del contencioso electoral. Si bien su ponderación no tendría que hacerse desde la perspectiva de la justicia electoral, sí debe ser valorada como un esfuerzo político e institucional adicional para precisar las normas electorales en la ruta de los comicios de agosto de ese mismo año.

V. DESEMPEÑO DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL 1991 A 1995

Tres son los aspectos centrales que permiten evaluar el desempeño del Tribunal Federal Electoral entre 1991 y 1995: su fortalecimiento institucional, la resolución de recursos y la jurisprudencia.

V.1. El fortalecimiento institucional⁴⁵

Con la aparición del Tribunal Federal Electoral en 1990, se avanzó sustancialmente en la consolidación de

⁴⁴ *idem.* p. 189.

⁴⁵ Gran parte de la información contenida en este apartado proviene de los *Informes de Actividades del Tribunal Federal Electoral 1990-1996.*

las condiciones jurídico-institucionales necesarias para resolver los problemas en materia de justicia electoral. Pero si bien el TRIFE se erige legalmente como un órgano jurisdiccional autónomo con mayores atribuciones legales que su predecesor, había que comenzar a traducir ese mandato en experiencia práctica, enfrentando como primera prueba de fuego el proceso electoral de 1991.

El primer reto que asumió el Tribunal fue el establecimiento físico del mismo, lo que implicó desde allegarse el mobiliario necesario para su funcionamiento, hasta definir el lugar para fijar su sede. En el primer caso, en 1990 se tramita ante la Secretaría de Gobernación la adquisición y préstamo de mobiliario y equipo destinado a la instalación provisional de cuatro Salas Regionales, en tanto se realizaban los trámites y gestión para sus establecimientos definitivos.⁴⁶

La sede central de Tribunal, en sus inicios, fue provisional. De hecho, en el proceso de 1991, el TRIFE operó y resolvió los casos presentados en el edificio de la calle de Hamburgo de la Colonia Juárez en la Ciudad de México. Sin embargo, ya en la perspectiva de fijar permanentemente su residencia, se hicieron las gestiones pertinentes ante varias entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de obtener la donación del terreno que más tarde ocuparía. Así, el 18 de septiembre de 1992, las autoridades del Distrito Federal donaron un terreno de diez mil metros cuadrados, ubicado en Carlota Armero No. 5000, en la Colonia CTM Culhuacán, domicilio que hoy es la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁶ *idem.* p. 18.

El edificio sede fue construido con aulas de capacitación, salón de sesiones, edificio de Gobierno, biblioteca, auditorio y sistemas computarizados de comunicación con enlace directo a las salas. Este edificio fue formalmente inaugurado el 2 de febrero de 1994, con la asistencia de los representantes de los tres Poderes de la Unión.⁴⁷

En 1990 los recursos informáticos con los que contó el Tribunal fueron escasos y limitados. Por ello, en materia de organización interna, desde sus inicios se consideró necesario incluir dentro de su estructura un área de informática. Durante 1991 se dio un paso adelante en este sentido y se diseñó la infraestructura base para la operación y funcionamiento de los sistemas de cómputo en consideración de las necesidades y funciones del Tribunal. Ello permitió que para 1991 la Sala Central contó con dos sistemas informáticos de alta calidad y las Salas Regionales dispusieron de uno en cada caso. Es así que durante el proceso electoral federal de ese año, tanto el área jurídica como administrativa contaron con el equipo de cómputo para el desempeño de sus funciones principales.

El fortalecimiento del Tribunal también pasó por el área financiera. De esta manera se estableció la coordinación respectiva como una de las más importantes, pues tenía como objetivo el atender con eficacia y oportunidad las necesidades económicas que requería la Institución para el cumplimiento de sus atribuciones, lo cual implicaba actividades relativas a la realización de trámites para la obtención de recursos, vigilancia del orden contable y

⁴⁷ *ibidem*. p. 7.

presupuestal en el gasto y, al mismo tiempo, cobertura de sus necesidades. Para mejorar su funcionamiento, se instalaron Unidades de Contabilidad, Presupuesto y Tesorería mediante las cuales se registraron todas las operaciones realizadas en las 5 Salas Regionales del Tribunal, así como una Contraloría interna para la revisión de las operaciones, registros, informes y estados financieros. Esta unidad también servía para comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables al Tribunal, examinar la asignación y correcta utilización de los recursos financieros, humanos, y materiales, así como revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas presupuestales a cargo del Tribunal, con el propósito de recomendar las medidas pertinentes, corregir deficiencias o desviaciones detectadas y establecer el seguimiento de su implementación para la adecuada toma de decisiones.⁴⁸

Las Salas Regionales de Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca iniciaron sus actividades a partir del mes de enero de 1991. Asimismo se crearon los Centros Regionales de Capacitación Judicial Electoral. Con ellos, en cada Sala Regional, se estableció un Centro de Información y Documentación Jurídico Electoral y una hemeroteca.

Con el fin de establecer lineamientos y uniformar criterios para la tramitación y resolución de los recursos entre las Salas Regionales y entre éstas y la Sala Central, en el año de 1991 y 1992 se celebraron las llamadas Reuniones Nacionales de Capacitación de Magistrados.

⁴⁸ *ibidem.* pp. 29, 32.

Por su parte, el Centro de Documentación fue creado en octubre de 1991 con el objeto de constituirse en una de las mejores unidades especializadas de información en las materias de Derecho y en materia político-electoral tanto a nivel local como regional. Con esta finalidad, una vez terminado el proceso electoral, se incrementó notablemente el acervo bibliográfico —en un 307% respecto al año anterior—, alcanzando 1852 títulos. También se crearon nuevas bases de datos y se impartieron cursos informáticos para acceder de mejor manera a este material. Para 1995, una vez que concluyó el proceso electoral de 1994, la Unidad de Documentación incrementó en 1500 textos el acervo bibliográfico.⁴⁹

Por otra parte, debe subrayarse el hecho de que en el contexto del proceso electoral federal de 1991 se creó una Coordinación de Comunicación que atendía a los medios nacionales e internacionales. Dicha Coordinación tenía el propósito de mantener ampliamente informada a la sociedad respecto a la manera en que el Tribunal Federal Electoral daría cumplimiento a las responsabilidades encomendadas por la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Tribunal inició, así, una relación profesional y permanente con los medios de comunicación, y la Coordinación mencionada se iría perfilando como el órgano de Comunicación Social de la institución.⁵⁰ Entre las acciones más relevantes en este campo, destaca la celebración de reuniones y seminarios con re-

⁴⁹ *ibidem.* pp. 69, 70, 75-76.

⁵⁰ *ibidem.* p. 99.

presentantes de los medios, con el propósito de mantenerles oportunamente informados de las actividades del Tribunal y actualizarlos en sus conocimientos sobre la legislación en materia político-electoral.

Esta área participó en la coordinación de difusión de eventos importantes como el Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral celebrado del 20 al 23 de octubre de 1992. En este mismo año, con el propósito de contar con un órgano de difusión interno destinado a la integración de los miembros del Tribunal, inicia la edición de la revista *Estrados*.

El Tribunal Federal Electoral comenzó su actividad editorial a partir del año de 1991, con la edición de 10 mil ejemplares del folleto informativo *Tribunal Federal Electoral* y con la publicación de 2 mil ejemplares del Reglamento Interior y Directorio. Más tarde, en 1992 se publicaron 3 mil ejemplares de la *Memoria 1991* del Tribunal Federal Electoral, edición en la que se detallaban las actividades realizadas desde su instalación hasta la conclusión del proceso electoral de ese año.

Una de las tareas que más interesó al Tribunal entre 1991 y 1995, fue la relativa a la promoción de la investigación y la difusión de trabajos relativos tanto a la temática estrictamente jurídica en el ámbito de su competencia, como de obras consideradas clásicas dentro de la teoría de la democracia. Como se señala en el informe ya citado "El Tribunal publicó en coedición con la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 3 mil ejemplares de la obra *Tendencias Contemporáneas del*

Derecho Electoral en el Mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral; 2 mil ejemplares del libro de teoría política del Dr. Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia? Cabe señalar que en el año de 1992 con el propósito de proporcionar mayores elementos de análisis a los órganos electorales, legisladores, actores políticos, la comunidad académica y además lectores interesados en una mayor comprensión del fenómeno y la normatividad electoral, se editó por primera vez, con un tiraje de 2 mil ejemplares la Revista del Tribunal Federal Electoral”.⁵¹

Durante la presidencia del Magistrado José Fernando Franco González Salas, el TRIFE recibió también un gran impulso a las actividades vinculadas con el exterior. El Magistrado Franco se preocupó porque el Tribunal tuviera presencia en los foros internacionales de reflexión y debate sobre materia electoral, y, particularmente, sobre el contencioso electoral.

Cabe señalar que en octubre de 1993 se modifica la integración del Tribunal, ya que tanto la Sala Central como la Regional de Guadalajara cambian de presidentes, eligiéndose a José Luis de la Peza Muñoz Cano y a Gabriel Gallo Álvarez para asumir esos cargos, respectivamente. Asimismo, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión elige por unanimidad de votos a los Magistrados propietarios y suplentes de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recayendo los nombramientos de los Magistrados Propietarios en Margarita Luna Ramos,

⁵¹ *ibidem*. pp. 119-120.

Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Silva Meza y Guillermo Velasco Félix; y de Magistrados suplentes en Leonel Castillo González y Germán Tena Campero.⁵²

Con el objeto de que el órgano jurisdiccional cumpliera cabal y profesionalmente con la elevada función que le confería la Constitución, del 3 al 27 de noviembre de 1993 se llevaron a cabo en cada una de las Salas cursos propedéuticos, de actualización y especialización en las materias contencioso y político-electoral, dirigidos al cuerpo político del Tribunal, especialmente a los cargos de Jueces Instructores y Secretarios de Estudio y Cuenta.

Es necesario destacar que para el 22 de diciembre de 1993 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Tribunal Federal, el cual tuvo como antecedentes la cooperación de miembros de cada una de las Salas para su estructura y composición.⁵³

Es importante mencionar que el Tribunal realizó un esfuerzo importante en relación a los partidos políticos a efecto de que contaran con información detallada sobre su competencia, el sistema de medios de impugnación y la normatividad jurídica que regula los procesos electorales federales, para lo cual se llevó a cabo un programa específico. Con ello, los partidos contaron con toda la información relativa al contencioso-electoral.⁵⁴

⁵² Franco González Salas, José Fernando. "Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral".- p. 200.- En: Justicia Electoral : Revista del Tribunal Federal Electoral. vol. 4, no. 5, 1995.

⁵³ *idem.* p. 201.

⁵⁴ *ibidem.* p. 206.

Aun y cuando durante el período que abarcó el proceso electoral del 93-94 el Tribunal Federal Electoral dirigió sus actividades primordialmente a lo jurisdiccional, no abandonó la actividad editorial, de tal manera que se editaron 500 mil trípticos y 15 mil carteles dirigidos a los ciudadanos, con el objeto de darles a conocer, de una manera clara y sencilla, la forma en que podían acudir al Tribunal Federal Electoral mediante la interposición del recurso de apelación. Este material fue distribuido a nivel nacional, en los lugares públicos, con apoyo de instituciones académicas. Esta campaña tuvo gran éxito, pues más de 80 mil ciudadanos interpusieron recurso de apelación ante las Salas del Tribunal.

Como puede observarse, desde sus inicios el Tribunal Federal Electoral comenzó a consolidar su base institucional a partir de la definición interna de sus estructuras, a través de la cuales se dotó de capacidades informáticas, de mecanismos de supervisión para el aprovechamiento de los recursos propios, de mecanismos institucionales de comunicación social, de difusión y de edición de materiales audiovisuales y escritos, así como de capacitación a funcionarios y de promoción en el exterior de la experiencia mexicana en materia electoral y especialmente en el aspecto relativo a la solución de controversias, parte esencial de la justicia electoral.

V.2. Recursos interpuestos

Uno de los indicadores más significativos para valorar el desempeño del Tribunal Federal Electoral en el contexto general de la impartición de justicia electoral, está definido por el tipo de recursos que fueron presentados a

las distintas instancias involucradas en la materia en los procesos electorales de 1991 y 1994. Con respecto al primero, resulta útil tener presente la distribución general de los recursos presentados tanto frente al Instituto Federal Electoral como ante el propio Tribunal.

Cuadro V

Recursos	Cantidad
Recursos de revisión resueltos por órganos del IFE	160*
Recursos de revisión interpuestos en los cinco días anteriores a la jornada electoral	172
Recursos de apelación	42
Recursos de inconformidad:	465
Contra cómputos de diputados de representación proporcional	80
Diputados de mayoría relativa	294
Senadores	208
Representantes de mayoría relativa (ARDF)	47
Representantes de representación proporcional (ARDF)	2
Recursos de innominados	1

Fuente: IFE. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, México, tomo I, vol. 5, p. 9.

* 135 recursos resueltos por consejos locales y 25 Resueltos por el Consejo General ⁵⁵

⁵⁵ El total de recursos de inconformidad y la suma de cómputos impugnados no coinciden porque hubo casos en que un solo recurso impugnó dos o más cómputos y porque el TRIFE desglosó algunos expedientes y acumuló otros. *cfr.* Instituto Federal Electoral. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. p. 9, T. I,

De manera más precisa, la función del Tribunal Federal Electoral puede apreciarse a partir de la forma como resolvió los recursos de revisión, apelación e inconformidad interpuesto contra los consejos distritales del IFE, como se puede apreciar en los siguientes cuadros.

Cuadro VI
Tribunal Federal Electoral
Proceso 1991

Recursos de Revisión Interpuestos contra
los consejos distritales y locales del IFE y resueltos
por el Tribunal Federal Electoral en cada Sala

Sala	Total de recursos	Remitidos al archivo por no guardar relación con el recurso de la inconformidad	Improcedente	Desechados
Central	105	105	----	----
Durango	5	5	----	----
Xalapa	10	5	1	4
Guadalajara	33	28	2	3
Toluca	19	19		
TOTAL	172	162	3	7

Fuente: IFE. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México. Tomo I, vol. 5. pp. 63-96.

Vol. 5.- México : El Instituto, 1993. Cabe destacar, adicionalmente, que el mayoritario número de recursos de inconformidad interpuestos contra el cómputo de las elecciones de diputados, senadores y representantes a la Asamblea del D.F., sumados, ascienden a 1097 recursos resueltos por el Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, de las resoluciones emitidas por éste, tan sólo 45 recursos fueron decla-

Cuadro VII
Tribunal Federal Electoral
Proceso 1991

Recursos de Apelación Interpuestos contra
los consejos distritales y locales del IFE y resueltos
por el Tribunal Federal Electoral

Sentido	Interpuestos
Fundados	2
Infundados	4
Parcialmente Fundados	1
Desechados	11
Sobreseídos	4
Procedentes	1
Revocados	11
Confirmaron su resolución	4
Modificación de la Resolución	3
Se declararon archivados	2
TOTALES	43

Fuente: IFE. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México, Tomo I, vol. 5. pp. 9-104.

rados fundados, 9 parcialmente fundados, 2 parcialmente procedentes, 3 procedentes y 2 procedentes y parcialmente fundados, es decir en su mayoría fueron desechados, sobreseídos, no interpuestos, declarados infundados o bien improcedentes, por no cumplir con los requisitos legales de tiempo y forma, lo cual significa un desconocimiento por parte de los partidos políticos sobre estos nuevos instrumentos jurídicos para exigir la legalidad del proceso electoral. *idem.* pp. 109-204.

Cuadro VIII
Tribunal Federal Electoral
Proceso 1991

**Recursos de Inconformidad Interpuestos contra
 los Consejos Distritales y Locales del IFE y resueltos
 por el Tribunal Federal Electoral**

Sentido	Interpuestos
Fundados	64
Infundados	42
Parcialmente Fundados	18
Improcedentes	4
Sobreseído	29
Desechado	183
Se tuvieron por no interpuestos	23
TOTAL	369

Fuente: IFE. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México, Tomo I, Vol. 5. pp.105-204.

En lo que toca a los recursos presentados en el proceso electoral de 1994, cabe señalar, primero, que el recurso de revisión fue modificado con las reformas de 1993, a partir de las cuales se eliminó la disposición en la que se establecía que este recurso podía ser interpuesto por los ciudadanos que fueran incluidos o excluidos de la lista nominal de electores.⁵⁶ Debe apuntarse, también,

⁵⁶ García Alvarez, Yolli. "Recurso de Revisión".- p. 72.- En: Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral. México : TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p.

que “durante el proceso electoral federal del año 1994, se presentaron ante el Instituto Federal Electoral 423 recursos de revisión, de los cuales solamente 3 se declararon fundados, 13 fueron parcialmente fundados, 266 desechados, 92 infundados, 8 sobreseídos, 22 se tuvieron por no interpuestos y 19 fueron archivados. En cuanto a los recursos de revisión que se interpusieron dentro de los cinco días previos al día de la jornada electoral se presentaron un total de 23 recursos, de los cuales 18 fueron presentados por el Partido de la Revolución Democrática, 2 por el Partido Acción Nacional, uno por el Partido Demócrata Mexicano y uno por el Partido Popular Socialista. De estos recursos, 19 se remitieron al archivo como asuntos total y definitivamente concluidos por no guardar relación con ninguno de los entonces llamados recursos de inconformidad, 2 fueron declarados parcialmente fundados, 1 fue declarado infundado y 1 fue sobreseído”.⁵⁷

Por otra parte, cabe señalar que en el proceso electoral de 1994 se llegó a alcanzar la cifra de 81,549 recursos resueltos por las salas del Tribunal Federal Electoral de la siguiente manera:

⁵⁷ *idem.* p. 93.

Cuadro IX

SALA	INTERPUESTOS
CENTRAL	13,401
Durango	16,225
Xalapa	19,219
Guadalajara	17,080
Toluca	15,413
Sala de Segunda Instancia	211
Total de recursos	81,549 ⁵⁸

Fuente: Fernando Franco González Salas. “Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral” en *Memoria 1994*, tomo I, p. 322.

El número total de recursos recibidos se desagrega, por tipo de impugnación de la manera siguiente:

⁵⁸ “Estos recursos significaron un gran cúmulo de trabajo que hubo de resolverse de manera rápida y eficiente dado que éste es el único Tribunal que en virtud de su naturaleza no puede permitirse la posibilidad de rezago...” Cabe señalar que durante el proceso electoral de 1994 se emitieron por el Tribunal varias Tesis de Jurisprudencia en las que se avanza sobre la particularización de los requisitos de procedencia de dicho recurso, de tal manera se estableció por medio de estas la siguiente *TESIS JURISPRUDENCIAL: J.66/94 Segunda Época. Sala Central Materia Electoral (SC022.2 ELI2) J.66/94: Sobre la credencial para votar con fotografía: cuando la negativa a expedirla causa agravio al ciudadano. cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo ; Mata Pizaña, Felipe de la. “Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano”.- pp. 105-106.- En: Estudio teórico practico del sistema de medios de impugnación en materia electoral. México : TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p.*

Cuadro X

RECURSOS	INTERPUESTOS
Apelación	80,083
Revisión	23
Inconformidad	1,232
Reconsideración	211
TOTAL	81,549 ⁵⁹

Fuente: Ibid. p. 321.

Por lo que se refieren al tipo de actor, los recursos se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro XI

ACTOR	CANTIDAD
Ciudadanos	80, 023
Partido de la Revolución Democrática	1,156
Partido Acción Nacional	167
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	129
Partido Revolucionario Institucional	29
Partido Verde Ecologista de México	17
Partido Popular Socialista	9
Partido Demócrata Mexicano	9
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	6
Partido del Trabajo	1
Interpuesto por ocho partidos	1
Organización Política	1
Candidato	1 ⁶⁰
TOTAL	81,549

Fuente: Loc. cit.

⁵⁹ Franco González Salas, José Fernando. *op. cit.* nota 52, p. 209.

⁶⁰ *idem.* p. 209.

En cuanto al sentido de la resolución a los recursos en este período fueron:

Cuadro XII

SENTIDO	INTERPUESTOS
Fundados	77.261
Desechados	2.574
Infundados	1.190
Parcialmente Fundados	275
Sobreseídos	203
Se tuvieron por no interpuestos	18
Se propuso el archivo	28 ⁶¹
TOTAL	81,549

Fuente: op. cit. p. 322.

V.3. Jurisprudencia

En este apartado cabe hacer, en primer término, una definición que aclare el significado del concepto de *Jurisprudencia*. En tal sentido, por ella se entiende “el conjunto de decisiones de los órganos que realizan la función jurisdiccional, emitida en las causas sometidas a su resolución y, más específicamente, la doctrina que resulta de tales decisiones y de la interpretación de las normas legales que en ellas se efectúa”.⁶²

⁶¹ *ibidem*. p. 209.

⁶² Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral.- p. 380.- San José, C. R : CAPEL, 1991. 694 p.

Con relación al proceso electoral de 1991, el Tribunal Federal Electoral emitió 44 criterios relevantes referidos a distintos aspectos y momentos del proceso electoral y que fueron los siguientes: ⁶³

1. Los casos de deficiencia u omisión en los agravios.
2. No constituye causa de nulidad la diferencia entre las boletas entregadas y las sobrantes e inutilizadas.
3. La entrega de boletas en mayor número al de electores no causa perjuicio al recurrente.
4. Es improcedente declarar la nulidad de la votación recibida en las casillas especiales para la elección de diputados y de representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, toda vez que en dichas casillas no se recibe votación para esa elección.
5. Previamente al estudio de la controversia planteada, se deben analizar las causales de improcedencia.
6. El Tribunal Federal Electoral debe analizar todas las presuntas violaciones al principio de legalidad que puedan configurar las causas de nulidad.
7. Algunas irregularidades por sí mismas no constituyen causas de nulidad, al menos que se analicen en conjunto con otros supuestos.

⁶³ Estos criterios han sido resumidos a partir de los contenidos aparecidos en la página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.trife.org.mx

8. La existencia del dolo no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos.
9. Los casos en que la existencia de un error en la computación de los votos por conductas dolosas no es determinante para el resultado de la votación.
10. Los casos en que el acta individual de casilla no convalida el error en la computación de los votos.
11. Para los efectos de la causal de nulidad es necesaria la interpretación del error en la computación de los votos.
12. Los casos en que el error o dolo en la computación de los votos es determinante para el resultado de la votación.
13. Se declara la nulidad de la votación recibida en casilla cuando beneficia a uno de los candidatos o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación.
14. El error o dolo deben ser considerados por el juzgador para el análisis de la causa de nulidad en la computación de los votos cuando beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos; y que esto sea determinante para el resultado de la votación.
15. El partido político recurrente debe distinguir a cuál de las dos irregularidades, ya sea error o dolo, se refiere su impugnación para la computación de los votos.

16. Independientemente de que un partido político identifique como error o dolo lo que produzca la presunta irregularidad alegada en relación a la computación de los votos, debe partirse de que el dolo jamás se puede presumir, sino que tiene que acreditarse plenamente, por lo que si el dolo no se prueba, se presume la buena fe en la actuación de los miembros de la mesa directiva de casilla y, consecuentemente, el estudio de dicha impugnación debe hacerse sobre la base de un posible error.
17. No se actualiza la causa de nulidad cuando siendo mayor el número de electores que de votos extraídos de la urna, estos últimos coinciden con la votación total.
18. Se actualiza la causa de nulidad cuando existen discrepancias determinantes entre el número de votos extraídos de la urna y la cantidad asentada en el acta respectiva como votación total.
19. Se presume error o dolo en la computación de los votos, cuando hay datos en blanco en el acta final de escrutinio y cómputo.
20. Existe error o dolo en la computación de los votos, si se omite la consignación en el acta del total de votos extraídos de la urna, de la votación total o del número de electores.
21. Casos en que el escrito de protesta también puede ser considerado y valorado como prueba documental privada.
22. Casos en los que procede declarar la nulidad de la votación recibida en casilla por anomalías en el escrutinio y cómputo.

23. Casos cuando existe causa justificada para realizar el escrutinio y cómputo en un local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo.
24. Si del análisis del informe circunstanciado rendido por el presidente del órgano electoral responsable, se desprende que la argumentación en él contenida resulta irrelevante para el caso concreto, dicho informe debe ser desestimado por el TRIFE.
25. Criterios de interpretación para la causa de nulidad por instalación de una casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado por la junta distrital correspondiente.
26. Casos en que debe interpretarse la causal de nulidad de votación para una casilla que se instala en un lugar distinto al determinado por el Consejo Distrital correspondiente.
27. No procede formular observaciones a las listas nominales de electores definitivas.
28. No se actualiza la causal de nulidad en la votación de una casilla, si coinciden los datos contenidos en el acta final de escrutinio y cómputo.
29. Para la extemporaneidad en la entrega de los paquetes electorales debe existir causa justificada.
30. Casos en que se considera la entrega inmediata de los paquetes electorales a los consejos distritales.
31. Acreditamiento de la personalidad del promovente.

32. Cómputo del plazo para la interposición del recurso de apelación durante el proceso electoral.
33. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar actos derivados de la etapa de preparación de la elección.
34. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de senadores, cuando se interpone ante un Consejo Distrital.
35. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de senadores, cuando se interpone antes de realizarse el cómputo de entidad federativa.
36. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de diputados por el principio de representación proporcional, cuando se interpone en contra de un cómputo diverso al de la circunscripción plurinominal.
37. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de senadores, cuando se interpone en contra de un cómputo diverso al de la entidad federativa.
38. Aún cuando el escrito de inconformidad no contenga un capítulo de “hechos”, deben desestimarse los argumentos de un partido político -tercero interesado- sobre la supuesta improcedencia de un recurso.
39. El TRIFE está obligado a observar en las resoluciones el principio de exhaustividad.

40. Sufragar sin credencial para votar o sin aparecer en la lista nominal de electores pueden ser razones para una causa de nulidad.
41. Plazos dentro de los cuales debe actuar un partido político en su carácter de tercero interesado.
42. El TRIFE carece de competencia en materia penal.
43. La votación recibida en casilla será nula si se ejerce violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.
44. Limitaciones del TRIFE Para declarar la nulidad de los votos en una casilla.

En lo que se refiere al Proceso Electoral Federal de 1994, el informe respectivo, rendido por el Presidente del mismo, la resolución de los recursos generados en este período aportó diversas tesis de jurisprudencia y criterios relevantes. Los más importantes de ellos son los siguientes:

- I. Sobre los criterios generales que rigieron a la actividad de las Salas del Tribunal. Fueron adoptados por el Pleno los siguientes:
 1. Notificar los requerimientos personalmente a los partidos políticos, aún y cuando la ley señala que debe hacerse por estrados.

2. Requerir, en casos extraordinarios, como lo señala la ley, los expedientes de las elecciones, para verificar los datos contenidos en las actas o la documentación pertinente.

3. Poner a disposición de cualquier interesado los expedientes de los recursos, una vez resueltos, para su estudio y consulta, con lo que se da absoluta transparencia a la actuación de este órgano jurisdiccional.

II. Sobre los criterios jurisprudenciales fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central se encuentran los siguientes:

1. El relativo a la definitividad de las resoluciones del Tribunal, que en lo general la adquieren uniinstancialmente y por excepción en la segunda instancia.

2. El que defina el avance del principio de exhaustividad en las resoluciones en la jurisdicción electoral que, en la primera instancia tiene sus límites en las facultades discrecionales de las Salas y en los planteamientos de los recurrentes; y que la facultad discrecional para suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios encuentra sus límites, a su vez en la norma que exige: a) haya expresión de agravios, aunque ésta sea diferente, b) que exista la expresión de los hechos y c) que de los hechos se puedan deducir agravios.

3. El que establece que la ley vigente determina que la nulidad de una casilla sólo afecta a la votación recibida en ella y no a la suma de los votos captados en todas las casillas de un distrito electoral.

4. En cuanto al recurso de reconsideración, se fijaron criterios sobre la personería; qué debe entenderse por agravios que puedan conducir a modificar el resultado de la elección como requisito formal de procedencia y como requisito de fondo; el concepto de agravios fundados para calificar la procedencia del recurso; sobre los agravios inadvertidos en este recurso; la improcedencia de este recurso cuando impugnan resoluciones que no sean de fondo en la inconformidad, y cuando el tercero interesado puede interponer este recurso.

5. El que determina y define cómo deben surgir los hechos de las causales previstas en el artículo 287, párrafo 1, incisos f) y j) del Código; los alcances de la causal de nulidad prevista en el inciso e) del mismo artículo, cuando ha habido sustitución de funcionarios en la casilla el día de la jornada electoral o por ausencia de un escrutador durante la votación.

6. Los que fijan alcances de las disposiciones legales en relación a la inscripción en el Padrón Electoral y a la Credencial para votar con fotografía y su obtención con los electores; partiendo siempre del principio fundamental de que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al ciudadano.

7. Los que fijan criterios de improcedencia del recurso de inconformidad cuando se trata de preparación de la elección, actos que fueron materia de análisis y resolución en un recurso de apelación, o por falta de ofrecimiento y/o aportación de pruebas.

8. Los que fijan los requisitos del escrito de protesta y sus alcances probatorios.

9. Los que definen la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios en el recurso de inconformidad.

10. El que determinan que la firma sin protesta de los representantes de los partidos políticos no implica la convalidación de violaciones legales.

11. El que determina cuándo resulta procedente una inspección judicial.

12. Los que establecen, para los recursos de inconformidad, la aplicación de los principios de preclusión, consumación, contradicción e igualdad de las partes.

13. El que establece los efectos jurídicos de la falta de protesta constitucional de los funcionarios electorales.

III. Sobre los criterios relevantes de las Seis Salas.

1. El que establece que la causal genérica de nulidad prevista en el artículo 290, párrafo 2, puede ser estudiada de oficio por las Salas.

2. En cuanto a la elección de Representantes de la Asamblea del Distrito Federal se fijaron los alcances al texto constitucional y legal para la asignación por el principio de representación proporcional; la aplicación como ordenamiento local del Código Federal para esta elección; y la definición de que la elección de Representantes no es federal.

3. Los que definen la interpretación de las cualidades constitucionales de ser “originario” de un Estado o la de “ser vecino con residencia efectiva con más de 6 meses”, para ser elegible al cargo de diputado federal.
4. Las que definen “el modo honesto de vivir” como requisito para ser ciudadano y por ende, como requisito de elegibilidad; así como la carga y calidad de la prueba para acreditar que no se reúne tal requisito; y la competencia del Tribunal para examinar y pronunciarse sobre esta materia.
5. El que determinó los alcances del requisito de nacionalidad para ser elegible a un cargo de elección federal.
6. El tratamiento de pruebas supervenientes en el recurso de reconsideración.
7. El que fija los alcances de la interpretación de la causal genérica prevista en el artículo 290, párrafo 2.
8. El que señala que se actualiza la causal de nulidad por error o dolo no sólo por aspectos numéricos que sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla, sino también cuando por la magnitud del error o por la ausencia de datos esenciales se pone en duda el principio de certeza.
9. Los relativos a la procedencia de observaciones a la lista nominal de electores y a la determinación del plazo de treinta días de que disponen los partidos políticos para ello.

10. El que define que es facultad exclusiva de los ciudadanos tramitar los cambios de datos personales en la lista nominal de electores.
11. El que determina que la presencia de cualquier causa de improcedencia prescrita en la ley imposibilita el estudio de fondo de un recurso.
12. El que señala que el escrito de protesta debe tomarse en cuenta aún cuando no se haya agregado a un recurso de inconformidad en particular, siempre y cuando guarde identidad con el partido político o actor y la elección impugnada.
13. El que determina que no es causa de nulidad, por sí misma, la entrega a los electores de boletas con el talón de folio.
14. El criterio para la calificación de declaraciones hechas ante notario público.
15. El que determina que es procedente declarar la nulidad de la votación cuando se prueba que uno de los funcionarios que la integran fue acreditado como representante de partido.
16. El que señala que los agravios en el recurso de inconformidad deben desestimarse si no se invocan con base en una causal de nulidad prevista por el Código; y el que determina que los argumentos genéricos devienen agravios inoperantes.
17. Los que definen cuándo se da la causal de nulidad por error, espacios en blanco, o falta de firma, en las actas de escrutinio y cómputo.

18. Los que definen cuándo puede ser impugnado el cómputo distrital y las consecuencias del mismo.

19. El que establece el valor probatorio de la hoja de incidentes frente a las actas firmadas por los funcionarios de casilla y representantes de los partidos políticos.

20. El que determina que la realización del escrutinio y cómputo en un Consejo Distrital no es motivo de sobreseimiento, puesto que sigue siendo eficaz la objeción enderezada durante la jornada electoral.⁶⁴

Como puede observarse a través de los criterios señalados sobre el fortalecimiento institucional, la resolución de recursos y el establecimiento de tesis de jurisprudencia, en el período 1989-1995, el Tribunal Federal Electoral mantuvo una tendencia ascendente en la creación de las condiciones materiales, las rutinas procedimentales y el afianzamiento de su legitimidad mediante resoluciones imparciales que fueron ganando progresivamente la confianza de los actores políticos y la sociedad en su conjunto.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El recorrido realizado en torno a la evolución de la justicia electoral en general, y del Tribunal Federal Electoral en lo particular, en el período 1991-1995, permite entender algunas de las características más importantes del

⁶⁴ *idem.*

proceso de cambio jurídico-político vivido por el país en esos años.

En primer lugar, es posible percibir la estrecha vinculación existente entre la orientación general de las reformas electorales de 1989-1990 y de 1993, con los contenidos específicos de las modificaciones ocurridas en el ámbito de la resolución de controversias. En efecto, en esos años se deja ver con claridad que la legitimidad del conjunto de la dinámica electoral se encontraba estrechamente vinculada al grado de certidumbre y confiabilidad que la impartición de justicia en ese campo podía ofrecer a los actores involucrados.

De aquí que también deba subrayarse la forma en que las negociaciones respectivas entre tales actores, y en general las características de las coyunturas de cada reforma, marcan de manera definitiva el alcance de los consensos y el tipo de modificaciones constitucionales y legales que habrían de traducirse en instituciones y prácticas capaces de dotar de certidumbre a las contiendas electorales de esa etapa.

En una perspectiva general, el período que aquí se ha reseñado da cuenta del tipo de transformación global experimentada por el sistema político mexicano en sus tres vertientes fundamentales que se encuentran, además, en permanente contacto, esto es, el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. En una línea de observación que comienza en lo particular para arribar a lo general, se puede sostener, entonces, que los cambios en el plano de la justicia electoral se encuentran en el núcleo de una transición política general de carácter

institucional. Una transición centrada en las reglas de acceso al poder político, que ocurrió de manera pacífica y negociada, y que fue modulada tanto por la cultura política de los actores participantes en el proceso, como por las posibilidades efectivas de cambio en el marco de un sistema de partidos y de gobierno que no podía perder de vista la necesidad de articular los dos principios fundamentales de la democracia moderna, a saber, la representatividad y la gobernabilidad del conjunto de la estructura política del país.

En todo este proceso, resalta la progresiva *judicialización* de la política, lo que expresa bien la íntima relación que hay entre el proceso de construcción democrática en el país y la búsqueda por consolidar un efectivo Estado de Derecho. La creación del Tribunal Federal Electoral, y su posterior conversión en una institución autónoma y de pleno derecho, con la consecuente desaparición de los Colegios Electorales, así como la consolidación de una dinámica procesal con recursos, actores y etapas bien definidos, representa en ese sentido un avance fundamental en la ruta por hacer del principio de legalidad el referente esencial en el trato y la competencia entre los actores políticos.

Por supuesto, el sucesivo establecimiento de reglas claras, precisas, y con una base de apoyo político suficiente para otorgarle certidumbre al proceso electoral en su conjunto, obligó a los participantes en la contienda a ir poniendo al día sus concepciones, procedimientos, e incluso sus estrategias políticas, a fin de enfrentar con solvencia una competencia comicial cualitativamente distinta a la de antaño.

De forma gradual pero sostenida, el Tribunal Federal Electoral se fue acreditando, pues, como una de las piezas estratégicas para el afianzamiento de la democracia mexicana, sentando las bases de un sistema confiable y eficaz en la materia y abriendo la puerta, como efectivamente ocurrió con posterioridad, a nuevas transformaciones orientadas a ampliar el alcance de un trabajo serio y profesional que, sin embargo, ya había logrado acreditarse en la primera mitad de la década de los noventa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge. “El ciclo de las reformas electorales”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, núm. 1, 1997, pp. 99-114.
- Aziz Nassif, Alberto, et.al *El Nuevo Estado Mexicano*, Tomo II: Serie Estado y Política. Nueva Imagen. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.
- Becerra Gelóver, Alejandro. “La forma es fondo en la reforma electoral”, en *Etcétera*, 23 de diciembre de 1993.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y Woldenberg José . *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena. México 2000.
- Cámara de Diputados, LIV Legislatura. *Dictamen relativo al Proyecto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 13 de julio de 1990. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
- Comisión Federal Electoral. *Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria 1989*. México, tomo II, 1989.
- Exposición de Motivos de la reforma constitucional en materia electoral, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto*, México, 4 de abril de 1990.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores sobre la Minuta Proyecto de Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el 29 de agosto de 1993, México, D.F., septiembre de 1993.
- Elías Musi, Edmundo, et. al. Estudio Teórico y Práctico del sistema de medios de impugnación. Edición Centro de Capacitación Judicial Electoral. México 2000.

- Galván Rivera, Flavio. *El Tribunal Federal Electoral: Estructura y competencia*. México Tribunal Federal Electoral, 1994.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*. Capel, San José, 1991.
- Gaceta Electoral, Instituto Federal Electoral, núm. 1. México, 1994.
- . *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México, tomo I, vol. 5 (Recursos de Impugnación), 1993.
- Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- . *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Orozco Henríquez, J. Jesús et. al. *Sistemas de Justicia Electoral Evaluación y Perspectivas*. Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Idea Internacional y el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.
- Rabasa Emilio O. y Caballero Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Cámara de Diputados LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas Comité de Asuntos Editoriales y Editorial Porrúa. México, 1993.
- Justicia Electoral, *Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. IV, núm. 5, México 1995.
- Reyes del Campillo, Juan. “Modernización política y reforma electoral (1989- 1990)”, en Juan Reyes del Campillo et. al. *Política y gobierno: en la transición mexicana*, México, UAM-Xochimilco, 1990.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentario*, Secretaría de Gobernación, marzo de 1991.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tribunal Federal Electoral. *Informe de Actividades 1990-1996.*

———. *Memoria 1994.* México, 2 tomos, 1995.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes. Sala Superior, 1996-2000,* México, 2000.

Varios autores. *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI.* Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, IFE/TRIFE/UNAM/PNUD, México, tomo III, 1999.

Varios autores. *Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana.* Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales, IFES/TEPJF/IFE/IIDH/TSE, San José, 2000.

ROBERTO GUTIÉRREZ LÓPEZ

Sociólogo, candidato a doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Actualmente se desempeña como profesor titular del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco, en el que, además, ocupa el cargo de Editor de la revista *Sociológica*.

Ha sido director de Educación Cívica en el Instituto Federal Electoral, conferencista en numerosas instituciones de educación superior y ha publicado más de cuarenta artículos de investigación sobre temas de cultura política y sistema político mexicano. Su publicación más reciente es el libro *Identidades políticas y democracia*, editado por el Instituto Federal Electoral.

ALEJANDRO BECERRA GELOVER

Es candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. En la misma Universidad realizó estudios de licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales y en el campo de las Relaciones México-Estados Unidos respectivamente. Cuenta también con otros cursos de formación en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad de California en San Diego.

Actualmente es profesor en el Departamento de Relaciones Internacionales tanto en la Universidad Nacional Autónoma de México, plantel Aragón, como en la Universidad Anáhuac, plantel Norte. Sus tareas académicas

incluyen trabajos de investigación, así como la impartición de cursos y conferencias en distintas instituciones públicas y privadas del país.

Además de enfocarse al análisis de la problemática Internacional, gran parte de su formación profesional ha estado centrada en el estudio de los asuntos políticos nacionales. Su desempeño en esta área se ha enriquecido de su experiencia laboral de más de trece años tanto en la Secretaría de Gobernación como en el Instituto Federal Electoral.

Sus trabajos académicos han abordado temas diversos vinculados con la problemática en las relaciones México-Estados Unidos, que incluye el estudio del proceso electoral en ambos países, el Proceso de Globalización, la Soberanía, la Reforma del Estado, los Derechos Humanos, la Transición Democrática, el Sistema Electoral, la Democracia y el Sistema Político Mexicano.

Sobre temas electorales cuenta con diversos trabajos publicados en el periódico *Unomásuno*, el semanario *Étcétera*, y las revistas *El Elector*, *El Cotidiano* y *Voices of Mexico*.

AGRADECIMIENTO

Los autores agradecen la colaboración prestada por Tania Libertad Sánchez Garrido para la elaboración de este capítulo.

CAPÍTULO IV

LA REFORMA DE 1996 Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA REFORMA DE 1996 Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

SUMARIO: I. Nota histórica. II. La reforma constitucional: II.1. Proceso legislativo; II.2. Aspectos generales de la reforma constitucional; II.3. Reforma a la acción de inconstitucionalidad; II.4. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; II.5. Estructura, competencia y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. La reforma legal: III.1. Antecedentes; III.2. Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; III.3. Expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

I. NOTA HISTÓRICA

Aunque las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994 establecieron un clima favorable para las elecciones federales del propio 1994, al grado que puede afirmarse que hasta esa fecha fueron las menos cuestionadas en la historia de nuestro país, bastó que concluyeran para que

diversos actores políticos reclamaran la asunción de nuevas reformas, fundamentalmente dirigidas a garantizar la equidad en las contiendas electorales, con especial referencia al financiamiento de los partidos políticos, al acceso a los medios de comunicación y a la conformación de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones.¹

Fue en este marco, que en su discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal afirmó que era necesario llevar a cabo una reforma electoral definitiva, expresando que:

“Los mexicanos queremos una vida democrática a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad. Sin embargo, debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes”.

“Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades, sin sacrificar nuestras diferencias. Ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el Gobierno, entre los estados y la Federación. Un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva”.

“Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social. Ratifico mi respetuosa

¹ De hecho, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando tenía la calidad de candidato electo a la Presidencia de la República, reconoció que no obstante que su elección había sido limpia, ciertamente había sido también inequitativa.

convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación”.

“...

“México exige una reforma que sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales”.

“Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo desde luego el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales”.

“La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática”.

“Si bien esa reforma electoral habrá de aplicarse por primera vez en las elecciones federales de 1997, debemos esforzarnos para llevarla a cabo tan pronto como lo permitan los

consensos necesarios. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados”.

“Sabré asumir mi responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo y estoy seguro que todos los partidos políticos sabrán asumir que la competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la ciudadanía”.

“México quiere un Gobierno que aliente la democracia, responda a las demandas de un cambio inspirado en la justicia, la libertad y la paz, un cambio hacia el bienestar, un cambio con espacios y oportunidades para todos, un cambio orientado por el consenso y regido por la democracia. México quiere un Gobierno para el cambio con estabilidad; ése es el Gobierno que a partir de hoy sabré presidir”.²

Fue así que el titular del Ejecutivo Federal instruyó al Secretario de Gobernación para que se iniciaran de inmediato los trabajos tendientes a lograr una reforma política de gran significación, a través del diálogo con los partidos políticos con representación en el Congreso. El primer fruto de este esfuerzo fue el Acuerdo Político Nacional suscrito el 17 de enero de 1995 por los respectivos presi-

² Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, Año Legislativo I, Primer Período Ordinario, 1 de diciembre de 1994, Diario No. 13. pp. 920-921.

dentes de esos partidos,³ en el que se asumieron los compromisos siguientes:

- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas.
- Establecer, de forma imperativa, las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes.
- Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas, que incorporen los criterios de la reforma electoral federal.
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía.
- Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.

³ El documento fue denominado “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional” y fue firmado por Carlos Castillo Peraza, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional; Ma. de los Angeles Moreno, Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; Porfirio Muñoz Ledo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; y Alberto Anaya Gutiérrez, Presidente de la Comisión Política Nacional del Partido del Trabajo. En el acto fungió como testigo de honor el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León.

- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarán con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales, dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos.
- Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones poselectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

El Acuerdo Político Nacional fue además validado al día siguiente —18 de enero de 1995— por las tres fracciones parlamentarias de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.⁴

⁴ El acuerdo respectivo aparece en: Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, Año Legislativo I, Primer Período de la Comisión Permanente, 18 de enero de 1995, Diario No. 6. pp. 162-163. Su texto es el siguiente:

“Punto de Acuerdo: las fracciones parlamentarias de los partidos, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, integrantes de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, hacen pública su solidaridad y su propósito de contribuir de manera efectiva al cumplimiento de los compromisos para un acuerdo político nacional, formalizado ayer por sus dirigencias nacionales, teniendo como testigo de honor, al señor Presidente de la República, Ernesto Zedillo.

Expresan además que constituye un paso decisivo y fundamental que marca el inicio de una renovada vida institucional, fundada en el diálogo, el consenso y el respeto a la legalidad.

Nos sumamos a todas las fuerzas políticas nacionales para contribuir, en los términos del acuerdo, a profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y las órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil.

Al reafirmar estos compromisos, el Poder Legislativo asume la responsabilidad que le corresponde para ampliar y fortalecer la vida democrática de México”.

A pesar de la buena voluntad mostrada inicialmente por las distintas fuerzas políticas, la reforma política de 1996 atravesó por un camino azaroso. El 26 de abril de 1995, el Partido de la Revolución Democrática decidió retirarse de la mesa de negociación para la reforma política, argumentando fundamentalmente la falta de solución al conflicto poselectoral derivado de la elección de Gobernador en Tabasco, efectuada a finales de 1994.

Unos meses más tarde, el 18 de junio de 1995, el Partido Acción Nacional también anunció su retiro de la mesa de negociación y al día siguiente el Partido del Trabajo hizo lo propio. El motivo principal del retiro de Acción Nacional era que en las elecciones celebradas el 28 de mayo de ese año en el Estado de Yucatán, había ocurrido una gran cantidad de irregularidades, lo que ponía en duda la legitimidad de la elección del gobernador.

A estos motivos de alejamiento, se sumaron otros que complicaron el reestablecimiento del diálogo entre los partidos políticos, hasta que el 16 de agosto la Comisión de Concordia y Pacificación (establecida con motivo del conflicto en el Estado de Chiapas y conocida por sus siglas como COCOPA), hizo público el documento denominado “Reiniciar el diálogo para la reforma del Estado: Una exigencia nacional”, en el que invitaba a los partidos políticos a reanudar las negociaciones atinentes al caso. Ese mismo día el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática suscribieron conjuntamente el documento intitulado “Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral”, que marcó la pauta para la continuación de las negociaciones de esos partidos con el Partido Revolucionario Institucional y el Gobierno Federal.

El 23 de octubre de 1995 se precisaron 81 puntos para la Reforma del Estado y se reinstaló la mesa para el diálogo nacional y al día siguiente la Secretaría de Gobernación anunció que su titular y los partidos que habían firmado el Acuerdo Político Nacional, reanudarían las negociaciones para la reforma política. Cabe mencionar que el Doctor Eduardo Andrade hace una precisión respecto de la manera en que se usaban indistintamente las expresiones “reforma del Estado” y “reforma política”, la cual suscribimos totalmente, dado que el proyecto en cuestión esencialmente se centró en lo relativo al sistema electoral federal, tocó pormenorizadamente lo referente al sistema de partidos, y no modificó en forma alguna el sistema de gobierno.⁵

⁵ Al respecto, el Dr. Andrade señala:

“...cabe precisar que la terminología empleada para referirse a este proceso de reformas fue disímbola. En algún momento, y a partir de las expresiones empleadas por el Presidente Zedillo en su mensaje de toma de posesión, podría considerarse que los términos reforma política o reforma del Estado fueron usados relativamente como sinónimos. Pero esta equivalencia no se sostiene dentro del propio texto del mensaje presidencial porque la alusión a los temas de la Reforma del Estado, en los cuales se consideran las relaciones entre los poderes de la Unión y la dimensión del régimen presidencialista, parecerían llevar a la idea de que el término ‘reforma del Estado’, empleado por el propio gobierno y, en algunos casos, por los partidos políticos o por la COCOPA, tenía una extensión mucho mayor que el de ‘reforma política’, que también se planteó en el uso del lenguaje por los diferentes actores, la cual se restringía a los aspectos relativos al proceso electoral, a la incidencia de ellos en la conformación de los órganos legislativos federales y al gobierno del Distrito Federal.”

En el mensaje del secretario de Gobernación, pronunciado el 24 de octubre, durante la reinstalación de la Mesa Central del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado, nombre con el que se conocía esta instancia de negociación, el titular de la Secretaría hizo una precisión terminológica en cuanto a las distintas dimensiones de la *reforma electoral* y la *reforma política*, al señalar que dentro de ésta era urgente la realización de la reforma electoral ‘con el fin de llegar a las elecciones federales de 1997 bajo reglas que garanticen plenamente la legalidad, la transparencia y la equidad en la contienda comicial’. (Andrade Sánchez, Eduardo. La reforma política de 1996 en México.- p. 21.- México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997. 282 p.)

En forma paralela a estas mesas de negociación, el Instituto Federal Electoral realizó un esfuerzo de carácter institucional al que se denominó *Foro para discutir la Reforma Político Electoral*, que se llevó a cabo los días 3 y 4 de julio de 1995 en la ciudad de Xalapa, Veracruz.⁶

Durante estas jornadas, se expusieron diversas propuestas relativas a la justicia electoral, muchas de las cuales trascendieron a otras etapas del proceso de reforma político electoral. Entre ellas, se encontraba ya, de manera recurrente, la de establecer mecanismos de control jurisdiccional orientados a la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos y al examen de constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral, así como la idea de incorporar al entonces Tribunal Federal Electoral al ámbito del Poder Judicial de la Federación.⁷

⁶ El Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se convoca a la ciudadanía, a un Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, fue aprobado en sesión del 7 de abril de 1995 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de abril siguiente. Entre los puntos acordados destaca el Primero, que fue del tenor siguiente: "PRIMERO.- Se convoca a los integrantes de los poderes federales y locales interesados, partidos políticos, organismos no gubernamentales, instituciones académicas, intelectuales, medios y profesionales de la comunicación, y a la ciudadanía en general, a participar en un foro a nivel nacional para discutir la reforma político-electoral, la cual abordará, cuando menos, los siguientes temas que se expresan en forma enunciativa, mas no limitativa: 1. Principios rectores, órganos y procedimientos electorales. 2. Condiciones de la competencia. 3. Democratización de la representación. 4. Partidos, asociaciones políticas y coaliciones."

⁷ Al respecto, en la Memoria del Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral. México : Instituto Federal Electoral, 1995. 8 T, pueden encontrarse diversas propuestas en las que se plantean alternativas para solucionar el problema de la falta de instrumentos de control jurisdiccional de la constitucionalidad en la materia electoral, como son los casos de las participaciones de Daniel Mora Ortega (Tomo II, p. 97), Roberto Juárez Adame (Tomo III, p. 128), Juan Carlos Gómez Martínez (Tomo IV, p. 15), Raúl Cuevas Quezada (Tomo IV, p. 17), Rodolfo Terrazas Salgado (Tomo V, p. 92), Ezequiel González Matus (Tomo VI, p. 211) y Ezequiel Hernández Hernández (Tomo VI, p.238).

Posteriormente, a instancias de Santiago Creel Miranda, José Agustín Ortiz Pinchetti y Jaime González Graf, a la sazón consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral —los dos primeros propietarios y el tercero suplente—, se realizaron varias reuniones con personalidades vinculadas a la materia electoral, entre las que se encontraban académicos, analistas políticos y militantes de los partidos políticos.

A estas reuniones se les denominó genéricamente como el *Seminario del Castillo de Chapultepec*, del cual surgió un documento que fue dado a conocer el 16 de enero de 1996 con el nombre de *Sesenta puntos para la reforma político-electoral*.

Entre los puntos de este documento, por la importancia que revistieron para las posteriores reformas relacionadas con la autoridad jurisdiccional electoral federal, conviene destacar las siguientes:

- a) Las contenidas en los puntos números 1 y 2, en los que se sugirió el control constitucional respecto de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos y de la legislación electoral federal y local, depositándose en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para dirimir las controversias que se generen sobre la legislación electoral; asimismo, se propuso la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, así como dotándolo de competencia para desahogar recursos sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales locales; por otra parte, se sugirió la incorporación en los procedimientos constitucionales de los conceptos de preclusión y definitividad, que son propios de la materia electoral.

- b) En los puntos 17 y 18 se reiteró la necesidad de integrar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación con el carácter de organismo jurisdiccional de pleno derecho y se planteó la idea de que los Magistrados que lo integran fueran nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- c) En el punto 52 se tocó el tema de la calificación de los procesos electorales, apuntándose que debía otorgarse al Tribunal Federal Electoral la facultad para efectuar la declaratoria de validez de todas las elecciones federales y, por lo que hace a la elección presidencial, notificar al Congreso para que el candidato electo rindiera su protesta ante el cuerpo depositario del Poder Legislativo.

- d) En el punto 56, se proponía que en los artículos 41 y 116 de la Constitución, fueran incluidas normas para que en las legislaciones que regulan los procesos electorales de los Estados se incorporaran los mismos principios establecidos para los procesos electorales federales, de tal forma que se diera lugar a un control constitucional eficiente respecto de leyes y procesos electorales.

El 30 de enero de 1996 se reanudaron las negociaciones en torno a la reforma del Estado, bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación; sin embargo, el 17 de febrero el Partido Acción Nacional se retiró nuevamente de la mesa de discusión, en protesta por la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en la que

se determinó otorgar la victoria al Partido Revolucionario Institucional en la elección municipal de Huejotzingo.

Manteniéndose al margen de las negociaciones, el Partido Acción Nacional, los días 1 y 2 de abril de 1996, presentó diversas iniciativas ante la Cámara de Diputados, referidas a la reforma del Estado, entre las que se contemplaban las relativas a la materia electoral.

Por lo que toca al entonces Tribunal Federal Electoral, en las iniciativas en cuestión se proponía que fuera incorporado al Poder Judicial de la Federación y que el nombramiento de los Magistrados que lo integraban fuera realizado por la Cámara de Diputados a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual estaba en consonancia con los resultados del *Seminario del Castillo de Chapultepec*, con excepción de lo relativo al órgano encargado del nombramiento de los Magistrados del Tribunal, que en la otra propuesta se depositaba en la Cámara de Senadores.

En las iniciativas del Partido Acción Nacional también se propuso la supresión de la excepción contenida en el artículo 105 constitucional, para permitir que la Suprema Corte de Justicia pudiera conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, mientras que el control de la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales se dejaba al Tribunal Electoral.

Asimismo, dicho partido político planteó que el Tribunal Electoral se encargara de la calificación de la elección del Presidente de la República, dejando a la Cámara de Diputados la declaración definitiva e inatacable de la validez de la misma.

Mientras tanto, sin la participación del Partido Acción Nacional, los otros tres partidos con representación en el Congreso de la Unión, continuaron las negociaciones en las oficinas de la Secretaría de Gobernación. Así, el 22 de abril de 1996 dieron a conocer un documento que contenía 79 puntos con los consensos alcanzados por ellos; este documento fue conocido como *Acuerdos de Bucareli*, en alusión al lugar en que se encuentra la sede de esa Secretaría de Estado.

Son muchos y muy variados los temas que se consensaron en los *Acuerdos de Bucareli*, razón por la cual nos concentraremos en los aspectos relacionados con la autoridad jurisdiccional electoral federal.

Por principio de cuentas, en consonancia con las propuestas anteriores, también se arribó a la conclusión de incorporar al entonces Tribunal Federal Electoral, al ámbito del Poder Judicial de la Federación y, al igual que en las iniciativas panistas, se proponía que los “ministros” y “magistrados electorales”, fueran electos por una mayoría de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, mediante propuesta formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se planteó la necesidad de crear un organismo de carácter administrativo encargado de la vigilancia y la disciplina en el Tribunal Electoral, en cuya integración concurrieran el propio Tribunal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, en los *Acuerdos de Bucareli*, se adoptó la idea de permitir la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, atribuyendo a la Suprema Corte de Justicia la competencia para conocer de ella.

Finalmente, otro de los aspectos relevantes del documento en mención, fue el relativo a los medios de impugnación en la materia electoral, entre los que se propuso la incorporación de mecanismos de control constitucional de actos y resoluciones de autoridades federales y locales.

Posteriormente, en mayo de 1996, el Partido Acción Nacional regresó a la mesa de negociaciones, una vez que se resolvió el conflicto poselectoral en Huejotzingo, mediante la renuncia del presidente municipal priísta; este arreglo político, puso la mesa para concluir con un amplio consenso el proceso de negociación de la reforma político-electoral, el cual cristalizó con la iniciativa de reformas a la Constitución dada a conocer el 25 de julio de 1996 en el Palacio Nacional. La iniciativa fue suscrita conjuntamente por el Presidente de la República y por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo, en las Cámaras de Diputados y de Senadores.⁸

⁸ La iniciativa de reformas constitucionales fue firmada por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el diputado Ricardo García Cervantes, coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y el senador Gabriel Jiménez Remus, coordinador del grupo parlamentario de ese mismo partido en la Cámara de Senadores; el diputado Humberto Roque Villanueva y el senador Fernando Ortiz Arana, coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, respectivamente; en representación del Partido de la Revolución Democrática firmaron sus coordinadores parlamentarios en ambas Cámaras, el diputado Jesús Ortega Martínez y el senador Héctor Sánchez López; y por el Partido del Trabajo, que no contaba con representantes en el Senado, firmó únicamente el diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, coordinador parlamentario de ese partido en la Cámara de Diputados. Además de ellos, también suscribió la iniciativa, a título personal, la senadora Irma Serrano Castro Domínguez, quien no participó en la fase de negociación.

Adoptando una visión de conjunto del proceso que antecedió a la reforma constitucional y legal de 1996, arrancado desde diciembre de 1994, puede afirmarse que, aunque en un principio los aspectos relativos al entonces Tribunal Federal Electoral se encontraban en un segundo plano, poco a poco las ideas para establecer un sistema integral de control constitucional en la materia electoral fueron abriéndose paso y con ello, se puso en evidencia también la necesidad de transformar al Tribunal en un órgano de control constitucional, para lo cual era indispensable adscribirlo al Poder Judicial de la Federación, lo cual a la postre se convertiría en un aspecto esencial de ese proceso de reformas.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

II.1. Proceso legislativo

Aunque para muchos la reforma constitucional surgida de la iniciativa suscrita conjuntamente por el Presidente de la República y los coordinadores de los grupos parlamentarios con representación en el Congreso de la Unión, estuvo lejos de ser la reforma electoral definitiva a que se había convocado en diciembre de 1994, debe reconocerse que en ella se incluyeron avances significativos para el sistema electoral, acogiendo una buena parte de las propuestas que se habían generado durante el amplio período en que éstas se discutieron y analizaron.

El hecho histórico de que la iniciativa haya contado con el apoyo de todas las fuerzas políticas, dio sustento a

un trámite legislativo que transcurrió prácticamente sin contratiempo alguno.

La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados el día 26 de julio de 1996, turnándose inmediatamente a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que, a su vez, elaboró y aprobó el dictamen respectivo el día 30 de julio de 1996 y lo presentó al Pleno de la Cámara al día siguiente.⁹ Para tales efectos, se convocó a un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el cual tuvo por objeto discutir y, en su caso, aprobar la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se realizaron algunas modificaciones a los textos de los artículos 35, 41, 54, 56, 99, 101, 105, 110, 111, 116 y 122 propuestos en la iniciativa suscrita por los líderes de los grupos parlamentarios, que con-

⁹ En este dictamen, además de la iniciativa en comento, se hizo referencia, a manera de antecedentes, a las siguientes propuestas: a) Iniciativa de reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional, presentada el 25 de abril de 1995, suscrita por diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; b) Iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales, presentada el 28 de abril de 1995 por el diputado Luis Sánchez Aguilar; c) Iniciativa presentada por diputados del Partido Acción Nacional el día 9 de diciembre de 1995, relativa a reformas a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional; d) Iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, suscrita por legisladores del Partido Acción Nacional, presentada los días 1 y 2 de abril de 1996; y e) Iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales, suscrita por diputados integrantes del Grupo de Diputados Ciudadanos, de fecha 19 de junio de 1996.

¹⁰ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, Primer Período de Sesiones Extraordinarias, del Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio, 30 de julio de 1996, Diario No. 1, p. 2.

sistieron, “...unas, en precisiones gramaticales pertinentes y, otras, de carácter sustantivo que mejoraron, en su conjunto, la propuesta original”.¹¹

Entre estas modificaciones, cabe destacar la relativa al artículo 101, por virtud de la cual se retiró del texto originalmente contenido en la iniciativa, las prohibiciones para que los Magistrados integrantes de Salas Regionales del Tribunal Electoral, pudieran aceptar o desempeñar algún otro empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, o para que pudieran actuar dentro de los dos años siguientes a su retiro, como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

El retiro de estas prohibiciones fue muy atinado, pues según se refirió en el dictamen aludido, obedeció a que “...la función de Magistrado integrante de Sala Regional del Tribunal Electoral no es permanente, según lo establece actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimiento electorales (sic) en su artículo 267...”.¹²

En una sesión que puede calificarse como histórica, el dictamen fue aprobado por unanimidad de los 455 diputados presentes en el Pleno de la Cámara de Diputados, turnándose de inmediato la minuta con el proyecto de decreto de reformas constitucionales a la Cámara de Senadores, en la que a su vez se turnó de inmediato a las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales,

¹¹ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F., 30 de julio de 1996, p. XXXV.

¹² *Idem.* p. XL.

Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, las cuales presentaron al Pleno senatorial el dictamen respectivo el 2 de agosto de 1996, sin proponer modificaciones a la minuta enviada por su colegisladora, aprobándose la reforma por unanimidad de los senadores presentes.

II.2. Aspectos generales de la reforma constitucional

Los objetivos del presente texto nos constriñen a referirnos a los aspectos de la reforma que directamente se vinculan con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, consideramos que la exposición quedaría incompleta si no se hace una muy breve referencia a todos los tópicos que se abordaron en aquella ocasión, los cuales hemos agrupado de acuerdo con su temática, en aras de una mejor intelegibilidad.

El primer tema identificable en la reforma constitucional es el relativo a los derechos políticos de los ciudadanos; por virtud de ella, se modificó la fracción III del artículo 35, a fin de incorporar la individualidad como atributo del derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país. En el mismo contexto, se incorporó en la parte final del párrafo cuarto del artículo 41, el derecho exclusivo de los ciudadanos para afiliarse de manera libre e individual a los partidos políticos. Con estas dos propuestas, se proscribió la afiliación corporativa, figura cuya desaparición había sido reclamada insistentemente por los partidos de oposición.

Además, en el penúltimo párrafo del artículo 41, se estableció la base para que en el sistema de medios de impugnación en materia electoral se proveyera la adecuada pro-

tección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, remitiendo para tal efecto a lo previsto en el artículo 99 de la propia Constitución, en el que, de acuerdo con la reforma que se comenta, se regularon, entre otras cuestiones, los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral, respecto de la que se formularán algunos comentarios más adelante.

Con la reforma constitucional también se modificó la fracción III del artículo 36, con el objetivo primordial de abrir la posibilidad al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y legitimar los votos para Presidente de la República y Diputados al Congreso de la Unión electos por el principio de representación proporcional, que se emitan fuera del domicilio del elector; en la exposición de motivos de la iniciativa estos objetivos no se expresaron con toda claridad, sino que fue en el Dictamen elaborado en la Cámara de Diputados, donde se hizo explícito el propósito de esta reforma.¹³

¹³ La iniciativa proponía sustituir la frase relativa a la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares “en el distrito electoral que le corresponda” por la de “en los términos que señale la ley”, con el fin de permitir la eventual reglamentación del voto en el extranjero; sin embargo, la exposición de motivos respecto de este cambio solamente argumentó lo siguiente: “...para dar sustento a que la legislación reglamentaria determine el ámbito territorial en el cual los ciudadanos mexicanos podrán ejercer el derecho al sufragio.” (p. IV). Fue en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (México, D.F., 30 de julio de 1996, p. XXIV), en donde se explicitó el propósito de esta modificación, bajo el argumento siguiente: “...se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección del Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentre en su circunscripción.”

El segundo tópico de la reforma, fue el relativo a la composición de las Cámaras que integran al Congreso de la Unión.

Respecto de la Cámara de Diputados, los dos aspectos más relevantes de la reforma consistieron en disminuir a 300 el número máximo de diputados que un solo partido podría tener por ambos principios —antes era de 315— e incluir un límite de ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación, de tal forma que ningún partido pudiera contar con un número de diputados electos por ambos principios que excediera en esa cantidad a su porcentaje de votación nacional emitida, salvo que ello fuera resultado exclusivamente de sus triunfos de mayoría en distritos uninominales; para instrumentar estas normas, se modificaron las bases II a VI del artículo 54.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, se cambió la redacción del artículo 56, para que en lo sucesivo, en lugar de los tres senadores de mayoría y del senador de primera minoría que hasta esa fecha se elegían en cada entidad federativa, se votara por 32 senadores de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, disminuyéndose a dos senadores de mayoría y uno de primera minoría por entidad.¹⁴

Como es del dominio público, no ha sido posible instrumentar el voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, fundamentalmente por el gran número de ellos que radican en el sur de los Estados Unidos de América, lo cual implica graves dificultades de índole técnico y económico. Al respecto, véase: Seminario Internacional Sobre el Voto en el Extranjero. México : Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Federal Electoral, 1998. pág. varia.

¹⁴ Para instrumentar esta reforma, había que tomar en cuenta que en 1994 se habían electo 96 senadores —64 de mayoría y 32 de primera minoría— cuyo período de funciones había iniciado el 1 de noviembre de ese año y debía concluir

El tercer tema de la reforma constitucional, fue el relativo a la estructura, funcionamiento y facultades del Instituto Federal Electoral.

Sin demeritar otros puntos de la reforma, es de considerarse que el relativo a la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral, revistió una importancia muy particular, porque se dispuso el retiro de los Poderes Federales que conforme al texto entonces vigente, participaban en la integración de ese órgano. A partir de la reforma, el órgano superior de ese Instituto se integró con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, quienes serían los únicos con derecho a voto. El período durante el que ejercerían el cargo, se fijó en 7 años (menor al que se había señalado para sus predecesores, los Consejeros Ciudadanos, que fue de 8 años) y, con el fin de salvaguardar su independencia, se les prohibió el ejercicio de cualquier otro empleo, cargo o comisión, con excepción

el 31 de agosto del año 2000. Así que en la iniciativa se propuso que el decreto de reformas constitucionales contuviera un artículo cuarto transitorio en el que se disponía que para la elección federal de 1997, se elegirían a la LVII Legislatura, 32 senadores de representación proporcional, que durarían en funciones del 1 de noviembre de 1997 a la fecha en que concluyera la señalada Legislatura (31 de agosto de 2000). Igualmente, en ese transitorio se disponía que la asignación debía efectuarse mediante una fórmula que tomara en cuenta el cociente natural y el resto mayor, y que debía realizarse en orden decreciente de las listas respectivas, decretándose la derogación del párrafo segundo del artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales del 2 de septiembre de 1993, publicado al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, en el que se había dispuesto la elección de 32 senadores de mayoría relativa, a razón de uno por entidad federativa, que estarían en funciones del 1° de noviembre de 1997 al 31 de agosto de 2000. Para la elección federal del año 2000, se eligieron 128 senadores —64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional—, que estarán en funciones del 1 de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2006, es decir, durante el ejercicio de las Legislaturas LVIII y LIX del H. Congreso de la Unión.

de los que desempeñaran en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados, otorgándoseles en contraparte, una remuneración igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera, con la reforma se retiró del seno del Consejo General al Poder Ejecutivo Federal, quien participaba a través del Secretario de Gobernación, respondiendo así a otra de las demandas de los partidos de oposición, quienes veían en la intervención de ese Poder a un elemento que prohijaba la parcialidad en la contienda electoral en favor del partido entonces mayoritario.

Por lo que hace al Poder Legislativo, la reforma mantuvo la presencia de los legisladores en el órgano máximo de dirección del Instituto, pero con dos modificaciones importantes: la primera, que los representantes de ese Poder podrían participar solamente con voz y, la segunda, que serían propuestos por cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras.¹⁵

Además, con la reforma en comento, el Instituto Federal Electoral gozó de “independencia en sus decisiones y en su funcionamiento”, concepto más amplio que el de

¹⁵ Esta forma de designación de los representantes del Poder Legislativo, los convirtió, prácticamente, en representantes de los propios partidos, lo cual ha sido cuestionado por algunos tratadistas, ya que al haberse introducido la figura de la representación parlamentaria formal, manteniendo en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral a los representantes de los partidos políticos con registro nacional, era evidente que los legisladores acreditados se limitarían a reproducir las posturas de sus respectivos grupos parlamentarios, las cuales coinciden, prácticamente en todos los casos, con las de las dirigencias partidistas correspondientes.

“autónomo en sus decisiones”, con el que hasta ese momento se le calificaba; igualmente, se elevó a rango constitucional la figura del Secretario Ejecutivo, quien asumiría las funciones del Director General y del Secretario General del Instituto y debería ser electo por el voto de las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Presidente.¹⁶

Otro de los temas fundamentales de la reforma fue el establecimiento de normas constitucionales relativas a la equidad en las campañas electorales y a las prerrogativas de los partidos políticos.

En el párrafo quinto del artículo 41, se dispuso que la ley garantizaría que los partidos políticos nacionales contaran de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades partidistas. Para tal fin, se incluyó el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, dejando a la norma secundaria la reglamentación de las formas y procedimientos a que debía sujetarse el ejercicio de este derecho.

En el mismo párrafo, se planteó que correspondería a la ley señalar las reglas para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, con el importante límite de que garantizara que el financiamiento público debía prevalecer sobre el de origen privado.¹⁷

¹⁶ En la reforma ulterior al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las funciones que correspondían al Director General del Instituto Federal Electoral, se distribuyeron entre el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo.

¹⁷ El motivo patente para establecer esta norma a nivel constitucional, era impedir a los partidos políticos el uso de recursos de procedencia ilícita, lo cual se pone de manifiesto por la importancia que se dio al tema en la exposición de motivos de la iniciativa (*op. cit.* nota 11), en la que se señaló lo siguiente:

Asimismo, con la reforma se agregaron tres fracciones en las que se establecieron las bases generales a que debía sujetarse el otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos, entre las que son de destacarse la relativa a los elementos que deben tomarse en cuenta para calcular el financiamiento destinado al sostenimiento de sus actividades

“La búsqueda de recursos económicos por parte de las organizaciones políticas, con frecuencia tiende a generar situaciones adversas para el sano desarrollo de los sistemas de partidos y eventualmente propicia fenómenos que no respetan fronteras y condiciones económicas.

...

Por lo anterior ha nacido en los propios partidos y en la sociedad la preocupación por evitar los desequilibrios perjudiciales para la competencia democrática. Tal preocupación ha originado que se promueva la protección de dos valores fundamentales: la equidad en la competencia electoral y la necesaria transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos.

En la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, se dio un primer paso para procurar la protección de estos valores, a través del establecimiento de límites a las aportaciones individuales de simpatizantes a los partidos políticos, de normas para limitar los gastos de campaña y de órganos y procedimientos para controlar y vigilar el manejo transparente de estos recursos.

Para consolidar esta protección, es necesario que sea en la Constitución donde se sienten las premisas fundamentales de la transparencia y la equidad en las condiciones de la competencia. El primer objetivo es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía.

En tal sentido, esta iniciativa propone incorporar en el artículo 41 Constitucional, para desarrollar después en la ley reglamentaria, las bases mediante las cuales los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, tanto las de carácter permanente, como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Para ello, se propone que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política”.

permanentes; la manera de distribuir ese financiamiento — 30% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% restante en forma proporcional al porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior—; el monto del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto público, que en los años en que se celebre proceso electoral, debe ser equivalente al financiamiento público para actividades permanentes; y la reintegración de un porcentaje de los gastos anuales por concepto de actividades como entidades de interés público, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Por lo que hace al Distrito Federal, destaca desde luego, la reforma largamente esperada para que la elección del Jefe de Gobierno de esta entidad federativa se llevara a cabo mediante votación universal, libre, directa y secreta, lo cual ocurrió por primera vez en el año de 1997.¹⁸

Con la reforma constitucional también se ampliaron las facultades del órgano legislativo del Distrito Federal, al que se cambió su denominación por la de “Asamblea Legislativa”, otorgándose a sus integrantes el carácter de diputados; entre las nuevas facultades de este órgano, cabe destacar la de expedir las normas que regulen los procesos electorales en la capital del país, norma que se ubicó en el artículo 122, Apar-

¹⁸ Por única ocasión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue electo para ejercer su mandato por un período de tres años, del 5 de diciembre de 1997 al 4 de diciembre de 2000, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

tado C, Base Primera, fracción V, inciso f), disponiéndose que para ejercer esa atribución, la Asamblea Legislativa deberá apegarse a los principios que, conforme a la propia reforma, fueron incluidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116, relativos a las elecciones en los Estados.

Además, la reforma estableció la elección de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales —que hasta ahora son denominados como Jefes Delegacionales— mediante el voto universal, libre, secreto y directo, aunque en el artículo décimo transitorio de la misma se preveía posponer dicha elección hasta el año dos mil.

Por lo que hace al tema de las normas electorales mínimas en las entidades federativas, debe señalarse que con la reforma constitucional se modificó la fracción III y se agregó una fracción IV al artículo 116. Al parecer, por una omisión involuntaria, en la exposición de motivos de la iniciativa sometida a la consideración del Constituyente Permanente, no se hizo referencia al respecto; fue con motivo del dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados,¹⁹ que se abordaron estos aspectos de la reforma.

Respecto de la fracción III del artículo 116, con la reforma se incluyó una norma conforme a la cual las legislaturas de los estados deberán integrarse según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes.

Por último, pero no por ello menos importante encontramos la inclusión de las normas contenidas en la fracción IV del

¹⁹ *Op. cit.* nota 11, pp. XXXII–XXXIII.

numeral antes citado, que sentó las bases para el desarrollo de la justicia electoral en el ámbito local. En la reforma aprobada por el Constituyente Permanente, se perfilaron las garantías que debían incluirse en las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, que consistían en lo siguiente:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

II.3. Reforma a la acción de inconstitucionalidad

La reforma de diciembre de 1994,²⁰ en la que se resucitó a la olvidada controversia constitucional y se instauró la acción de inconstitucionalidad, escatimó estos mecanis-

²⁰ Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*.

mos de control para la materia electoral, sin mayor razón, a nuestro juicio, que la de carácter político.

Sin embargo, una a una se fueron sumando las voces que se pronunciaban en favor de la indispensable instauración de mecanismos de control constitucional para la materia electoral.²¹

Pero para ello, había que superar la larga tradición de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no interviniera en las cuestiones electorales, razón a la que obedecía, precisamente, la prohibición para que la acción de inconstitucionalidad fuera procedente para impugnar la validez de una norma electoral de carácter general.

Sobre este punto, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, ha expresado lo siguiente:

“Efectivamente, si bien las reformas de 1994 incorporaron al artículo 105 las acciones de inconstitucionalidad, hay que recordar que, en esa época, se excluía expresamente la materia electoral y, ciertamente, el Tribunal Electoral tampoco tenía facultades para analizar y resolver sobre esta delicada cuestión”.

²¹ Así por ejemplo, en la Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral (*op. cit.* nota 7), aparece la participación de Rodolfo Terrazas Salgado, quien expresó lo siguiente: “...lo cierto es que los ordenamientos electorales se encuentran fuera del control constitucional, lo que jurídicamente es inadmisibles en un Estado de Derecho, pues no se puede consentir que existan ciertos actos de autoridad, en este caso leyes, que puedan conculcar los derechos fundamentales de los gobernados sin posibilidad de reparación jurídica alguna.” (T. V, p. 93). En el mismo sentido se expresaron Juan Carlos Gómez Martínez (T. IV, p. 15) y Ezequiel González Matus (T. VI, p. 211).

“Esta grave anomalía tenía que ser resuelta y, finalmente, se abordó con motivo de las reformas de 1996”.²²

La reforma de la fracción II del artículo 105 constitucional, tuvo cuatro aspectos fundamentales; el primero, ya señalado, de eliminar la prohibición para que la acción de inconstitucionalidad fuera procedente en tratándose de normas electorales, que implicó la modificación del primer párrafo de esa fracción; el segundo, consistió en la adición de un inciso f), para incluir a los partidos políticos como sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de normas electorales; el tercero, la adición de un párrafo, en el que se estableció la exclusividad de la vía de acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución; y el cuarto aspecto, mediante la adición de otro párrafo, significó el surgimiento de la disposición por virtud de la cual las normas de carácter electoral, tanto federales como locales, deben ser promulgadas y publicadas al menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.²³

²² “*El control constitucional de las leyes electorales*”. p. 467.- En: Derecho procesal constitucional. México : Porrúa, 2001. 1343 p. En nota de pie de página se aclara que “la versión escrita de esta ponencia fue redactada por la Lic. Mara Gómez Pérez, bajo la dirección y con la aprobación del sustentante” (*idem.*, p. 453).

²³ Es importante destacar que en el párrafos primero y segundo del artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales, se dispuso lo siguiente:

“SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de

Sin lugar a dudas, la apertura de la acción de inconstitucionalidad hacia la materia electoral, colmó una de las graves carencias que existían en nuestro sistema de justicia constitucional; de ello da muestra la gran cantidad de procedimientos de esta naturaleza que se han incoado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁴

II.4. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación

Uno de los puntos de mayor dificultad con que se enfrentó el Constituyente Permanente, fue el de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir en asuntos de carácter electoral, con la necesidad de que en el orden jurídico mexicano, existieran mecanismos de control jurisdiccional que garantizaran la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones en esa materia.

los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1° de enero de 1997”.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1° de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará lo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

²⁴ Según refiere el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, de las primeras 70 acciones de inconstitucionalidad interpuestas a partir de agosto de 1996, 45 versaban específicamente sobre la materia electoral, lo cual puso “...de relieve la necesidad que existía antes de la reforma de 1996 de que estuviese previsto en nuestro orden jurídico positivo un medio de impugnación en contra de las leyes electorales y, asimismo, evidencia la importancia que dicho medio de control constitucional ha cobrado en nuestros días.” (*op. cit.* pp. 469-470).

A ello obedeció que en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, se justificara la incorporación del entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático para afirmar el Estado de Derecho”.

“Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial”.

“Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones pero con las ligas de relación indispensables con

el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada”.

“De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.”

El dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, no abundó respecto de los objetivos perseguidos con esta incorporación, pues se limitó a mencionar que:

“También se plantea la reforma del artículo 94 constitucional, en concordancia con la propuesta de reforma al artículo 105 que elimina la excepción contenida en su fracción II, que actualmente impide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, para establecer que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación, en unión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal y que, al igual que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los del Tribunal Electoral se someten al mismo régimen de responsabilidades y que la remuneración de los Magistrados Electorales tampoco podrá ser disminuida durante su encargo”.²⁵

²⁵ *Op. cit.* nota 10, p. XXX.

Por su parte, en el Senado de la República, las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, que se encargaron de dictaminar la iniciativa que remitió la Cámara colegisladora, se limitaron a hacer una descripción de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, en los términos siguientes:

“En este sentido, las propuestas que contiene la iniciativa que hoy se dictamina representan un avance trascendental para la consolidación de una verdadera justicia electoral. Por principio de cuentas, se incorpora plenamente el Tribunal Federal Electoral al poder judicial de la federación y lo hace como un órgano especializado del mismo y a sus integrantes se les dará el mismo tratamiento que a los demás integrantes de este poder”.

“De esta manera deja de ser el apéndice sui generis de la estructura jurisdiccional, además de que se le incorporan nuevas facultades entre las que destacan la realización del cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁶

Así, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, obedeció primordialmente a la nece-

²⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° de agosto de 1996, p. 29.

sidad de establecer un sistema de control de la constitucionalidad en la materia electoral que tenía que encomendarse, dados los antecedentes en nuestro país, al Poder Judicial de la Federación, pero sin que ello implicara el involucramiento directo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los conflictos de naturaleza política-electoral.²⁷

II.5. Estructura, competencia y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Con la reforma constitucional, todas las normas relativas al Tribunal Electoral que antes se encontraban diseminadas en varios artículos constitucionales, se colocaron en el texto del artículo 99, que se dedicaba al trámite de las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En el primer párrafo de ese numeral, se definió al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es decir, lo relativo al

²⁷ Aunque la única solución que en principio satisfacía todos estos extremos era la incorporación del Tribunal Electoral a la esfera del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado en la materia electoral, debe reconocerse que esta determinación ha sido criticado severamente, por considerarla incompleta *cfr.* Barragán Barragán, José. "La jurisdicción electoral a mitad de camino : un estudio de caso". v. 3.- En : Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral : Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Federal Electoral : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas : Universidad de Quintana Roo : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999. 4 v.

conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general —en este caso electoral— y la Constitución, lo cual se encuentra reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁸

²⁸ Recientemente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el expediente de Contradicción de Tesis 2/2000, en el que sostuvo el criterio siguiente: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde. Contradicción de tesis 2/2000.- Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 23 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Tesis del Tribunal Pleno, aprobada en sesión privada celebrada el diez de junio de dos mil dos, con el número 23/2002.

A partir de la reforma constitucional, la anterior Sala de Segunda Instancia del hasta entonces Tribunal Federal Electoral, se transformó en Sala Superior y se le dotó de permanencia, lo cual era indispensable, dadas las nuevas atribuciones que se le confirieron. Sin embargo, para el caso de las Salas Regionales se conservó el esquema de temporalidad, ya que se dispuso que solamente se integren durante los procesos electorales federales.

En el artículo 99 también se definió la integración de la Sala Superior con siete Magistrados Electorales, estableciéndose que deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁹

El período para el ejercicio del cargo de los Magistrados Electorales integrantes de la Sala Superior, se fijó en diez años improrrogables, debiéndose elegir de entre ellos al Presidente del Tribunal, quien durará en ese cargo cuatro años.

En la propia norma constitucional se reprodujo la exigencia, prevista anteriormente para los integrantes de la Sala de Segunda Instancia, de que los Magistrados Electorales debían satisfacer al menos los mismos requisitos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

²⁹ Depositar esta facultad en la Cámara de Senadores, fue más conveniente que hacerlo en la Cámara de Diputados, dado que con ello cual se asimiló el proceso de nombramiento al que está previsto para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nación, además de los que se fijan en la ley respectiva. Para el caso de los Magistrados integrantes de las Salas Regionales, los requisitos también se dejaron a la legislación secundaria, sin que pudieran ser menores a los que se exigen para los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Desde la iniciativa de reformas constitucionales, se dio gran relevancia a las nuevas competencias del Tribunal, poniéndose un énfasis especial en las relacionadas con los nuevos mecanismos de control constitucional; así, en la exposición de motivos se explicó lo siguiente:

“Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá el recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo”.

“Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en

congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local”.

“Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional”.

“Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en este y los párrafos precedentes”.

“Esta iniciativa propone, para culminar un proceso iniciado en 1993 con las reformas al artículo 60 de nuestro ordenamiento fundamental, por las cuales desaparecieron los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, que se elimine la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, para transferir dicha función al Tribunal Electoral”.

“De esta manera, el Tribunal Electoral, por conducto único de su órgano superior, resolverá las impugnaciones que se hubiesen presentado en los distritos electorales uninominales y, en su caso, procederá a hacer la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos”.³⁰

Con esta motivación, en la iniciativa se propuso la inclusión de lo que sería el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, en el que se enumeraron, en forma no limitativa, los asuntos cuya resolución sería competencia del Tribunal Electoral; este párrafo, previas adecuaciones de forma, quedó redactado en los términos siguientes:

Artículo 99. ...

...

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

³⁰ *Op cit.* pp. nota 11, IX y X.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Como puede apreciarse, en las fracciones I y II se fijó la competencia del Tribunal para resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República; en este último caso, se precisa que el conocimiento de las impugnaciones respectivas, debe recaer, en una sola instancia, en la Sala Superior.

Además, en el párrafo segundo de la fracción II se dio el paso final para abandonar el sistema de calificación electoral a cargo de los Colegios Electorales —que la reforma de 1993-1994 había preservado para el caso de la elección presidencial—, otorgando a la Sala Superior la facultad para resolver las impugnaciones que se hubieren presentado y realizar el cómputo final, así como la declaración de validez de la elección y de presidente electo, respecto del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos. En concordancia con esta nueva disposición, se modificó la fracción I del artículo 74, para reservar a la Cámara de Diputados la atribución, meramente formal, de expedir el bando solemne con el

que se dé a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo formulada por el Tribunal.

En la fracción III se estableció la base constitucional para que el Tribunal conociera de impugnaciones contra actos o resoluciones de la autoridad electoral federal, por posibles violaciones a las normas constitucionales o legales, distintas a las previstas en las fracciones I y II. Esta disposición da sustento al recurso de apelación, cuyas características se establecieron en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por su parte, el fundamento para el juicio de revisión constitucional electoral, se estableció en la fracción IV del artículo 99, con lo cual se abrió la puerta a la protección de los derechos establecidos en la Constitución General de la República, en relación con los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.

Del texto constitucional se desprende que este instrumento jurídico debía tener un carácter excepcional, pues su ejercicio se sujetó a una serie de limitantes que después serían trasladadas a la ley que lo reglamentó, que se hicieron consistir básicamente en lo siguiente:

- a) Se recogió el principio de definitividad, de tal manera que sólo pueden ser objeto de impugnación, los actos o resoluciones en contra de los cuales no exista un medio de defensa en la entidad de que se trate.
- b) Los actos o resoluciones impugnados deben ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

c) La vía sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios de que se trate.

Por otra parte, en la fracción V del artículo en cita, se incluyó otro de los instrumentos de control constitucional en la materia electoral, destinado a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. En este caso, no se estableció limitante alguna, ni tampoco se precisó si los actos presuntamente violatorios de estos derechos debían provenir de algún tipo de autoridad en particular, por lo que se ha aplicado tanto en relación con autoridades federales, como con las locales.³¹

En las fracciones VI y VII, se estableció la competencia laboral especial del Tribunal, conforme a la cual puede conocer de las controversias de esta índole que se susciten entre el propio Tribunal y sus servidores o entre el Instituto Federal Electoral y sus correspondientes servidores (esta competencia ya había sido asignada al Tribunal Federal Electoral).

³¹ Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, es improcedente en contra de actos de los partidos políticos, en virtud de que éstos no tienen el carácter de autoridades y, por tanto, no son susceptibles de ser sujetos pasivos de este medio de impugnación (Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 15/2001. Rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.").

Además, en la fracción VIII se le dieron facultades para resolver respecto de la determinación e imposición de sanciones en la materia y en la IX se dejó abierta la posibilidad para que en la ley reglamentaria respectiva se introdujeran otras atribuciones del Tribunal.

En la reforma constitucional también se previeron las normas para resolver las posibles contradicciones de tesis que fueran sustentadas por alguna Sala del Tribunal Electoral respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, con las que a su vez sustenten las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A tal efecto se legitimó tanto a los Ministros, como a las Salas y a las partes (en los juicios de los que emanen las tesis), para denunciar las contradicciones de tesis, otorgándose al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para resolver en definitiva cuál de las tesis debe prevalecer.

La reforma constitucional también estableció que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, corresponderá a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, un Magistrado Electoral de la Sala Superior del propio Tribunal, designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.³²

³² La redacción empleada por el Constituyente Permanente, no resulta ser apropiada porque hace referencia a una *Comisión del Consejo de la Judicatura Federal*, cuando en ella participan funcionarios que no pertenecen a esa instancia; en el decreto que reformó, entre otros ordenamientos, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado el 22 de noviembre de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó la denominación de este órgano por la de *Comisión de Administración del Tribunal Electoral*.

Por último, en la reforma constitucional también se precisó que, en lo sucesivo, las relaciones de trabajo del personal del Tribunal, se regirían conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación, así como a las reglas especiales y excepciones que se señalen en la ley.

Con la inclusión de los medios de impugnación en materia electoral delineados en el párrafo cuarto del artículo 99, unidos a la acción de inconstitucionalidad, se creó un sistema de control de la constitucionalidad en materia político-electoral. Así, por un lado, se abrió la posibilidad de plantear la no conformidad de una norma electoral de carácter general con la Constitución; por otro lado, se estatuyó una vía para cuestionar la legalidad y la constitucionalidad de los actos y resoluciones, tanto de las autoridades electorales federales como de las locales; y, por otro, se creó un medio de impugnación dedicado específicamente a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Sin embargo, debe señalarse que este sistema no es integral, pues a la luz de la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral y del criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de Tesis 2/2000,³³ existen una serie de casos que carecen de vía jurisdiccional para ser dilucidados.

Al respecto, cabe hacer notar que la acción de inconstitucionalidad, por su propia naturaleza, es un instrumento de carácter limitado, pues su ejercicio compete,

³³ *Supra*, p. 350.

en una suerte de monopolio, a las minorías parlamentarias, al Procurador General de la República y, en el caso de la materia electoral, también a las dirigencias de los partidos políticos con registro nacional o local.

Si a lo anterior unimos el criterio sustentado por la Suprema Corte al que se aludió con antelación, todo aquel sujeto de derecho que no se encuentre entre los legitimados para intentar la acción de inconstitucionalidad, carece de posibilidad alguna para plantear la no conformidad de una ley de carácter electoral con la Constitución, pues a través del juicio de revisión constitucional electoral o del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no podría alegar la posible inconstitucionalidad de una norma de carácter electoral, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, competente para conocer y resolver esos juicios, no cuenta con atribuciones para pronunciarse sobre ese particular.

De esta suerte, los justiciables no se encuentran en posibilidad de controvertir un acto o resolución de las autoridades electorales que se sustente en normas de carácter general, bajo el argumento de que éstas sean inconstitucionales, lo cual va en detrimento de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 constitucional, en el que se hace patente la voluntad expresa del Constituyente Permanente, para que en la materia electoral priven los principios de constitucionalidad y legalidad, así como a lo ordenado en el artículo 17 de la Ley Suprema en el que se indica que siempre deberá haber Tribunales expeditos para la impartición de justicia de manera pronta, completa e imparcial.

Sin duda alguna, las omisiones en el sistema de justicia constitucional antes apuntadas deberán ser colmadas, si es que realmente aspiramos a la consecución plena del Estado de Derecho.³⁴

III. LA REFORMA LEGAL

III.1. Antecedentes

La reforma legal en materia electoral de 1996 no corrió con la misma fortuna que la constitucional que le dio sustento. El amplio consenso partidista se diluyó rápidamente cuando llegó el momento de elaborar el paquete de reformas legales que afectarían tanto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de las que correspondían a la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³⁵

³⁴ Cabe en este punto mencionar la reflexión que hace el ilustre jurista mexicano, Juventino V. Castro, quien a propósito del análisis de la acción de inconstitucionalidad en la materia electoral, expresó lo siguiente: “Es un reto a nuestro constitucionalismo el resolver si vamos por el ‘buen camino’, o nuestras reflexiones nos indican que debemos reconsiderar nuestro *control de la constitucionalidad*.” Castro, Juventino V. El Artículo 105 Constitucional. p. 170.-3a. ed. México : Porrúa, 1997.

³⁵ De acuerdo con el Dr. Andrade, *op. cit.* nota 5, p. 263, “...Los aspectos más delicados [de la reforma electoral legal] seguían siendo los referidos al financiamiento en cuanto a la distribución entre el público y el privado; lo relativo a los topes máximos de gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y las sanciones para casos de incumplimiento...”.

Los partidos de oposición (PAN, PRD y PT) no llegaron a acuerdos concretos con el PRI y el Gobierno Federal, de tal suerte que la iniciativa de reformas a los ordenamientos legales antes mencionados fue suscrita únicamente por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y presentada el día 7 de noviembre de 1996 ante la Cámara de Diputados.

El grado de desencuentro entre las distintas fuerzas políticas fue profundizándose, de manera que en el dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, fueron retiradas diversas cuestiones impulsadas por las fuerzas políticas opositoras a las que el partido en el gobierno había accedido inicialmente.³⁶ Este dictamen fue al fin aprobado únicamente por los diputados del Partido Revolucionario Institucional el día 14 de noviembre de ese año,³⁷ y turnado el mismo día a la legisladora, quien también aprobó la minuta respectiva solamente con el voto de los senadores de ese partido político. La reforma respectiva fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

³⁶ Sobre las modificaciones practicadas a la iniciativa, a través del dictamen elaborado por la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, véase Andrade, *op. cit.* nota 5, pp. 264-273.

³⁷ Votaron a favor del dictamen, en lo general y en lo particular, 282 diputados, y 142 lo hicieron en contra Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, Año Legislativo III, Primer Período Ordinario. 14 de noviembre de 1996, Diario No. 27. p. 2899.

Desde luego, en la reforma legal electoral de 1996 tuvo particular importancia la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la relativa al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero la temática abordada en el presente trabajo nos constriñe a referirnos específicamente a dos aspectos sustanciales para el Tribunal Electoral: la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III.2. Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es el cuerpo legal a través del cual se desarrolla la organización de este Poder, mediante el señalamiento de su estructura, así como la determinación de sus fines, atribuciones y funcionamiento; todo según lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya fue analizado puntualmente con anterioridad, por virtud de la Reforma Constitucional del año 1996,³⁸ el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial de la

³⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

Federación; dan cuenta de ello, específicamente, las reformas a los artículos 94 y 99 constitucionales.

Con base en lo anterior, en ese mismo año el Congreso de la Unión se ocupó, entre otros asuntos, de adicionar un Título Decimoprimer³⁹ a la Ley Orgánica en comento, a efecto de dar los fundamentos adecuados para que la actuación del Tribunal Electoral sea válida. Para ello, igualmente fue indispensable la derogación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se ocupaba de establecer todo lo concerniente al extinto Tribunal Federal Electoral.

En este orden de ideas, dicha tarea se cumplió con la expedición de 58 artículos y 9 disposiciones transitorias, a través de las cuales se establecieron las bases de la última etapa evolutiva de la justicia electoral de nuestro país, cuyos principales rasgos serán analizados a continuación mediante la explicación temática del contenido, atendiendo a la propia distribución del Título en cuestión.

Así, en reiteración de lo dispuesto por la Constitución General de la República, el **artículo 184** señala que de conformidad con lo ordenado en el artículo 99 de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y con excepción de lo dis-

³⁹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996. Cabe recordar, que con fecha 14 de noviembre de 1996, dicha reforma fue aprobada, primero en la Cámara de Diputados por 282 votos a favor por 142 en contra, y después, el 19 del mismo mes, por la Cámara de Senadores por 89 votos a favor y 23 en contra.

puesto por la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.⁴⁰

Ahora bien, respecto de la estructura de ese Tribunal, **el artículo 185** indica que éste funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales.⁴¹ Asimismo, este dispositivo señala que las sesiones en las que se resuelvan asuntos de índole jurisdiccional serán de carácter públicas; al respecto, se considera que la ubicación de este último apartado es poco afortunada, dado que la misma no se refiere a la estructura del Tribunal aludido, razón por la cual hubiera sido mejor insertarla en el apartado relativo a la competencia jurisdiccional de esta institución.

Por su parte, **el artículo 186** establece que en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral de conformidad con lo que establece la propia Constitución y las leyes aplicables es competente para:⁴²

⁴⁰ En efecto, por lo que se refiere al tema de las acciones de inconstitucionalidad en la materia electoral, los artículos 104, fracción IV, y 105, fracción II, de la Constitución Federal, disponen que su conocimiento recaerá de manera exclusiva en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴¹ La distribución de las Salas Regionales atiende a la división el país en circunscripciones plurinominales, la cual debe realizarse en términos de lo dispuesto en los artículos 53, párrafo segundo, y 60, párrafo segundo, de la Ley Fundamental.

⁴² *cfr.* con el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se encuentra transcrito en el apartado II del presente tema, toda vez que este numeral es el que establece primigeniamente la competencia del Tribunal Electoral, atendiendo a los criterios de materia, grado y territorio.

I. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Resolver en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última ordene de inmediato, sin más trámite, la expedición y publicación del Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁴³

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

⁴³ El artículo 74, fracción I, de la Constitución General de la República, dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, expedir el Bando Solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No debe olvidarse, que hasta antes de la reformas constitucional y legal en comento, la calificación de la elección de Presidente Electo la realizaba la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, lo cual sucedió por última vez, en el proceso electoral federal ordinario de 1994.

- a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

- c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

- d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

- e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de la presente ley;

V. Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI. Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;

VII. Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

VIII. Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

IX. Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y

X. Las demás que le señalen las leyes.

Sobre el particular, se considera que el legislador federal fue cuidadoso en acatar el mandato del Constituyente Permanente en lo que atañe a este apartado, pues además de reproducir en lo conducente la reforma constitucional, asignó aquellas atribuciones indispensables para el adecuado cumplimiento del quehacer jurisdiccional del Tribunal.

Ahora bien, el **numeral 187** establece que la Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal.⁴⁴ En este contexto dispone que bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, por mayoría calificada en los casos expresamente señalados por las leyes o por mayoría simple de sus integrantes.

Por lo que se refiere a la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

En todos los casos, los magistrados electorales sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. En el mismo numeral se establece que, cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

Por otro lado, el **artículo 188** dispone que la Sala Superior nombrará a un secretario general de acuerdos, a un subsecretario general de acuerdos, a los secretarios, a los actuarios, así como al personal administrativo y técnico que se requiera para su buen funcionamiento, conforme a los lineamientos que dicte la Comisión de Administración.

⁴⁴ La primera integración de la Sala Superior, fue dada a conocer mediante aviso publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 1996.

En relación con las atribuciones de la Sala Superior, el **artículo 189** establece que tendrá competencia para:

- I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
 - a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior, serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;
 - b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia en las elecciones federales de diputados y senadores;
 - c) Los recursos de apelación, en única instancia que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Co-

misión Nacional de Vigilancia y al Consejo general de Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables;

- d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia;
- e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda re-

sultar determinante para el desarrollo de l proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

- f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales de l ciudadano, en única instancia en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;
- g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y
- h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

II. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en los términos de la ley de la materia;

III. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta por doscientos veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas per-

sonas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan o aquellos presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento;

IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

V. Elegir a su presidente en los términos del párrafo primero del artículo 190 de esta ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

VI. Insacular de entre sus miembros, con excepción del presidente, al magistrado que integre la Comisión de Administración;

VII. Conceder licencias a los magistrados electorales que la integran, siempre que no excedan de un mes, en los términos del inciso d) del artículo 227 de esta ley;

VIII. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;

IX. Designar a su representante ante la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral;

X. Aprobar el Reglamento Interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia;

XI. Fijar los días y horas en que deba sesionar la Sala, tomando en cuenta los plazos electorales;

XII. Conocer y resolver sobre las excusas o impedimentos de los magistrados electorales que la integran;

XIII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

XIV. Vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores de la Sala Superior ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

XV. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

Con respecto a la designación del Presidente del Tribunal Electoral, el artículo 190 indica que el último viernes del mes de septiembre del año que corresponda, los miembros de la Sala Superior elegirán de entre ellos aquél que ostente dicho nombramiento, quien lo será también del Tribunal, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto.⁴⁵ En cuanto a sus ausencias, éstas serán suplidas, si no exceden de un mes, por el magistrado electoral de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad. Si la ausencia excediere dicho plazo, pero fuere menor a seis meses, se designará a un Presidente interino, y si fuere mayor a ese término, se nombrará a un Presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del período.

⁴⁵ A partir del 5 de noviembre de 1996 hasta finales de septiembre de 2000, ocupó ese cargo el Magistrado José Luis de la Peza. A partir del 29 de septiembre de 2000, fue designado el Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

En cuanto se refiere a sus atribuciones, el **numeral 191** establece las que le corresponde desempeñar, de entre cuyo largo listado destacan, la de representar al Tribunal y la de presidir tanto la Sala Superior como la Comisión de Administración.⁴⁶

⁴⁶ Esta extensa lista de funciones comprende las siguientes: I. Representar al Tribunal Electoral y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del mismo; II. Presidir la Sala Superior y la Comisión de Administración; III. Conducir las sesiones de la Sala Superior y conservar el orden durante las mismas. Cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrá ordenar el desalojo de los presentes y continuar la sesión en privado; IV. Proponer oportunamente a la Sala Superior el nombramiento de los funcionarios que son de su competencia; V. Designar a los titulares y al personal de las coordinaciones adscritas directamente a la presidencia, así como las demás que se establezcan para el buen funcionamiento del Tribunal; VI. Vigilar que se cumplan las determinaciones de la Sala Superior; VII. Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior; VIII. Llevar las relaciones con autoridades o instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, que tengan vínculos con el Tribunal; IX. Someter a la consideración de la Comisión de Administración el anteproyecto de presupuesto del Tribunal Electoral, a efecto de que, una vez aprobado por ella, lo proponga al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación; X. Vigilar que las Salas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su buen funcionamiento; XI. Convocar a sesiones públicas o reuniones internas de magistrados electorales y demás personal jurídico, técnico y administrativo del Tribunal Electoral; XII. Convocar oportunamente, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, a la Sala Regional que sea competente para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, de conformidad con lo previsto por los artículos 192, segundo párrafo y 195, último párrafo, de esta ley; XIII. Vigilar que se adopten y cumplan las medidas necesarias para coordinar las funciones jurisdiccionales y administrativas de las Salas; XIV. Vigilar que se cumplan las medidas adoptadas para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Sala Superior y tomar cualquier medida urgente y necesaria para ello, informándolo de inmediato a la Comisión de Administración; XV. Conceder licencias de acuerdo con los lineamientos que dicte la Comisión de Administración, a los servidores de la Sala Superior; XVI. Comunicar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ausencias definitivas de los

Por otra parte, el **numeral 192** dispone que el Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, cuyo funcionamiento depende del inicio y conclusión de los procesos electorales federales, ordinarios o extraordinarios, según sea el caso. Las mismas, deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por

magistrados electorales para los efectos que procedan de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables; XVII. Nombrar al magistrado o magistrados electorales que deban proveer los trámites en asuntos de carácter urgente durante los períodos vacacionales de la Sala Superior; XVIII. Turnar a los magistrados electorales de la Sala Superior, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno del Tribunal, los expedientes para que formulen los proyectos de resolución; XIX. Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes; XX. Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes; XXI. Rendir un informe anual ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Tribunal Electoral y los del Consejo de la Judicatura Federal, y ordenar su publicación en una edición especial. Dicho informe deberá hacerse antes de que el presidente de la Suprema Corte rinda el que corresponde a las labores del Poder Judicial de la Federación, y en los años de proceso electoral federal, una vez que haya concluido el mismo; XXII. Proporcionar al presidente de la Suprema Corte de la Nación la información que requiera para rendir el informe a que se refiere la fracción XI del artículo 14 de esta ley; XXIII. Decretar la suspensión, remoción o cese de los titulares y personal de las coordinaciones que dependan de la presidencia del Tribunal, así como del personal adscrito directamente a la misma y proponer a la Comisión de Administración lo mismo respecto del Secretario Administrativo; XXIV. Acordar con los titulares de las coordinaciones adscritas a la Presidencia del Tribunal, los asuntos de su competencia; XXV. Vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interno del Tribunal, y XXVI. Las demás que señalen las leyes, el Reglamento Interno o aquellas que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.

tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia.⁴⁷

En los casos de elecciones federales extraordinarias, la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse, será convocada por el Presidente del Tribunal, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione con el mínimo personal indispensable durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieran surgir durante las mismas.

Por su parte, el **artículo 193** establece que las Salas Regionales sesionarán con la presencia de los tres magistrados electorales y sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos. Los magistrados no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan excusa o impedimento legal. Cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

Respecto de las ausencias, el **numeral 194** indica que la ausencia temporal de un magistrado electoral, que no

⁴⁷ Por virtud del aviso publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 1996, se establecieron como sedes de las Salas Regionales: de la primera circunscripción plurinominal, Guadalajara, Jalisco; de la segunda circunscripción plurinominal, Monterrey, Nuevo León; de la tercera circunscripción plurinominal, Xalapa, Veracruz; de la cuarta circunscripción plurinominal, la Ciudad de México; y de la quinta circunscripción plurinominal, Toluca, México.

exceda de treinta días, será cubierta por el secretario general o, en su caso, por el secretario con mayor antigüedad de la Sala respectiva. Para tal efecto, el Presidente de la Sala formulará el requerimiento y la propuesta correspondientes, mismos que se someterán a la decisión de la Comisión de Administración. Si la ausencia de un magistrado es definitiva, el presidente de la Sala lo notificará de inmediato al Presidente de la Comisión de Administración, la que procederá a dar aviso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que haga la propuesta a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que se elija al magistrado que corresponda. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el secretario general o por el secretario con mayor antigüedad de la propia Sala, si existen asuntos de urgente atención.

En relación con las atribuciones de las Salas Regionales, el **artículo 195** dispone que cada una de ellas, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

II. Conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante

la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

III. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios;

IV. Calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la Sala respectiva;

V. Encomendar a los secretarios y actuarios la realización de diligencias que deban practicarse fuera de las instalaciones de la Sala;

VI. Fijar la fecha y hora de sus sesiones públicas;

VII. Elegir, a quien fungirá como su presidente;

VIII. Nombrar, conforme a los lineamientos generales que dicte la Comisión de Administración, al secretario general, secretarios y actuarios, así como al demás personal jurídico y administrativo, y

IX. Las demás que señalen las leyes.

En los procesos electorales federales extraordinarios, las impugnaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, serán conocidas y resueltas por la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial donde tenga que llevarse a cabo la elección extraordinaria respectiva.

Respecto de los presidentes de las Salas Regionales, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 196, éstos serán electos, de entre los magistrados electorales que integran cada una de ellas, para cada período en que deban funcionar. Por su parte, el artículo 197 establece sus atribuciones.⁴⁸

⁴⁸ Las atribuciones de los presidentes de las Salas Regionales son: I. Representar a la Sala y despachar la correspondencia de la misma; II. Presidir la Sala, dirigir los debates y conservar el orden durante los mismos; cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrán ordenar el desalojo de la Sala y la continuación de la sesión en privado; III. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren la Sala; IV. Vigilar que se cumplan las determinaciones de la Sala; V. Informar a la Sala sobre la designación del secretario general, secretarios, actuarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala, conforme a los lineamientos generales establecidos por la Comisión de Administración; VI. Tramitar ante la Comisión de Administración los requerimientos de los recursos humanos, financieros y materiales para el buen funcionamiento de la Sala; VII. Informar permanentemente al presidente de la Comisión de Administración sobre el funcionamiento de la Sala, el número de impugnaciones recibidas y el trámite, sustanciación y resolución que les recaiga; VIII. Convocar, según corresponda, a sesión pública y a reuniones internas, a los magistrados electorales, secretario general, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala; IX. Informar al presidente de la Comisión de Administración sobre las ausencias definitivas de los magistrados electorales, secretario general, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala; X. Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes; XI. Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes; XII. Solicitar al presidente del Tribunal, para que lo someta a la Comisión de Administración, la suspensión, remoción o cese de magistrados electorales, secretario general, secretarios, actuarios, así como del personal jurídico y administrativo de la Sala; XIII. Apoyar en la identificación y clasificación de los criterios sostenidos por la Sala; XIV. Vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interno del Tribunal, y XV. Las demás que sean necesarias para el correcto funcionamiento de la Sala o que establezca la ley o el Reglamento Interno.

Por su parte, el **artículo 198** señala que las ausencias definitivas de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sean de la Sala Superior o de las Salas Regionales, serán cubiertas de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes:

- a) El Pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión privada, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente;
- b) El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las propuestas de ese cuerpo colegiado, en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Superior y Regionales del Tribunal;
- c) Se indicará la Sala para la que se propone cada terna;
- d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, elegirá, dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; y
- e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tar-

dar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta.⁴⁹

Por lo que se refiere a la atribuciones de los magistrados electorales, de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 199** tendrán todas aquellas que sean indispensables para el cumplimiento de sus labores jurisdiccionales,⁵⁰ para lo cual, cada magistrado de la Sala Superior y

⁴⁹ En relación con la designación de los Magistrados electorales que en la actualidad integran la Sala Superior, se recomienda seguir el procedimiento señalado con antelación en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 28 de agosto, 25 y 31 de octubre, y 28 de noviembre, todos de 1996.

⁵⁰ Corresponde a los magistrados electorales: I.- Concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por el presidente del Tribunal o los presidentes de Sala; II.- Integrar las Salas para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia; III.- Formular los proyectos de sentencias que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto; IV.- Exponer en sesión pública, personalmente o por conducto de un secretario, sus proyectos de sentencia, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden; V.- Discutir y votar los proyectos de sentencia que sean sometidos a su consideración en las sesiones públicas; VI.- Realizar los engroses de los fallos aprobados por la Sala, cuando sean designados para tales efectos; VII.- Admitir los medios de impugnación y los escritos de terceros interesados o coadyuvantes, en los términos que señale la ley de la materia; VIII.- Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia de desechamiento cuando las impugnaciones sean notoriamente improcedentes o evidentemente frívolas, en los términos de la ley de la materia; IX.- Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia relativos a tener por no interpuestas las impugnaciones o por no presentados los escritos cuando no reúnan los requisitos que señalen las leyes aplicables; X.- Someter a la Sala de su adscripción las resoluciones que ordenen archivar como asuntos total y definitivamente concluidos las impugnaciones que encuadren en estos supuestos, de conformidad con las leyes aplicables; XI.- Someter a consideración de la Sala respectiva, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables; XII.- Formular los requerimientos ordinarios

de las Salas Regionales contará permanentemente con el apoyo de los secretarios instructores y de estudio y cuenta que sean necesarios para el desahogo de los asuntos de su competencia.

Ahora bien, el **artículo 200** indica que para el ejercicio de las funciones de la Sala Superior, ésta contará con un secretario general de acuerdos quien tendrá las atribuciones a que se refiere el **numeral 201**,⁵¹ y un subsecretario general de acuerdos que serán nombrados en los términos del artículo 188 de la propia ley. Mientras tanto,

necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable, y requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables; XIII.- Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia, o efectuar por sí mismos las que deban practicarse fuera de las oficinas de la Sala; XIV.- Participar en los programas de capacitación institucionales y del Centro de Capacitación Judicial Electoral, y XV.- Las demás que les señalen las leyes o el Reglamento Interno del Tribunal o las que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.

⁵¹ Sus funciones son: I.- Apoyar al presidente del Tribunal en las tareas que le encomiende; II.- Dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la Sala Superior; III.- Revisar los engroses de las resoluciones de la Sala Superior; IV.- Llevar el control del turno de los magistrados electorales; V.- Supervisar el debido funcionamiento de la Oficialía de Partes de la Sala Superior; VI.- Supervisar que se hagan en tiempo y forma las notificaciones de la Sala Superior; VII.- Supervisar el debido funcionamiento de los Archivos Jurisdiccionales de la Sala Superior y de las Salas Regionales y, en su momento, su concentración y preservación; VIII.- Dictar, previo acuerdo con el presidente del Tribunal, los lineamientos generales para la identificación e integración de los expedientes; IX.- Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala Superior; X.- Expedir los certificados de constancias que se requieran, y XI.- Las demás que le señalen las leyes.

el **artículo 202** establece que el subsecretario general de acuerdos auxiliará y apoyará al secretario general de acuerdos en el ejercicio de las funciones que tenga encomendadas, de conformidad con lo previsto por el Reglamento Interno del propio Tribunal.

En lo atinente a las Salas Regionales, el **numeral 203** señala que para el ejercicio de sus funciones, cada una de éstas nombrará a un secretario general, previa aprobación de la Comisión de Administración, los cuales tendrán las atribuciones a que se refiere el **artículo 204**.⁵²

En lo que respecta a la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el **artículo 205** indica que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de este Tribunal estarán a cargo de aquella.

Sobre el particular, cabe destacar que la inclusión de esta Comisión, como instancia encargada de los menesteres arriba enunciados, responde a las características esenciales de funcionamiento del Poder Judicial de la Federación

⁵² Las atribuciones de estos funcionarios son las siguientes: I.- Apoyar al presidente de la Sala en las tareas que le encomiende; II.- Dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la Sala; III.- Revisar los engroses de las resoluciones de la Sala; IV.- Llevar el control del turno de los magistrados electorales de la Sala respectiva; V.- Supervisar el debido funcionamiento de la Oficialía de Partes de la Sala; VI.- Supervisar que se hagan en tiempo y forma las notificaciones de la Sala; VII.- Supervisar el debido funcionamiento del Archivo Jurisdiccional de la Sala y, en su momento, su envío oportuno al presidente del Tribunal; VIII.- Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala; IX.- Expedir los certificados de constancias que se requieran; X.- Informar permanentemente al presidente de la Sala sobre el funcionamiento de las áreas a su cargo y el desahogo de los asuntos de su competencia, y XI.- Las demás que les señalen las leyes.

implementadas a partir del 1° de enero de 1995,⁵³ con motivo de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, a cuyo cargo se encuentran las tareas relativas a la administración, vigilancia y disciplina de todo el Poder Judicial de la Federación, con excepción tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del propio Tribunal Electoral.

Dicha Comisión se integrará por el Presidente del propio Tribunal, quien la presidirá, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal, quienes serán el Magistrado de Circuito de mayor antigüedad como tal y el Consejero designado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el Consejero designado por el Presidente de la República.⁵⁴ La Comisión tendrá carácter permanente y sesionará en las oficinas que para tal efecto se destinen en la sede del Tribunal Electoral. Además, el titular de la Secretaría Administrativa del Tribunal fungirá como secretario de la Comisión y concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto.

Por lo que se refiere a su funcionamiento, el **numeral 206** señala que la Comisión de Administración sesionará válidamente con la presencia de tres de sus integrantes y

⁵³ Véase el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

⁵⁴ Como precedente histórico vale la pena recordar, que la Comisión de Administración que por primera vez funcionó se integró por el Magistrado José Luis de la Peza, Presidente; el Magistrado Leonel Castillo González; el doctor Mario Melgar Adalid; el doctor Alfonso Oñate Laborde; y el Magistrado Luis Gilberto Vargas Chávez; como Secretario de la Comisión ha fungido el licenciado José Luis Díaz Vázquez.

adoptará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de los comisionados presentes. Los comisionados no podrán abstenerse de votar salvo que tengan excusa o impedimento legal. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Cuando una sesión de la Comisión no se pueda celebrar por falta de quórum, se convocará nuevamente por el Presidente para que tenga verificativo dentro de las 24 horas siguientes. En este caso sesionará válidamente con el número de los integrantes que se presenten.

El Comisionado que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular el cual se insertará en el acta respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. Las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Comisión serán privadas.

Por su parte, en el **artículo 207** se incluyen las reglas relativas a los períodos vacacionales de la Comisión de Administración, así como el procedimiento para atender los asuntos de naturaleza urgente.

También sobresale lo dispuesto por el **artículo 208** el cual señala que cuando la Comisión de Administración estime que sus acuerdos o resoluciones pudieran resultar de interés general, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para alcanzar tales fines, en el **artículo 209** se incluyen las atribuciones de la Comisión de Administración, entre las que se encuentran las relativas a la emisión del Reglamento Interior del Tribunal, a la instalación oportuna de la Sala Regional competente para conocer de impugnaciones en procesos electorales federales extraor-

dinarios e imponer a los servidores del propio Tribunal las sanciones que correspondan por la comisión de faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Por su parte, el **artículo 210** se ocupa de establecer las atribuciones del Presidente de la Comisión de Administración.⁵⁵

Cabe señalar, que el **artículo 211** dispone que la Comisión de Administración contará con una Secretaría Administrativa y con los órganos auxiliares necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones. Su estructura y funciones quedarán determinadas en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

Por otro lado, el Título en comento de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece un apartado de disposiciones especiales, las cuales prevén lo siguiente:

Para ser electo magistrado electoral de la Sala Superior se requiere, de acuerdo con el **artículo 212**, además

⁵⁵ Dichas atribuciones son las siguientes: I. Representar a la Comisión; II. Presidir la Comisión, dirigir los debates y conservar el orden durante la sesiones; III. Tramitar o turnar, cuando corresponda, los asuntos entre los miembros de la Comisión para que se formulen los proyectos de resolución; IV. Despachar la correspondencia de la Comisión y firmar las resoluciones o acuerdos, así como legalizar por sí o por conducto del secretario de la Comisión, la firma de cualquier servidor del Tribunal Electoral en los casos en que la ley lo exija; V. Vigilar el correcto funcionamiento de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración; VI. Informar al Consejo de la Judicatura Federal de las vacantes de sus respectivos representantes ante la Comisión de Administración, a efecto de que se haga el nombramiento correspondiente; VII. Nombrar al Secretario Administrativo y a los titulares de los órganos auxiliares, así como al representante ante la Comisión Sustanciadora, y VIII. Las demás que le señalen la ley, el Reglamento Interno y los acuerdos generales.

de satisfacer los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁶ acreditar los siguientes: contar con Credencial para votar con fotografía; preferentemente, tener conocimientos en materia electoral; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

⁵⁶ Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación ; y VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

En lo que toca a los magistrados electorales de las Salas Regionales, el **numeral 213** indica los requisitos indispensables para su designación.⁵⁷

Para ser designado secretario general de acuerdos de la Sala Superior, el **artículo 214** dispone que se deberán satisfacer los requisitos que se exigen para ser electo magistrado electoral de Sala Regional, con excepción del de la edad que será de treinta años.

El subsecretario general de acuerdos de la Sala Superior y los secretarios generales de las Salas Regionales, para su designación, deberán reunir los requisitos del **artículo 215**.⁵⁸

⁵⁷ Se necesita: I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con Credencial para Votar con fotografía; II. Tener por lo menos treinta y cinco años de edad al momento de la elección; III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; IV. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años; V. Preferentemente, tener conocimientos en materia electoral; VI. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; VII. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

⁵⁸ Los requisitos a que se refiere este artículo son los siguientes: I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con Credencial para Votar con fotografía; II. Tener por lo menos veintiocho años de edad al momento de la designación; III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; IV. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos tres años; V. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; VI. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Por su parte, el **artículo 216** indica que para ser designado secretario instructor en cualquiera de las Salas del Tribunal se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con Credencial para votar con fotografía; tener veintiocho años de edad, por lo menos, al momento de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos tres años, así como someterse a la evaluación que para acreditar los requisitos de conocimiento básicos determine la Comisión de Administración. Para secretario de estudio y cuenta o su equivalente, se requieren los mismos requisitos señalados anteriormente, con excepción de la edad que será de 25 años, el de la práctica profesional y el de la antigüedad del título profesional que serán de dos años.

En el **artículo 217** se señalan los requisitos para ser designado actuario, los cuales son los mismos que para el caso de los secretarios instructores y los de estudio y cuenta, con excepción de que no se señala edad mínima y es suficiente con tener el documento que lo acredite como pasante de la carrera de Derecho de una institución legalmente reconocida.

Por último, el **artículo 218** autoriza al presidente del Tribunal o a la Comisión de Administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, que establezcan otras categorías de personal jurídico para atender las necesidades de la Sala Superior o de las Salas Regionales, de acuerdo con las partidas autorizadas en el presupuesto. Asimismo, cuando las cargas de trabajo extraordinarias lo exijan, la Comisión de Administración podrá autorizar la contratación, con carácter

eventual, del personal jurídico y administrativo necesario para hacer frente a tal situación, sin necesidad de seguir los procedimientos ordinarios para su contratación e ingreso. Esta disposición es de gran relevancia porque establece un mecanismo flexible que responde a las necesidades propias de la materia electoral, que genera cargas de trabajo fluctuantes.

En lo que atañe al tema de responsabilidades de los miembros del Tribunal Electoral, el **artículo 219** señala que éstas se regirán por el Título Octavo⁵⁹ y las disposiciones especiales del Título Décimo Primero de la propia Ley. Para estos efectos, las facultades señaladas para la Suprema Corte de la Nación y las del Consejo de la Judicatura Federal se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración y las del Presidente de la Suprema Corte al Presidente del Tribunal Electoral.

Las resoluciones que dicten la Sala Superior, el Presidente del Tribunal o la Comisión de Administración, salvo los casos previstos en la parte final de la fracción IX del artículo 209 y en el párrafo segundo del artículo 241 de la Ley en análisis,⁶⁰ en

⁵⁹ El Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se ocupa de establecer el tema de las responsabilidades por lo que toca a los miembros de ese Poder, abarcando los artículos del 129 al 140.

⁶⁰ La fracción X del artículo 209, determina que es facultad de la Comisión de Administración del Tribunal: “Suspender en sus cargos a los magistrados electorales de las Salas Regionales a solicitud de autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los magistrados por parte de la Comisión de Administración, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si se ordenare o efectuare alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la parte final del segundo párrafo de la fracción X del artículo 81 de esta ley”. Por su parte, el artículo 241, párrafo segundo, dispone que “los servidores del Tribunal que sean destituidos podrán apelar tal decisión ante la Sala Superior del mismo.”

el ámbito de sus respectivas competencias, serán definitivas e inatacables, por lo que contra ellas no procederá juicio o recurso alguno.

En los casos de excepción a que se refiere el párrafo anterior, el magistrado o servidor destituido podrá apelar sin sujetarse a formalidad alguna, ante la Sala Superior del Tribunal en un plazo de diez días hábiles contados a partir de que se le notifique la determinación correspondiente. La Sala Superior resolverá en el término de treinta días hábiles la apelación presentada.

En el mismo artículo se da lugar al principio de inamovilidad, por virtud del cual, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos de los artículos 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, de acuerdo con el **artículo 220** los magistrados electorales estarán impedidos para conocer de aquellos asuntos en los que se actualice cualquiera de las causas establecidas en el artículo 146 de la Ley Orgánica,⁶¹ en lo que resulte conducente. Asimismo, a los secretarios y actuarios de las Salas, les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 149 de la propia Ley.

Por otro lado, el **artículo 221** indica que las excusas que por impedimento legal para conocer de un asunto

⁶¹ En el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establecen en dieciocho fracciones, los casos en que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los Jurados, están impedidos para conocer de los asuntos sometidos a su consideración.

presenten los magistrados electorales, serán calificadas y resueltas de inmediato por la Sala de su adscripción, en la forma y términos previstos por el Reglamento Interno. Cuando proceda la excusa presentada por un magistrado electoral, el quórum para que la Sala Regional respectiva pueda sesionar válidamente se formará con la presencia del secretario general, o en su caso, del secretario más antiguo o de mayor edad.

Ahora bien, el **artículo 222** establece que los magistrados electorales y los servidores de la Sala Superior, así como los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la presidencia del Tribunal, en los términos de la legislación aplicable, cumplirán sus obligaciones respecto a la declaración de su situación patrimonial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los demás que estén obligados, lo harán ante el Consejo de la Judicatura Federal. En este orden de ideas, cabe destacar que la Comisión de Administración no tiene facultades sobre el particular.

Por lo que se refiere a las vacaciones, días hábiles, renunciadas, ausencias y licencias, se establecieron normas especiales, atendiendo a los requerimientos propios de la materia electoral.

Así, de conformidad con el **artículo 223** los servidores públicos y empleados de la Sala Superior disfrutarán de dos períodos de vacaciones al año, de acuerdo con las necesidades del servicio. Durante los años de proceso electoral federal o durante los períodos de procesos electorales federales extraordinarios, tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles, las vacaciones podrán diferirse

o pagarse a elección del servidor o empleado. En ningún caso se podrán acumular las vacaciones correspondientes a más de dos años.

Además, el **artículo 224** menciona que los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral gozarán de descanso durante los días inhábiles señalados en el artículo 163 de la misma ley, siempre y cuando no se esté en proceso electoral o se tengan asuntos pendientes de resolver relativos a Juicios de Revisión Constitucional Electoral.

Asimismo, el **artículo 225** puntualiza que los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral estarán obligados a prestar sus servicios durante los horarios que señale la Comisión de Administración, tomando en cuenta que durante los procesos electorales, federales o locales, todos los días y horas son hábiles.

En este contexto, el **artículo 226** dispone que durante los procesos electorales, no se pagarán horas extras, pero se preverán en el presupuesto las compensaciones extraordinarias que deban otorgarse a los servidores y personal del Tribunal de acuerdo con los horarios y cargas de trabajo que hubiesen desahogado.

Por otro lado, el **artículo 227** indica que de conformidad con lo previsto por los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas, de conformidad con las reglas siguientes:

- a) Las renunciaciones solamente procederán por causas graves y serán comunicadas por la Sala Superior a la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, para que ésta las someta a la aprobación de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;

- b) Las ausencias temporales que excedan de un mes serán cubiertas por un magistrado electoral con el carácter de interino sólo durante el lapso de las mismas; para tal efecto, la Sala Superior lo hará del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que se haga la elección respectiva, de conformidad con lo previsto por el artículo 198 de la Ley en cita;
- c) Las ausencias por defunción o por cualquier otra causa de separación definitiva serán cubiertas con la elección de un nuevo magistrado electoral, y
- d) Las licencias, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Sala Superior; las que excedan de este tiempo sólo podrán concederse por la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Las licencias, de acuerdo al **numeral 228** serán otorgadas a los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral aplicándose, en lo conducente, los artículos 164 al 176 de la Ley en comento y tomando en cuenta que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

Por lo que se refiere a las actuaciones judiciales y del archivo jurisdiccional, en el **artículo 229** se indica que para la realización de diligencias o actuaciones que deban

practicarse fuera de las oficinas de las Salas del Tribunal Electoral serán aplicables, en lo conducente, los artículos 156 al 158 de la propia Ley.

Además, el Tribunal Electoral deberá, de conformidad con el **numeral 230** conservar en su archivo jurisdiccional los expedientes de los asuntos definitivamente concluidos durante dos años contados a partir de que se ordene el archivo.

Una vez concluido el plazo a que se refiere el artículo anterior, el **artículo 231** señala que el Tribunal Electoral podrá remitir los expedientes al Archivo General de la Nación y conservar copia de los que requiera, utilizando para ello cualquier método de digitalización, reproducción o reducción.

Por lo que toca al tema de la jurisprudencia del Tribunal Electoral, el **artículo 232** indica que ésta será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;
- II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y
- III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal.

Al respecto, destaca el hecho de que para integrar la jurisprudencia por reiteración en materia electoral, se requieren solamente tres precedentes no interrumpidos por otro en contrario, mientras que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192, párrafo segundo, de la Ley Orgánica en examen, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito puedan emitirla, requieren cuando menos de cinco precedentes en tales condiciones.

Esta disposición fue muy certera, pues en el caso de la materia electoral, había que tomar en cuenta que no existía una larga tradición de interpretación jurisprudencial, lo cual hacía urgente la adopción de normas que facilitaran la rápida creación de criterios obligatorios, además de que la misma dinámica de los procesos electorales, implica que la aplicación de normas similares muchas veces tiene que esperar varios años para su reiteración, dado que dichos eventos no son continuos.⁶²

La jurisprudencia del Tribunal Electoral, según lo ordena el **artículo 233** será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas, lo cual significa que se realice a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

⁶² En el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas a diversas disposiciones legales en la materia electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre de 1996, se determinó lo siguiente:

“Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos segundo, tercero y cuarto del presente Decreto.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales”.

El **artículo 234** indica que la jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior. En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y III del artículo 232 de esta ley.

Además, el **artículo 235** señala que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que resulte exactamente aplicable.

En lo que atañe a las denuncias de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, el **artículo 236** establece que de conformidad con lo previsto por el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios, una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

Finalmente, el **artículo 237** menciona que las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

Por otra parte, el **artículo 238** dispone que los magistrados electorales rendirán la protesta constitucional ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, según sea el caso, y los comisionados de la Comisión de Administración que sean miembros del Consejo de la Judicatura Federal, lo harán precisamente ante este último órgano.

Los secretarios y empleados de la Sala Superior y de la Comisión de Administración rendirán su protesta ante el Presidente del Tribunal. Los demás servidores públicos y empleados rendirán la protesta constitucional ante el presidente de la Sala a la que estén adscritos.

En todos los casos, la protesta se prestará en los términos señalados en el artículo 155 de la propia Ley.

Ahora bien, de acuerdo con el **artículo 239** todos los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral se conducirán con imparcialidad y velarán por la aplicación irrestricta de los principios de constitucionalidad y legalidad en todas las diligencias y actuaciones en que intervengan en el desempeño de sus funciones y tendrán la obligación de guardar absoluta reserva sobre los asuntos que sean competencia del Tribunal.

En lo que se refiere al régimen del personal del Tribunal Electoral, de conformidad con el **artículo 240** será con-

siderado de confianza, los servidores y empleados del Tribunal Electoral adscritos a las oficinas de los magistrados y aquellos que tengan la misma categoría o una similar a las señaladas en los artículos 180 y 181 de esta ley, respectivamente. Todos los demás serán considerados de base.

Además, el **artículo 241** dispone que la Comisión Sustanciadora en los conflictos laborales de origen interno, se integrará por un representante de la Sala Superior, quien la presidirá, otro de la Comisión de Administración y un tercero nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Para el nombramiento del representante de la Comisión de Administración emitirán su opinión los representantes de la Sala Superior y del Sindicato. En la sustanciación y resolución de los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores y empleados se seguirá en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. Para estos efectos, se entenderá que las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponden a la Sala Superior y las del Presidente de la Suprema Corte al Presidente del Tribunal. Los servidores del Tribunal que sean destituidos podrán apelar tal decisión ante la Sala Superior del propio Tribunal.

Por último, cabe mencionar que las disposiciones transitorias de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, relativas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regularon los aspectos relativos a la entrada en vigor de la refor-

ma, el salario de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, el término que duraría el nombramiento del primer Presidente del Tribunal, la integración de la Comisión de Administración y todas las cuestiones relacionadas con la transición del personal y bienes del Tribunal Federal Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

Primero.—Las reformas a esta Ley entrarán en vigor el día de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.—Los Magistrados de la Sala Superior percibirán un salario igual al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los salarios de los Magistrados de Salas Regionales, durante el tiempo que ejerzan las funciones del cargo, se homologarán a los de los Magistrados de Circuito y los demás cargos en el Tribunal Electoral a los equivalentes o similares en el Poder Judicial de la Federación.

Los magistrados de las Salas Regionales tendrán derecho a disfrutar de licencia en sus trabajos o empleos durante el tiempo del desempeño de su encargo.

Tercero.—El nombramiento de su Presidente que realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fundamento en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996, se entenderá por un término que concluirá el último viernes del mes de septiembre del año 2000.

Cuarto.—El Consejo de la Judicatura Federal nombrará a los comisionados a que se refiere el párrafo segundo del artículo 205 de esta ley, en un plazo de 10 días naturales, contados a partir de que entre en vigor el presente Decreto.

Quinto.—En tanto se integra la Comisión de Administración y ejerza sus facultades, se autoriza al presidente del Tribunal Electoral para tomar todas las medidas necesarias para la instalación y funcionamiento de las Salas Superior y Regionales.

Sexto.—Los órganos del Tribunal Federal Electoral seguirán funcionando hasta en tanto se integra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se expidan las normas o se toman las decisiones pertinentes, conforme a los preceptos que se establecen en el presente Decreto.

Las unidades y órganos con que actualmente cuenta el Tribunal Federal Electoral para llevar a cabo las tareas de administración, capacitación, investigación, documentación y difusión, así como de comunicación social, continuarán realizando las funciones y labores que tienen encomendadas.

De igual manera, con excepción de los jueces instructores, el personal jurídico y administrativo que actualmente presta sus servicios en el Tribunal Federal Electoral seguirá en sus cargos y quedará sujeto al régimen laboral establecido en el presente Decreto.

Los actuales jueces instructores del Tribunal Federal Electoral podrán ser tomados en cuenta para ocupar otros cargos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptimo.—Para las elecciones de Jefe de Gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a celebrarse en 1997, se aplicarán las normas que rijan para las elecciones federales, en los términos de las leyes aplicables; consecuentemente, los partidos políticos no podrán interponer, en caso alguno, el juicio de revisión constitucional electoral previsto en la presente ley.

Octavo.—Las fracciones IX del artículo 191 y XXIV del artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entrarán en vigor para el ejercicio presupuestal de 1998. Para el ejercicio fiscal de 1997 se presentará y aplicará por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el presupuesto programado por el Tribunal Federal Electoral, con las modificaciones que requiera para su nueva estructura y funciones.

Las Salas Superior y la Regional con jurisdicción en la cuarta circunscripción plurinominal y con cabecera en el Distrito Federal, serán dotadas de los elementos humanos y materiales necesarios para hacer frente a las cargas de trabajo adicionales que produzcan las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa, respectivamente.

Noveno.—La totalidad de los bienes muebles e inmuebles destinados al Tribunal Federal Electoral, quedarán destinados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento.

III.3. Expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se caracteriza porque establece de manera conjunta y ordenada, los procedimientos mediante los cuales todo aquél que sienta vulnerada su esfera de derechos político-electorales por un acto o resolución de autoridad, puede acudir a un Tribunal altamente especializado, para la protección de esos derechos, así como para la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La característica de generalidad de la LGSMIME deriva, no de la que está investida toda ley jurídica en sentido material, esto es, a su indeterminación subjetiva dado que las hipótesis normativas no están dirigidas a un sujeto individualmente considerado,⁶³ sino que tiende a implementar un conjunto ordenado de medios de impugnación a través de los cuales se puede controlar con base en la técnica jurídica y de manera integral, la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales del país, sean éstas de índole federal o bien de carácter local; de ahí que su observancia se extienda a toda la República.

Por otro lado, necesariamente debe recordarse que con motivo de la expedición de esta Ley General, se derogó del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Elec-

⁶³ UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano. pp. 1963-1964.- 12ª ed. México : Porrúa : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. T. I-O.

torales la parte relativa al Libro Séptimo intitulado “De las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas”, el cual durante casi 6 años fue de la competencia del Tribunal Federal Electoral.

Delimitado lo anterior y a fin de comentar las características esenciales de la normatividad aludida, se realizará una exposición temática de su contenido, atendiendo a la propia distribución de la Ley con base en los preceptos legales más representativos.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) consta de un total de 108 artículos y cuatro transitorios, dividiéndose en cinco libros en los que se regula lo siguiente:

LIBRO	DENOMINACIÓN	ARTÍCULOS
Libro Primero	De los Medios de Impugnación ?? Disposiciones Generales (Título Primero) ?? Reglas Comunes aplicables a los medios de impugnación (Título Segundo)	1-5 6-33
Libro Segundo	De los medios de impugnación y de las nulidades en Materia Electoral Federal ?? Disposición General (Título Primero) ?? Del recurso de revisión (Título Segundo) ?? Del recurso de apelación (Título Tercero) ?? Del juicio de inconformidad (Título Cuarto) ?? Del recurso de reconsideración (Título Quinto) ?? De las nulidades (Título Sexto)	34 35-39 40-48 49-60 61-70 71-78
Libro Tercero	Del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ?? De las Reglas Particulares (Título Único)	79-85
Libro Cuarto	Del Juicio de Revisión Constitucional Electoral ?? De las Reglas Particulares (Título Único)	86-93
Libro Quinto	Del Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral ?? De las Reglas Especiales (Título Único)	94-108

La LGSMIME, de conformidad con lo previsto en su **artículo 1**, es reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁴ En el mismo artículo, se prevé que dicha ley es de orden público y de observancia obligatoria en toda la República.

De acuerdo con los objetivos que se persiguen en la presente obra, a continuación haremos referencia a aquellos artículos de la Ley en cita, con los que se reglamentan las disposiciones constitucionales relativas a la procedencia de los juicios y recursos en ella previstos, así como a los órganos competentes para conocerlos y resolverlos.

Al respecto, de acuerdo a lo previsto por el **artículo 2**, párrafo 1, es importante destacar que para la resolución de los medios de impugnación previstos en esa Ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional y, a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

Por su parte, para entender el objeto del sistema de medios de impugnación en la materia así como conocer qué instrumentos lo integran, el **artículo 3** dispone que:

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

⁶⁴ Con mayor pulcritud, debió señalarse que esta Ley es reglamentaria de los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
 - b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.
2. El sistema de medios de impugnación se integra por:
- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
 - b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
 - c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
 - d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
 - e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Ahora bien, el **artículo 4**, párrafo 1, se establece la norma general para la distribución de competencias, dis-

poniéndose que, al efecto, el recurso de revisión corresponde resolverlo a los órganos del Instituto Federal Electoral,⁶⁵ y los demás medios de impugnación al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la forma y términos establecidos por la propia Ley.

Para tal efecto, el **artículo 6** establece tres importantes prevenciones generales: **primera**, que las disposiciones del Título Segundo rigen para el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación con excepción de las reglas particulares señaladas expresamente para cada uno de ellos en los apartados especiales que los prevén; **segunda**, que en ningún caso la interposición de los medios de impugnación previstos en esta ley producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnado; y, **tercera**, que el Tribunal Electoral resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción conforme a las disposiciones del presente ordenamiento.

En relación con las causales de improcedencia de los medios de impugnación, el **artículo 10** establece de manera no taxativa o limitativa los casos siguientes:

- a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;

⁶⁵ La excepción de lo anterior se prevé en el artículo 37, párrafo 1, inciso h), de la Ley en estudio, cuando establece que todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. Para tal efecto, el promovente deberá señalar la convexidad de la causa. Cuando los recursos aludidos no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

- b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley;
- c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley;
- d) Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado; y
- e) Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del presente ordenamiento.

Ahora bien, en el **artículo 34** se establece el esquema general que se diseñó para los medios de impugnación relativos a los procesos electorales federales ordinarios y extraordinarios, disponiéndose a tal fin lo siguiente:

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, en los términos señalados en este Libro, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes:

- a) El recurso de revisión; y
 - b) El recurso de apelación.
2. Durante el proceso electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios de impugnación señalados en el párrafo anterior, podrán interponerse los siguientes, en los términos previstos en este Libro:
- a) El juicio de inconformidad; y
 - b) El recurso de reconsideración.
3. Durante los procesos electorales federales extraordinarios, serán procedentes los medios de impugnación a que se refiere el párrafo anterior, debiéndose aplicar, en lo conducente, las reglas señaladas en el presente ordenamiento y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que se refiere al **recurso de revisión** el **numeral 35** señala que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, dicho recurso procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia. Asimismo, indica que durante

el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado. Por último, menciona que sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala esta ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

En relación con la competencia para su conocimiento y resolución, el **artículo 36** establece, en primer lugar, que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado; en segundo lugar, que durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado; por último, que los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva. En estos casos, el Presidente designará al funcionario que deba suplir al Secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

Con respecto a la procedencia del **recurso de apelación** el **artículo 40** establece que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, dicho recurso será procedente para impugnar:

- a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión previstos en el Título Segundo del presente Libro; y
- b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

Cuando se trate de la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, este recurso será procedente para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del artículo 35 de esta ley.⁶⁶

Además, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 42**, el recurso de apelación será

⁶⁶ Son aquellos promovidos en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, en contra de actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, los cuales serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En lo referente a la competencia para conocer y resolver este medio de impugnación, el **numeral 44** establece que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de apelación la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Ahora bien, durante el proceso electoral federal son competentes para resolver el recurso de apelación: a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como el informe a que se refiere el artículo 41 de esta ley; y b) La Sala Regional del Tribunal Electoral, que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto, con las excepciones previstas en el inciso anterior.

Por último, no debe pasar inadvertido que de acuerdo con lo previsto por el **artículo 46** de la ley en comento, todos los recursos de apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, para lo cual, el promovente deberá señalar la conexidad de la causa. Cuando los recursos de apelación en este supuesto no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

En otro orden de ideas, específicamente, en lo que atañe al **juicio de inconformidad**, el **artículo 49** señala que durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en los términos señalados por el presente ordenamiento.

La procedencia de este juicio se surte estrictamente en las hipótesis siguientes:

Artículo 50

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:
 - a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético;
 - b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:
 - I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

- II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y
 - III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.
- c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:
- I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o
 - II. Por error aritmético.
- d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:
- I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y
 - III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las respectivas actas de cómputo de entidad federativa:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

Sobre el particular, cabe puntualizar que para salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a través del juicio de inconformidad el actor podrá pedir a la autoridad jurisdiccional ya sea la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas,⁶⁷ la nulidad

⁶⁷ El artículo 75 de la LGSMIME establece que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales: a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale; c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley; h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada; i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

de la elección,⁶⁸ o bien, la rectificación de los cómputos por error aritmético.

Por lo que se refiere a la competencia, de conformidad con lo previsto por el **artículo 53** lo serán, por un lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral respecto de la impugnación de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético; y, en todos los demás casos, la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable, en todos los demás casos.

⁶⁸ En términos de lo previsto por el artículo 76 de la Ley en cita, son causales de nulidad de la elección de un diputado electo por el principio de mayoría relativa cualquiera de las causales siguientes: a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate; b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Por su parte, en términos del artículo 77 son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes: a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate; b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

En lo que respecta a la legitimación para promover este medio de impugnación, en términos del **artículo 54** sólo están facultados los partidos políticos, así como los candidatos cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

Por último, cabe destacar que los juicios de inconformidad promovidos en contra de las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el día 3 de agosto y los relativos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar el 31 de agosto, ambas fechas del año de la elección; ello, en términos de lo dispuesto por el **artículo 58**.

Esta disposición tiene como finalidad dar tiempo a que se desahoguen los recursos de reconsideración que, en su caso, se interpongan en relación con las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión; mientras que, por lo que hace a la elección presidencial, persigue dar certidumbre al resultado respectivo.

Ahora bien, en contra de las sentencias de fondo que recaigan a los juicios de inconformidad dictadas exclusivamente por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede la interposición del **recurso de reconsideración**, con excepción de los casos de las asignaciones de Diputados y Senadores electos por el principio de representación proporcional, en contra de las cuales procede dicho recurso sin que tenga que intentarse previamente el juicio de inconfor-

midad, según se dispone en el artículo 61 de la LGSMIME.⁶⁹

En este contexto, el **artículo 62** indica que son presupuestos del recurso de reconsideración los siguientes:

- a) Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:
 - I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por el Título Sexto de este Libro, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o
 - II. Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o
 - III. Haya anulado indebidamente una elección.
- b) Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

⁶⁹ Sobre el particular, debe destacarse que las resoluciones que se dicten en los juicios de inconformidad cuyo conocimiento esté a cargo de la Sala Superior, que en el caso concreto se refieren a los que se interpongan en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, son definitivas e inimpugnables, porque, por una parte la ley así lo prevé en el artículo 61, párrafo 1; así como porque los juicios de inconformidad atinentes son resueltos por la máxima autoridad jurisdiccional del país, sin que exista la posibilidad de que una instancia superior pudiera llevara cabo tal revisión;

- I. Por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo; o
- II. Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal; o
- III. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los requisitos especiales de este medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 63** son, además de los establecidos por el párrafo 1 del artículo 9, con excepción del previsto en el inciso f), los siguientes: a) Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por esta ley; b) Señalar claramente el presupuesto de la impugnación; y c) Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.

Para fines de la aplicación del artículo en comento, se entenderá que se modifica el resultado de una elección cuando el fallo pueda tener como efecto: I. Anular la elección; II. Revocar la anulación de la elección; III. Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto; IV. Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o V. Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del

Instituto Federal Electoral. En el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos señalados en el artículo 62 de la LGSMIME.

La competencia para conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración recae de manera exclusiva en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien los resolverá de manera definitiva e inatacable;⁷⁰ lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el **artículo 64**.

En lo que atañe al **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, el **numeral 79** dispone que éste sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

⁷⁰ Con base en lo ordenado por el artículo 69 de la propia ley, los recursos de reconsideración que versen sobre los cómputos distritales de la elección de diputados y de entidad federativa de senadores, deberán ser resueltos a más tardar el día 19 de agosto del año de la elección. Los demás recursos deberán ser resueltos a más tardar 3 días antes al en que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión.

Al respecto el **artículo 80** dispone que el juicio de mérito podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y

- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.
2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Serán competentes para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de conformidad con lo previsto por el **artículo 83**, durante los procesos electorales federales: I. La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas; II. La Sala Superior, en única instancia, en los casos señalados en los incisos d) al f) del párrafo 1 del artículo 80; y en el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82,⁷¹ todos ellos de esta ley; y III. La Sala Regional del

⁷¹ El artículo 82 dispone que cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, se deberá atender a lo siguiente: a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, en la forma y términos previstos por los Títulos Cuarto y Quinto del Libro Segundo de la presente ley; y b) En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio a que se refiere el presente Libro, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, exclusivamente en los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80 y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales. Por último, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral será competente en única instancia.

Por lo que hace al **juicio de revisión constitucional electoral** de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 86** sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;

- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
 - f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.
2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

Las restricciones a la procedencia de este juicio, además de que coinciden con el texto constitucional, tienen la clara finalidad de que este medio de impugnación sea un recurso de naturaleza extraordinaria, evitando su uso indiscriminado para cuestiones que no sean de relevancia para los procesos electorales locales o sus resultados o que no involucren la posible violación de normas constitucionales.

La competencia para resolver el juicio de revisión constitucional electoral se radicó en la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por el **artículo 87**.

Finalmente, el **artículo 94** refiere que **los juicios para dirimir los conflictos o diferencias entre el Instituto**

Federal Electoral y sus servidores serán resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral exclusivamente conforme a lo dispuesto en el Libro Quinto de la LGSMIME. Para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de mérito, se considerarán hábiles, en cualquier tiempo, todos los días del año, con exclusión de los sábados, domingos y días de descanso obligatorio.

Para el conocimiento y resolución de esta clase de asuntos, y siempre que no se contravenga al régimen laboral de los servidores del Instituto Federal Electoral previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente: **a)** La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; **b)** La Ley Federal del Trabajo; **c)** El Código Federal de Procedimientos Civiles; **d)** Las leyes de orden común; **e)** Los principios generales de derecho; y **f)** La equidad. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 95**.

Finalmente, es de mencionarse que, en términos de lo señalado por el **artículo 106**, las resoluciones que dicte la Sala Superior en estos juicios, serán definitivas e inatacables, y deberán dictarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 101.⁷² Además, en el mismo precepto se faculta a la Sala Superior para sesionar en privado, si estima que la índole del conflicto planteado así lo amerita.

⁷² El artículo 101 indica que se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se reciba la contestación del Instituto Federal Electoral.

Para concluir, las disposiciones transitorias atinentes a la LGSMIME, son las siguientes:

Artículo Primero.- Esta ley entrará en vigor el día de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- En tanto no se expidan o reformen las normas que rijan las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en la presente ley para resolver las controversias que surjan durante las mismas.

Para los efectos del párrafo anterior, se estará a lo siguiente:

- a) Las impugnaciones de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se sujetarán a las reglas y procedimientos siguientes:
 1. Se podrá impugnar el cómputo o declaración de validez que hubiere realizado el Consejo Local del Distrito Federal mediante el juicio de inconformidad, ajustándose en lo conducente a las normas aplicables a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa;
 2. Los juicios de inconformidad serán resueltos en forma definitiva e inatacable, en única instancia, por la Sala Superior del Tribunal Electoral; y

3. Las resoluciones que dicte la Sala Superior podrán tener los efectos señalados en el artículo 56, párrafo 1, incisos a), c), d), e) y g), de esta ley, ajustándose en lo conducente a la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- b) Las impugnaciones de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se sujetarán a las mismas reglas y procedimientos establecidos en esta ley para impugnar la elección de diputados federales; y
- c) En ningún caso procederá el juicio de revisión constitucional electoral a que se refiere el Libro Cuarto de la presente ley.

Artículo Tercero.- Los juicios de inconformidad y los recursos de reconsideración relativos a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán quedar resueltos, respectivamente, a más tardar los días 13 de agosto y 14 de septiembre del año del proceso electoral.

Los juicios de inconformidad relativos a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán quedar resueltos a más tardar el día último de octubre del año de la elección.

Artículo Cuarto.- Si a la entrada en vigor de la presente ley se encuentra en trámite cualquier medio de impugnación ante el Tribunal Electoral, será resuelto conforme a las normas vigentes al momento de su interposición.

No debe dejarse de mencionar, que la LGSMIME no ha experimentado ninguna reforma o modificación en su

articulado y que ha sido la actuación del propio Tribunal, a través de criterios relevantes o jurisprudenciales, la que ha resuelto los casos en que la legislación en la materia no prevé soluciones específicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo. *La Reforma Política de 1996 en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala *et al.*, México, 1997.
- Barragán Barragán, José. “La Jurisdicción Electoral a mitad del Camino: Un Estudio de Caso.”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, en marzo de 1998, y publicada en: Orozco Henríquez, J. Jesús (Compilador). *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México *et al.*, México, 1999, Tomo III.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1998.
- Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*. Ed. Porrúa, México, 2000.
- Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 12ª edición. Tomo I-O. México, 1998. pp. 1963 y 1964.
- Instituto Federal Electoral. *Memoria del Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*. México, 1995.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. “El Control Constitucional de las Leyes Electorales” en: Ferrer McGregor, Eduardo (Comp.) *Derecho Procesal Constitucional*. Ed. Porrúa, México, 2001.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *et al.*, “*Sobre el Voto en el Extranjero. Canadá, Estados Unidos, México*”, México, 1998.
- “*Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*”, Segunda Edición, México, 1999.

Hemerografía

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Num. 2, 1° de agosto de 1996.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año I, No. 13, 1 de diciembre de 1994.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año I, Primer Período de la Comisión Permanente, No. 6, 18 de enero de 1995.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año II, No. 1, 30 de julio de 1996.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año II, No. 3, 31 de julio de 1996.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Año III, No. 27, 14 de noviembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación, diversos ejemplares, publicados los días 28 de agosto, 25 y 31 de octubre, y 28 de noviembre de 1996.

Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 14 de agosto de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917.

Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1994 y publica-

do en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 del mismo mes y año.

Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 21 de agosto de 1996 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día siguiente.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995 y reformada por Decretos publicados en el propio *Diario* los días 7 y 22 de noviembre de 1996, 23 de enero y 28 de mayo de 1998 y 18 de mayo de 1999.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995 y reformada por Decretos publicados en el propio *Diario* los días 19 de mayo de 1995 y 22 de noviembre de 1996.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobado en sesión de la Sala Superior del día 4 de junio de 1997.

Tesis de jurisprudencia

Contradicción de tesis 2/2000, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Rubro: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUN-

CIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Tesis del Tribunal Pleno, aprobada en sesión privada celebrada el diez de junio de dos mil dos, con el número 23/2002.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 15/200. Rubro: “JUI-CIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.”

Revistas

Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, “Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996”, por J. Fernando Franco González Salas, volumen V, número 8, México 1996, Págs. 5-44.

Otros

60 puntos para la reforma político electoral, resultados del Seminario para la reforma político-electoral, discutidos y analizados por los miembros del Seminario, inclusive militantes de los Partidos de Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, México, 16 de enero de 1996.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se convoca a la ciudadanía a un Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, aprobado en sesión del 7 de abril de 1995 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de ese mismo año.

Compromiso para un Acuerdo Político Nacional, Residencia Oficial de los Pinos, México, 17 de enero de 1995.

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 30 de julio de 1996.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1° de agosto de 1996.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Originario de Orizaba, Veracruz, es egresado con mención honorífica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor titular de la materia Garantías Individuales y Sociales en la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor interino de las materias Amparo I, Amparo II y Práctica Forense de Amparo, en la misma Facultad. En el ITAM ha impartido la materia optativa de Derecho Electoral y Partidos Políticos. Es profesor de las asignaturas de Garantías Individuales y Sociales, Amparo I y Amparo II en la Escuela de Derecho del Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, A. C.

Es integrante del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro activo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C. Es autor de diversas monografías y ensayos en materia constitucional, electoral, garantías y amparo.

En 1987 ingresó al Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal donde se desempeñó como Secretario Auxiliar. De 1991 a 1993, fue Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Presidencia del Tribunal Federal Electoral. En 1994, fungió como asesor del Presidente del propio Tribunal. Durante 1995, dentro del mismo Tribunal, se desempeñó como Coordinador del Área Académica de Derecho Público del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

De 1996 a 1998, fungió como asesor de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 15 de enero de 1999, fue nombrado Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Distrito Federal, cargo que actualmente ejerce.

AGRADECIMIENTO

Mi más sincero agradecimiento al Licenciado Francisco Delgado Estevez por sus valiosos comentarios para la realización del presente texto.

CAPÍTULO V

LA CONSOLIDACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1997-2002

LA CONSOLIDACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1997-2002

FERMÍN PÉREZ MONTES

SUMARIO: I. Introducción; II. Consolidación del Tribunal Federal Electoral; II.1. La Consolidación Institucional; II.2. La consolidación organizacional; III. Aportaciones a la Construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002; IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, como su nombre lo indica, se orienta al análisis de la integración y actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de las reformas constitucional y legal de agosto-noviembre de 1996¹ hasta la fecha; y de la continuidad en el proceso de consolidación

¹ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación en sus ediciones de 22 de agosto, 31 de octubre y 22 de noviembre.

que han observado la justicia electoral y sus órganos depositarios en la vida jurídico-política del país, tanto en el orden interno y organizacional a raíz de la nueva ubicación del Tribunal Electoral en calidad de órgano especializado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, como a partir del ejercicio de sus atribuciones y competencias frente a los diversos actores institucionales en los órdenes federal y local; así como también de cara a las organizaciones político-partidistas del país, la opinión pública y el cuerpo electoral.

Como ha sido analizado de manera exhaustiva en los capítulos precedentes, el proceso que han observado las instituciones y procedimientos relacionados con la impartición de justicia electoral en nuestro país es de antigua data; sin embargo, y según coinciden la gran mayoría de los investigadores y analistas, bien podemos situar en el año de 1977, con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y la incorporación del denominado “recurso de reclamación”² a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como medio para combatir las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus integrantes, el punto de inflexión a partir del cual el Sistema Electoral Mexicano inicia un lento pero sostenido tránsito desde la autocalificación y la solución por órgano político de las controversias electorales, hasta la heterocalificación y la solución por órganos administrativos y jurisdiccionales de la conflictiva electoral, bajo criterios de es-

² Según el artículo 235 de la citada Ley, podían interponer este recurso los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

tricto derecho, los que actualmente se encuentran representados, en el orden federal, por el Instituto Federal Electoral en la parte administrativa, y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se refiere al ámbito jurisdiccional.

Coincide con lo anterior el Dr. Héctor Fix Zamudio, al comentar que tradicionalmente la solución de los conflictos electorales en nuestro país estuvo encomendada a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha dado la tendencia de atribuir el conocimiento y decisión de las controversias políticas con regulación jurídica a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en la época reciente. *“Sin embargo, de manera paulatina se ha transformado el sistema electoral mexicano y se ha encaminado hacia la judicialización por conducto de tribunales especializados. Esta evolución se inicia con la reforma de 1977 a la Corte Federal por medio de un recurso de reclamación contra la decisión de los órganos administrativos electorales ante la Suprema Corte de Justicia, que no tuvo resultados prácticos”*.³

A partir de ese momento inicial de la transición entre la calificación política de las elecciones a su calificación por órganos administrativos y jurisdiccionales; y de la autocalificación a la heterocalificación, se dinamiza en forma

³ Fix-Zamudio, Héctor. «Justicia constitucional y judicialización de la política». p. 36. - En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

apreciable la evolución y el fortalecimiento de las instituciones y procedimientos de justicia electoral, transformándose sucesiva e ininterrumpidamente, desde el primer tribunal mexicano especializado en justicia electoral, configurado en el Código Federal Electoral de 1986, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), hacia el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en 1990 y su evolución durante las reformas de 1993 y 1994, hasta la conformación del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante las reformas constitucionales y legales de agosto, octubre y noviembre de 1996.

Es también conveniente precisar que el proceso de “judicialización” del contencioso electoral no es un fenómeno exclusivo de nuestro país ni mucho menos. Todo lo contrario: es un movimiento generalizado en el ámbito internacional. Vale la pena, para ilustrar lo anterior, recurrir a lo expresado por el Magistrado de la Sala Superior del TEPJF, J. Jesús Orozco Henríquez:

“Los diversos sistemas de justicia electoral establecidos en América y Europa, como es obvio, son resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado”.

“En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la ‘judicialización’ de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que

varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente ‘judicializados’ en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales)”.

*“La consecuencia de esta ‘judicialización’ de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política. Lo anterior también ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho”.*⁴

⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús. «Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado». p. 54-55. - En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

Es así, que desde la ya amplia perspectiva histórica que nos ofrecen 16 años de existencia y funcionamiento en nuestro país de tribunales especializados en lo contencioso electoral, podemos atestiguar efectivamente la conformación y consolidación de un sistema integral de impartición de justicia electoral, inexistente hasta antes del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y que implica a estas fechas un verdadero sistema de control constitucional y de legalidad en materia electoral, con un detallado cuerpo normativo reglamentario en lo orgánico y en lo procedimental, que además de tutelar y garantizar el correcto ejercicio de la función electoral en el orden federal, establece instrumentos e instituciones por demás eficaces para coadyuvar a la garantía de los derechos político-electorales y al pleno cumplimiento de los principios que norman la función electoral en el orden estatal.

Con lo anterior se acredita a plenitud un proceso dinámico y permanente de consolidación normativa, institucional y organizacional de las instancias depositarias de la justicia electoral, que cobró un impulso definitivo en la década de los noventas, por el cual bien se puede asegurar que nuestro país ha dado el paso crucial, a la par de su transición democrática, hacia instituciones altamente especializadas; además de claramente reconocidas y aceptadas por los actores políticos e institucionales, como garantes del cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, que coadyuvan y son parte a la vez del largo proceso de transición en la democracia en que ha estado inmerso el país desde hace ya algunas décadas.

Tomando pues como punto de referencia la creación e inicio de actividades del Tribunal Electoral del Poder Ju-

dicial de la Federación, una vez que entraron en vigor el Decreto de reformas a la Constitución de agosto de 1996 y los sucesivos Decretos de reformas legales de octubre y noviembre del mismo año, podemos dar seguimiento a la actuación del nuevo órgano jurisdiccional en los planos de la función judicial y administrativa, desde el acto de su instalación formal en noviembre de 1996, hasta el año 2002, incluida su participación en las elecciones federales intermedias de 1997 y generales del 2000, año éste último en que, por primera vez en la historia del México moderno se presentó una situación de alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, aun cuando bajo la condición de “gobierno dividido”, dada la conformación del Poder Legislativo a partir de los resultados electorales de ese año, que determinaron que ningún partido político cuente, hoy por hoy, con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Resulta importante para los objetivos de este trabajo, aclarar que no es su vocación el realizar un análisis exhaustivo y rigorista sobre las diversas cuestiones de orden técnico-jurídico o legislativo que se encuentran implícitas a lo largo de la actuación del Tribunal en el período que nos ocupa y en cada una de sus actuaciones, sino más bien revisar el contexto institucional y político-jurídico en que ha desarrollado sus trabajos y, a partir de ello, aportar los elementos para el análisis en torno al objetivo de que informa el título de este trabajo, cual es la consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su aporte institucional a la construcción del Derecho Electoral en México.

Para efectos de lo anterior, con el invaluable auxilio del, a estas alturas abundantísimo, acervo de información bibliográfica, hemerográfica y en medios electrónicos de que se dispone en materia electoral, así en sus vertientes política, legislativa y doctrinal, como administrativa y jurisdiccional, trataremos de analizar y evaluar el proceso de consolidación del órgano electoral durante el período que nos ocupa, en sus diferentes aspectos; es decir, su consolidación en los planos institucional y organizacional; en el ámbito estrictamente jurisdiccional; y en el ámbito político-electoral; así como frente a la opinión pública.

En el segundo apartado de este trabajo, denominado “La Construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002”, se intenta dar una idea general de lo que ha significado la presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la vida jurídica e institucional del país y los aportes que la enorme diversidad y calidad de sus resoluciones, criterios de jurisprudencia, tesis relevantes y opiniones, además de las actividades que ha desarrollado en materia de formación, capacitación, profesionalización y divulgación, han representado para el derecho electoral; así como para la modernización institucional y la propia transición democrática mexicana.

II. CONSOLIDACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La primera y más importante acepción del verbo “consolidar”, (*del latín consolidare*) según el Diccionario de la Lengua Española, es “*dar firmeza y solidez a una*

cosa".⁵ Precisamente bajo esa idea es que analizaremos la forma en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha ido acreditando como pieza primordial en el entramado institucional y político del México moderno mediante la afirmación de su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción hecha de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, en materia de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, de las que corresponde conocer en única instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se ha dicho, a través de la reforma constitucional de agosto de 1996, el sistema de justicia electoral en nuestro país se vio transformado de manera trascendental, al institucionalizarse en forma total el control judicial de los procesos electorales. Así, se modificaron sustancialmente la naturaleza y atribuciones del hasta entonces Tribunal Electoral Federal para dar paso al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, concebido como tribunal de plena jurisdicción,⁶ autónomo en sus decisiones, rediseñado

⁵ Diccionario de la lengua española. 21a. ed. Madrid, Esp. : Espasa-Calpe, 1992. 1513 p.

⁶ Conviene precisar el concepto "Plenitud de Jurisdicción": "*Consiste en que el órgano jurisdiccional que conoce un asunto decida sobre la totalidad de las pretensiones y, en su caso, de las defensas y excepciones hechas valer por las partes, para determinar a quién le asiste la razón sustancial en las posiciones que asuman; en tanto que, por exclusión, la jurisdicción limitada o restringida será la que se otorgue a un juzgador para ocuparse, en un proceso solamente de una o varias partes del procedimiento o del fondo del negocio, para dejar a otro tribunal o autoridad la decisión de las demás cuestiones*". Castillo González, Leonel. «Control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales». p. 358. - En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

en su estructura orgánica y dotado de una ampliada relación de atribuciones.

Conforme a lo anterior, resulta conveniente, en primer lugar, tratar de distinguir bajo dos diferentes ópticas el proceso de consolidación que ha venido observando el Tribunal Electoral, a fin de identificar en forma clara los elementos característicos de cada mecanismo por los cuales el TEPJF ha venido transitando hasta su situación actual.

En esa tesitura, en un primer momento debemos considerar el desarrollo institucional⁷ del Tribunal Electoral, entendido como el proceso por el cual el órgano jurisdiccional se ha venido transformando cualitativamente e implantando en la historia político-electoral del país y en su

⁷ Según Joan Prats Catalá, en su obra «La reforma de los legislativos en América Latina : un enfoque institucional». pp. 75-76.- Valencia, Esp. : Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas : Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997: *“Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones, la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la evolución o dinámica social; las normas de las organizaciones proceden del diseño racional atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño. Las instituciones son el principal patrimonio de cada sociedad. Ellas son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad. La eficiencia y la equidad de un orden social depende sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones”*.

interacción con otras instituciones de orden político actuantes en el Estado mexicano, como son los organismos autónomos que desarrollan la función electoral en los órdenes federal y local, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o bien las organizaciones partidistas y las agrupaciones políticas.

Al efecto, se partirá del proceso electoral federal 1996-1997, en que se aplicó por vez primera la reforma producida por el acuerdo político nacional de 1996 y que derivó en las elecciones federales del 6 de julio de 1997. En ese período, en que tanto las autoridades administrativas y jurisdiccionales como los procedimientos correspondientes a la organización comicial sufrieron importantes transformaciones, se inauguraron también ordenamientos completamente nuevos en materia de justicia electoral, tanto en el orden federal como en el local, que al ser aplicados por el TEPJF en el ejercicio jurisdiccional, o por la Suprema Corte en materia de control de la constitucionalidad, produjeron una serie de eventos, situaciones, fallos y resoluciones que marcaron el inicio de una nueva etapa en el Derecho Electoral mexicano.

De otra parte, la apertura de la instancia jurisdiccional en los juicios de defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, como nuevo instrumento de tutela del ciudadano frente a los actos de autoridad electoral e inclusive en el contexto del régimen interno de los partidos políticos abre otra rica veta de análisis en el proceso de construcción del Derecho Electoral mexicano.

En lo que se refiere a los aspectos del desarrollo organizacional, compete analizar la evolución y consolidación que ha observado el Tribunal en cuanto a su dimen-

sión y estructuras internas, vistas desde la óptica de su eficacia administrativa como entidad orgánica depositaria de un conjunto de atribuciones legales y responsable del ejercicio de recursos presupuestales de orden público.

II.1. La consolidación institucional

II.1.1. La transición del Tribunal de lo Contencioso Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Independientemente de que en capítulos anteriores se han analizado, en un contexto histórico-político, los diferentes órganos especializados de justicia electoral que se han sucedido en nuestro país a partir de 1986 a la fecha, conviene realizar ahora, de manera integrada y sintética, un rápido recuento de los mismos, a efecto de comprender la forma como evolucionaron, hasta desembocar en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este ejercicio nos permitirá contar con una panorámica general de la transformación y características particulares de los diferentes órganos que han sido responsabilizados de la justicia electoral en las últimas dos décadas y apreciar de mejor manera sus elementos comunes y sus diferencias cualitativas.

II.1.2. El Tribunal de lo Contencioso Electoral

El Código Federal Electoral promulgado en febrero de 1987, como cuerpo normativo reglamentario del artículo

60 constitucional reformado por Decreto publicado el 15 de diciembre de 1986,⁸ estableció el primer órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, definiéndolo en su artículo 352, como “el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía (sic), para resolver los recursos de apelación y queja”.⁹ Se integraba por una sola Sala con domicilio en la capital de la República, que funcionaba y resolvía en pleno, compuesta con 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos.¹⁰

El Tribunal de lo Contencioso Electoral era de carácter temporal, ya que se instalaba unos meses antes del inicio del año de las elecciones federales ordinarias

⁸ En su último párrafo, el artículo 60 señalaba, por primera vez, que: “corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

⁹ Código Federal Electoral, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

¹⁰ Artículo 353 del Código Federal Electoral.

y concluía sus funciones al término de cada proceso electoral.¹¹

En términos generales el Tribunal de lo Contencioso desarrollaba un procedimiento jurisdiccional uniinstancial en el contexto de un régimen contencioso electoral mixto con predominancia política, ya que independientemente de que sus resoluciones se establecían con el carácter de obligatorias, podían ser modificadas en forma definitiva e inatacable por los colegios electorales de cada una de las cámaras.

Dentro de ese reducido marco constitucional y legal, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se integró y funcionó sólo durante el cuestionado proceso electoral federal de 1988, en el cual se eligieron al Presidente de la República, a los integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En esas elecciones el efímero órgano jurisdiccional solamente conoció y resolvió 21 recursos de apelación y 593 de queja, de los cuales 529 fueron desechados y tan sólo 64 se estimaron parcialmente fundados, sin que en ningún caso se modificaran los resultados oficiales. No obstante, su actuación demostró que la solución de controversias electorales no era cuestión política, sino jurisdiccional, dilucidables a través de la heteroaplicación imparcial de la ley.¹²

¹¹ Según el artículo 158 del Código, las elecciones se realizaban el primer miércoles de septiembre del año correspondiente, mientras que el proceso iniciaba en el mes de octubre del año anterior al de la elección y concluía en el mes de octubre del año de la misma.

¹² *Cfr.* Ojeto Martínez Porcayo, Fernando. “Evolución de la justicia electoral en México”. p. 308. En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

II.1.3. El Tribunal Federal Electoral, Primera etapa (1991-1993)

A raíz de los muy cuestionados resultados de la elección presidencial de 1988, y a partir precisamente de los foros organizados por la “*Comisión Especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales*”, creada por Acuerdo de la Comisión Federal Electoral, aprobado el 9 de enero de 1989 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1989, además de las consultas realizadas por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados entre febrero y abril de 1996, se derivó la necesidad objetiva de transformar sustancialmente la naturaleza del órgano jurisdiccional electoral y de ampliar de manera importante su acervo de atribuciones, fortaleciendo fundamentalmente su autonomía, especialización y profesionalización.

Conforme a lo anterior, previas las negociaciones y acuerdos entre todos los actores políticos y legislativos, el 6 de abril de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 41 y 60 de la Constitución General de la República, en los cuales se sentaron las bases para la conformación del nuevo organismo permanente, profesional, autónomo en sus decisiones y depositario de la función estatal de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral, por un lado; y por el otro, para la creación de un tribunal al que se catalogó como órgano jurisdiccional autónomo, integrado por magistra-

dos electos por una mayoría calificada de dos tercios de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, que funcionaría en cinco salas, una central y cuatro regionales, distribuidas en las 5 circunscripciones electorales plurinominales.

De igual manera, en la reforma del artículo 41 constitucional del 6 de abril de 1990, se estableció la creación en la ley de *“un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público —el Instituto Federal Electoral— y un Tribunal autónomo —el Tribunal Federal Electoral—, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”*.

Bajo esas bases constitucionales, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta la fecha, en el cual se dedicaron, el Libro Sexto, a la organización y definición del marco de atribuciones del Tribunal Federal Electoral; mientras que el Libro Séptimo se dedicó a desarrollar el antes mencionado sistema general de nulidades, de medios de impugnación y de faltas y sanciones administrativas.

Entre los múltiples avances cualitativos que reportó la nueva legislación electoral en 1990, específicamente por lo que se refiere al Tribunal Federal Electoral, se definieron con mucha mayor amplitud y claridad las reglas procesales para el desahogo de los medios de impugnación; se estableció el carácter permanente de la Sala Central del Tribunal,

dándosele competencia para conocer de los recursos de apelación interpuestos durante los 2 años previos al del proceso electoral contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral, y en el curso de los procesos electorales para resolver los recursos de apelación e inconformidad contra los actos y resoluciones de la autoridad y los resultados de los cómputos distritales o locales.

De su parte, a las Salas regionales, que sólo se integraban durante el proceso electoral, les correspondió resolver los recursos de apelación e inconformidad de los cómputos distritales o locales de sus respectivas circunscripciones.

De igual forma, en un sustancial avance cualitativo de la legislación federal electoral, se estableció a cargo de las salas del Tribunal Federal Electoral la competencia para, eventualmente, anular las votaciones en las casillas o hasta la elección de diputados o senadores, cuando se acreditaran los supuestos normativos previstos por la Ley Electoral. No obstante, sus resoluciones, podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores, con lo cual se conservó el sistema mixto de calificación electoral por órganos jurisdiccional y político.

Con los anteriores elementos, el Tribunal Federal Electoral conoció y resolvió durante el proceso electoral de 1991, en el que se eligieron diputados y senadores del Congreso de la Unión y miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un total de 680 diferentes medios de impugnación, de los cuales, 172 fueron recursos de revisión, 42 de apelación y 465 de inconformidad, además de otro que fue catalogado como “innominado” por no haber

resultado posible identificar con exactitud su naturaleza y objetivos.¹³

II.1.4. Segunda etapa del Tribunal Federal Electoral (1994-1996)

Concluidas las elecciones federales de 1991 y acreditada la viabilidad y eficacia de las nuevas autoridades electorales y del nuevo órgano jurisdiccional en sus elementos fundamentales; bajo la presión política de avanzar cualitativamente en los parámetros de confiabilidad de los procesos electorales, y con el acuerdo de los partidos políticos, se realizaron consultas y foros para recoger propuestas de los diferentes actores políticos y de la sociedad para una nueva reforma constitucional y legal.

Conforme a lo anterior, en primer lugar, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se produjo la reforma de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 constitucionales; estableciéndose, por lo que se refiere a la justicia electoral, la permanencia del órgano jurisdiccional, ahora ya identificado a nivel constitucional con el nombre de Tribunal Federal Electoral, que conocería, junto con el Instituto Federal Electoral, del Sistema de Medios de Impugnación por el cual se daría definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y se garantizaría que los actos y resoluciones se sujetasen invariablemente al principio de legalidad, estableciéndose además que la interposición de los

¹³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Estadística Judicial, <http://www.trife.org.mx>.

recursos no produciría, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados.

En un salto cualitativo, el artículo 41 constitucional reformado señalaba, por vez primera, que el Tribunal Federal Electoral sería órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, debiendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración. Destaca en este aspecto la reinserción del Poder Judicial de la Federación, representado en este caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito electoral, así fuese solamente mediante la atribución de contribuir a la integración del Tribunal, en tanto su presencia había sido omitida desde 1987 con la supresión del efímero e ineficaz recurso de reclamación.¹⁴

Otra trascendental reforma en este período fue la eliminación de los colegios electorales de ambas cámaras, con lo que desapareció el principio de autocalificación en órgano político, sustituyéndose por el principio de heterocalificación por órgano administrativo o jurisdiccional al establecerse a cargo del Tribunal la facultad de resolver de manera definitiva e inatacable las impugnaciones legales a las elecciones de diputados y senadores. Solamente se conservó a cargo del órgano político integrado por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la facultad de calificar, también de manera definitiva e inatacable, la elección de Presidente de la República.

¹⁴ Correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponer, en cada proceso electoral, a la Cámara de Diputados, o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a candidatos miembros de la Judicatura Federal para ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes que integrarían la Sala de segunda instancia junto con el Presidente del Tribunal.

Otro de los aspectos trascendentales de la reforma constitucional de 1993 consistió en la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral,¹⁵ competente para revisar las resoluciones de las 5 salas Central y regionales del propio Tribunal, emitidas sobre los recursos de inconformidad. Esta Sala de Segunda instancia vino a suplir de alguna forma la desaparición de los colegios electorales y fue habilitada para desahogar el nuevo recurso de reconsideración, establecido para atacar las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, en cuanto pudieran modificar el resultado de las elecciones de diputados o senadores, así como la asignación de Diputados federales o Representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, conforme a los acuerdos aprobados por los consejos competentes del Instituto Federal Electoral.

Consecuentemente a la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, por Decreto publicado el día 24 de los mismos mes y año, se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizándose las adecuaciones pertinentes al Sistema de Medios de Impugnación y a la estructura del órgano jurisdiccional.

En cuanto a las modificaciones de mayor relevancia sufridas por el Tribunal Federal Electoral, destaca la creación de la figura del Pleno del Tribunal, integrado por los magistra-

¹⁵ Integrada por 4 magistrados propietarios y dos suplentes, todos miembros de la Judicatura Federal, además del Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral.

dos propietarios de las salas Central y Regionales;¹⁶ la precisión de la competencias de la Sala Central y las regionales y sus respectivas presidencias, así como de la Presidencia del Tribunal; el establecimiento de las reglas para el funcionamiento de la Sala de Segunda Instancia; se ampliaron las atribuciones de los jueces instructores para la sustanciación y tramitación de los recursos; se estableció la figura de los secretarios generales de acuerdos de las salas; se precisó el ámbito de atribuciones de los Secretarios General y Administrativo del Tribunal; se crearon las coordinaciones responsables de las tareas de capacitación, investigación, documentación, difusión y comunicación social; y se establecieron las bases del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

De igual manera, para beneficio de los ciudadanos y los partidos políticos, a partir de la reestructuración del contencioso electoral conforme al nuevo esquema de calificación, se instituyeron una serie de novedosas figuras e instrumentos jurídico procesales, entre las que destacaron: la depuración de las reglas de procedimiento de los recursos; la posibilidad de la suplencia en la deficiencia de la argumentación de los agravios; la suplencia total del derecho omitido por los recurrentes; la ampliación de los medios probatorios; la ampliación de los plazos para la interposición de los recursos de inconformidad; la aclaración y ampliación de las causales de nulidad de votación en casillas; y el establecimiento de una causal genérica de nulidad de elección, entre las más importantes.

¹⁶ Con facultades para elegir al Presidente del Tribunal; para designar o remover al Secretario General, a propuesta del Presidente; para resolver las diferencias laborales entre el Tribunal y su personal; así como de aprobar y modificar el Reglamento Interior del propio Tribunal.

Con el marco constitucional y legal antes señalado, se realizaron las elecciones federales de 1994 por las cuales, el 21 de agosto de ese año, se eligieron Presidente de la República, senadores de mayoría relativa y primera minoría, diputados y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, por ambos principios. Al término del proceso electoral de referencia, la estadística jurisdiccional reportó la atención de un total de 81 mil 549 recursos, de los cuales, 23 fueron de revisión; 80 mil 83 de apelación (de los cuales 80 mil 23 fueron recursos ciudadanos en materia de registro federal de electores); 1 mil 232 recursos de inconformidad; y 211 de reconsideración.¹⁷

Finalmente, es digno de comentar que el 22 de febrero de 1994 fueron inauguradas las instalaciones del entonces Tribunal Federal Electoral en las calles de Carlota Armero 5000, que albergaron la sede de las Salas Central y de Segunda Instancia, así como al Centro de Capacitación Judicial Electoral.

II.1.5. La reforma de 1996. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una vez más, al término del proceso federal de 1994 los actores políticos e institucionales del país se dieron a la tarea de revisar en su integralidad las bases normativas constitucionales y legales de los procesos electorales, habida cuenta el reconocimiento generalizado so-

¹⁷ Tribunal Federal Electoral (México). Memoria 1994. p. 321, V. I.- México : El Tribunal, 1995. 2 v.

bre el buen funcionamiento de las instituciones responsables del ejercicio de la función electoral, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, bajo el supuesto de la necesidad de reforzar sus capacidades y de perfeccionar la normativa electoral, y a fin de asegurar también mejores condiciones de participación político-electoral y de equidad en el acceso y disfrute de los derechos y prerrogativas electorales por parte de los partidos políticos.

Independientemente de lo anterior, no cabe duda que en el ánimo y expectativas de los actores políticos que emprendieron el nuevo proceso reformador influyeron de manera determinante los diversos acontecimientos de orden político, económico, social y hasta de seguridad interior, que dejó como saldo el difícil y complejo año de 1994.

En esa tesitura, con la participación del Instituto Federal Electoral en un ejercicio amplio de consultas, y previas las negociaciones y aportaciones de representantes de los partidos políticos y de personalidades de la sociedad civil, se llegó a una serie de conclusiones que perfilarían una nueva reforma constitucional y legal en materia de Instituciones y procedimientos electorales, estableciéndose, en lo relacionado con la justicia electoral, las siguientes líneas generales:¹⁸

- a) **En cuanto al órgano jurisdiccional:** Se revisarían a profundidad su estructura y los mecanismos para su integración.

¹⁸ Cfr. Becerra Laguna, Ricardo; Salazar Ugarte, Pedro ; Woldenberg Karakowsky, José. La reforma electoral de 1996 : una descripción general. p. 142.- México : Fondo de Cultura Económica, 1997. 237 p.

- b) **En cuanto al Sistema de Medios de Impugnación del contencioso electoral:** Se rediseñarían las reglas y procedimientos referentes a la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral.

- c) **En cuanto a control de la constitucionalidad:** Se establecerían nuevos mecanismos de control constitucional sobre leyes y actos en materia electoral en los órdenes federal y estatal; además de establecerse nuevos mecanismos de protección constitucional a los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Las reformas constitucional y legal de agosto-noviembre de 1996 cobran sentido de integralidad en cuanto, como se ha dicho, modificaron estructuralmente tanto las condiciones del juego político partidista, como la estructura de las instituciones encargadas de la administración electoral y los procedimientos correlativos, así como la naturaleza y competencias del órgano a cargo de la impartición de la justicia electoral, además de establecer un sistema de medios de impugnación ampliado en una legislación especializada.

De tal suerte la reforma que nos ocupa, en su fase constitucional, que modificó 20 artículos de la Carta Magna, se basó en tres aspectos fundamentales:

En lo político.- Se reestructuraron las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, estableciéndose el principio de representación proporcional en el caso de los senadores, por el que se elegirían por este principio a 32 de ellos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal; mientras que en el caso de la cámara baja se introdujo en el artículo 54 del máximo ordenamiento el denominado “tope de

sobrerrepresentación”, estableciéndose que *“en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho %”*.

En lo administrativo-electoral.- Se dio plenitud a la autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral mediante la reestructuración de su órgano superior de dirección, el Consejo General, excluyéndose totalmente la participación en éste del Poder Ejecutivo, suprimiendo el voto de los representantes de los partidos políticos en el colectivo. De igual forma, se estableció como método para la integración del Consejo General, la designación de los consejeros electorales y el Consejero Presidente por parte de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

En cuanto a la revisión y mejora de las condiciones de la competencia, se incorporaron nuevas normas en materia de derechos y prerrogativas de los partidos políticos a modo de avanzar en las condiciones de equidad en la competencia electoral, con especial énfasis en las reglas para el acceso y disfrute de los medios masivos de comunicación y en el financiamiento público y privado, además de establecerse controles más rigurosos sobre el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos y su fiscalización.

En materia de justicia electoral.¹⁹ Por primera vez en la historia nacional, se logró la judicialización total y absoluta de la materia electoral, por la vía de la incorporación del Tribunal Electoral a la esfera del Poder Judicial y el desarrollo de un sistema completo de medios de impugnación a su cargo, fundado en un cuerpo normativo especial, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Adicionalmente se establecieron a nivel constitucional diversos mecanismos de control de la constitucionalidad y la legalidad para garantizar el apego a derecho de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, que

¹⁹ Siguiendo al Magistrado Jesús Orozco Henríquez, por “justicia electoral” o “contencioso electoral”: *“cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores habría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes con normas generales de carácter electoral)”*. *“La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios”* Orozco Henríquez, J. Jesús. «Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado». p. 45. En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de justicia electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPIJF, 2001. 497 p.

redimensionaron el Sistema de Justicia Electoral al hacerlo extensivo a los órdenes federal y local, además de tutelar de manera integral el acervo de derechos político electorales de los ciudadanos, dentro y fuera de los procesos comiciales federales y estatales.

Mediante la reforma del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución, se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la competencia exclusiva para resolver, en vía de control constitucional, las acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra de leyes federales o locales en materia electoral, con lo que se estableció una jurisdicción ampliada y total en este género de asuntos, a cargo del máximo tribunal.

En lo que se refiere a la autoridad jurisdiccional depositada en el Tribunal Electoral, como se ha dicho, el cambio de mayor trascendencia que se generó fue su incorporación, de manera integral, a la estructura del Poder Judicial de la Federación, ya claramente caracterizado como un órgano especializado, depositario de la máxima autoridad en la materia,²⁰ con excepción hecha de lo establecido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que re-

²⁰ *“El avance en el campo de la judicialización del contencioso electoral no ha sido menos importante. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confieren un marco normativo institucional de total independencia vis a vis del Poder Central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en lo especial en lo referente a la calificación de las elecciones presidenciales y al juicio de revisión constitucional electoral, refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral.”* Análisis del sistema electoral mexicano : informe de un grupo de expertos.- p. 59.- México : Instituto Federal Electoral : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997. 65 p.

servó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para resolver sobre la no conformidad a la Constitución de leyes electorales federales o locales, por la vía de la acción de inconstitucionalidad prevista en dicho dispositivo.

Con la reforma constitucional del 96 concluye el proceso de desmantelamiento del esquema de calificación de las elecciones por órgano político, que subsistía en la competencia de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para validar en última instancia la elección de Presidente de la República, transformando a dicho procedimiento en su totalidad en un esquema de heterocalificación jurisdiccional, bajo la responsabilidad en última instancia del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es en esta reforma cuando se logra a plenitud lo que se ha dado en llamar la judicialización total de los procesos electorales, bajo el imperio absoluto del principio de legalidad.

Dada la trascendencia de las reformas planteadas al sistema de impartición de justicia electoral en 1996, vale la pena recoger las impresiones de dos destacados miembros de la magistratura en torno a su sentido y alcances:

Para el Magistrado Presidente del TEPJF, Fernando Ojesto Martínez Porcayo, las reformas constitucional y legal de 1996 *“conjugaron una añeja tradición de no inmiscuir a la Suprema Corte de Justicia en cuestiones electorales, con la exigencia de los partidos, la sociedad y los estudiosos de la materia, relativa a colmar el vacío de protección constitucional y legal de los derechos políticos más elementales de los ciudadanos, así como el de someter a la Constitución no*

sólo las leyes electorales, sino también los actos de las autoridades tanto federales como locales, encargadas de organizar y calificar las elecciones, encontrando en esta fórmula cabida el principio de especialización jurisdiccional que se había introducido a través de la creación de los anteriores tribunales Contencioso Electoral y Federal Electoral”.

*“Con esto se logra un sistema de justicia electoral que fortalece el Estado de Derecho pues ahora existe una defensa de la Constitución en la materia que incluye no sólo la posibilidad de desaplicar las leyes electorales contrarias al texto constitucional, sino que esta protección se extiende a la posibilidad de dejar sin efectos a los actos y resoluciones de las autoridades electorales, ya sean federales o locales que vulneran a nuestra Carta Magna”.*²¹

Para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Guillermo Ortiz Mayagoitia, con la reforma constitucional de 1996, se establecieron condiciones *“que permitiesen una mayor autonomía en los conflictos electorales mediante: la supresión de la intervención del Congreso en la calificación de las elecciones; la transformación del Tribunal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial Federal; y el otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de competencias claras en materia electoral”.*

²¹ Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando. «Evolución de la justicia electoral en México».- p. 311.- En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de justicia electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p

*“A partir del año de 1996, al supremo tribunal del país le toca desempeñar un papel significativo en la materia electoral, y ello en dos aspectos fundamentales: por un lado, decide aquellos casos en que existe contradicción entre las tesis sustentadas en materia constitucional por una Sala del Tribunal Electoral y alguna sostenida por las Salas o el pleno de la Suprema Corte; y por el otro, conoce de las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general, tanto federal como local, con la Constitución fundamentalmente a petición de los partidos políticos”.*²²

Una vez que se concretó la reforma constitucional, de carácter fundacional por lo que se refiere al nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se produjo una serie de desencuentros y controversias entre los actores políticos responsables del diseño de la normatividad legal reglamentaria de las reformas constitucionales, de lo que se derivó que el 22 de noviembre de 1996, votado por una mayoría simple en ambas Cámaras, se publicase el Decreto por el cual se reformó 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

²² Ortiz Mayagoita, Guillermo. «Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México».- p. 326.- En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de justicia electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, además de que se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Este último cuerpo normativo tipificado como “General”, precisamente en razón de la ampliación de atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al ámbito electoral estatal, por la vía de los nuevos juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

A raíz de la reforma de noviembre de 1996, ya como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, el nuevo Tribunal Electoral fue estructurado orgánicamente con una Sala Superior, de carácter permanente, con sede en el Distrito Federal y 5 salas regionales, de carácter temporal instaladas en las ciudades designadas como cabeceras de circunscripción plurinominal.

II.1.6. Integración e instalación del TEPJF

Una vez promulgadas y publicadas las reformas constitucionales y legales en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 que, como se ha dicho, reestructuraron a profundidad el marco legal y la naturaleza de las instituciones y procedimientos en materia de justicia elec-

toral, hubo necesidad de integrar, en un plazo muy reducido,²³ el cuerpo de magistrados del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a cuyos efectos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el 26 de agosto de 1996²⁴ un Acuerdo dirigido a los interesados en ocupar los cargos de magistrados electorales en el nuevo órgano jurisdiccional, el que estimamos interesante transcribir en su totalidad en razón de que, en la parte de considerandos aclara las razones del procedimiento especial adoptado para la designación de la magistratura electoral en razón de la dinámica a que obedecieron las reformas Constitucional y legal de referencia:

ACUERDO número 3/1996, del Tribunal Pleno del día veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y seis.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se reformaron, entre otros, los artículos 60, 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

²³ Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por el que se reformaron, entre otros, los artículos 60, 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaba que los nuevos Magistrados Electorales deberían designarse a más tardar el 31 de octubre del mismo año, lo que dejaba un margen de escasos 2 meses para tales efectos.

²⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de los mismos mes y año.

SEGUNDO.- Que los artículos 94 y 99, reformados mediante el Decreto citado en el considerando que antecede, disponen que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el cual funcionará con una Sala Superior y Salas Regionales, las cuales se integrarán por Magistrados Electorales, que serán elegidos por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

TERCERO.- Que el referido artículo 99 constitucional establece que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, mismos que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales habrán de colmar los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito;

CUARTO.- Que de conformidad con el artículo quinto transitorio del Decreto referido en el considerando primero de este acuerdo, los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y seis;

QUINTO.- Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tomar las providencias necesarias a fin de cumplir oportunamente con las responsabilidades que le corresponden de conformidad con los citados preceptos constitucionales, te-

niendo en cuenta que a la fecha no se han dictado las leyes reglamentarias respectivas.

En consecuencia, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 94 y 99 de la Constitución Federal de la República, en relación con el numeral 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.- Los interesados en ser propuestos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para ocupar los cargos de Magistrados Electorales en la Sala Superior o en las Salas Regionales del Tribunal Electoral, que estimen reunir los requisitos constitucionales y legales, podrán presentar en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de este Alto Tribunal, dentro del improrrogable plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, la solicitud respectiva, acompañada por duplicado de la documentación siguiente:

- 1.- Historial.
- 2.- Copia certificada de: a) Acta de nacimiento. b) Título profesional. c) Cédula profesional.

Los aspirantes deberán señalar la Sala a la que les interese ingresar.

SEGUNDO.- El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de

la Nación elaborará una lista de los aspirantes que reúnan los requisitos aludidos; y a cada uno de ellos se les formará un expediente por duplicado.

TERCERO.- La lista a que se refiere el punto que antecede será publicada en el Diario Oficial de la Federación a fin de que, dentro del improrrogable plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de su publicación, quienes lo deseen puedan formular por escrito, de manera fundada y en forma comedida y respetuosa, las observaciones u objeciones que estimen procedentes, las que podrán presentar en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, apoyándolas, en su caso, con prueba documental.

CUARTO.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, después de examinar y evaluar, conforme a criterios objetivos y allegándose los elementos que estime pertinentes, las peculiaridades que revistan los aspirantes, seleccionará a los candidatos que deba proponer al Senado de la República para la designación, en su caso, de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral.

QUINTO.- Las propuestas a que se refiere el punto anterior se harán llegar oportunamente a la H. Cámara de Senadores, acompañadas de la documentación que las sustente y el acta de evaluación, después se mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación.

SEXTO.- Las situaciones no previstas en este acuerdo serán resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, es importante aclarar que en atención a lo dispuesto por el artículo Quinto transitorio del Decreto del 22 de agosto, para la primera ocasión en que se designaron magistrados de las salas Superior y regionales del nuevo Tribunal, el legislador decidió que su elección debería representar un alto grado de acuerdo entre los partidos políticos representados en la Cámara de Senadores, a cuyo efecto se estableció una mayoría calificada, poco usual en las decisiones legislativas, de cuando menos las tres cuartas partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.²⁵ Dicha circunstancia, sin duda, hizo evidente la preocupación política por garantizar que los nuevos magistrados expresaran, además de las garantías de profesionalismo, experiencia y demás prendas personales necesarias, la confianza depositada en sus personas por una significativa mayoría en el órgano legislativo responsable de su designación.

Una vez difundida la convocatoria de antecedentes, el martes 17 de septiembre de 1996, también en el Diario Oficial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer la lista de los 292 aspirantes registrados para ocupar los cargos de magistrados en las Salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fed-

²⁵ De conformidad con el mecanismo ordinario dispuesto en el párrafo octavo del artículo 99 constitucional, los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales del Tribunal serán elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es decir, 96 senadores de 128 posibles, o 27 legisladores de 37 posibles en la Comisión Permanente.

ración, que cumplieron los requisitos señalados al efecto,²⁶ a fin de que, dentro del improrrogable plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de su publicación, quienes lo desearan pudiesen formular por escrito, de manera fundada y en forma comedida y respetuosa, las observaciones u objeciones que estimasen procedentes, apoyándolas, en su caso, con pruebas documentales.

En seguimiento del mecanismo establecido, el 25 de octubre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Acuerdo relativo a la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”, aprobado en sesión privada del Pleno el 22 del mismo mes, por el cual se formalizó la presentación de candidaturas ante el Senado de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99 de la Constitución Política y Quinto transitorio del Decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto.

Finalmente, la lista de candidatos aprobada por el Pleno de la SCJN y sometida a la consideración de la Cámara de Senadores, se integró con 66 propuestas, para que de ellas fuesen seleccionados 22 magistrados (7 miembros de la Sala Superior y 3 para cada una de las cinco Salas regionales).

Según las consideraciones del Acuerdo de referencia, entre el 23 de agosto y el 31 de octubre, “*El Pleno preparó y desarrolló un método para conocer a las personas que, a su juicio, significaran proposiciones solventes al Senado y se impuso como fin,*

²⁶ En total, fueron presentadas 310 solicitudes, de las cuales 9 fueron extemporáneas; 6 no contaban con la edad mínima requerida; 2 no contaban con el requisito de la edad ni el de la antigüedad en el ejercicio profesional; y en un caso no se exhibieron las copias certificadas de la documentación requerida.

que reunieran perfil de juristas expertos, en su mayor proporción en el ámbito jurisdiccional; luego en la materia electoral; después, en merecimientos académicos o forales; pero, en todo caso, con inteligencia imparcial, ininfluenciable por otro factor ajeno al buen derecho y, desde luego, reveladamente interesados en ejercer la función eje de la confianza en la segura voluntad ciudadano-democrática. Así, habíanse de evitar, en lo absoluto, recomendaciones o amiguismos y, en lo posible, subjetivismos”.

En consecuencia de lo anterior, el 31 de octubre sesionó el Pleno del Senado de la República para analizar las propuestas formuladas por la Corte, aprobando el Decreto por el que fueron elegidos finalmente los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, habiéndose publicado dicho Decreto el 4 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.²⁷

²⁷ Artículo Primero.- La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión elige como Magistrados Electorales a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los ciudadanos: Leonel Castillo González; José Luis de la Peza Muñoz Cano; Eloy Fuentes Cerda; Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo; José Fernando Ojesto Martínez Porcayo; José de Jesús Orozco Henríquez; y Mauro Miguel Reyes Zapata.

Artículo Segundo.- La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión elige como Magistrados Electorales a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los ciudadanos: a) Con sede en el Distrito Federal: Javier Aguayo Silva Francisco Javier Barreiro Perera y María Silvia Ortega Aguilar de Ortega; b) Con sede en la ciudad de Monterrey: Carlos Emilio Arenas Bátiz, Francisco Bello Corona y Maximiliano Toral Pérez; c) Con sede en la ciudad de Jalapa: Martha Leonor Bautista de la Luz; José Luis Carrillo Rodríguez y David Cetina Menchi; d) Con sede en la ciudad de Guadalajara: Arturo Barraza, Gabriel Gallo Alvarez y José Luis Rebollo Fernández; e) Con sede en la ciudad de Toluca: Salvador Castro Zavaleta, Angel Rafael Díaz Ortiz y Carlos Ortiz Martínez.

Debe aclararse también, que por el acotamiento de los tiempos para lograr la reforma a la legislación secundaria derivada de las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, mismas que no estuvieron totalmente acordadas por los partidos políticos y aprobadas por el Congreso sino hasta el 22 de noviembre, hubo necesidad de que el propio Congreso aprobase un Decreto preparatorio o parcial de reformas legales para instrumentar el nombramiento de los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y los nuevos magistrados electorales, respectivamente, antes del 31 de octubre, plazo fatal establecido por el régimen transitorio de la reforma constitucional para tales efectos.

En ese orden de ideas, el jueves 31 de octubre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, bajo el rubro de la Secretaría de Gobernación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conforme al artículo Primero de dicho Decreto, para habilitar legalmente al nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral, se reformaron los artículos 74; 76, párrafo 1, incisos f), h) e i) y párrafo 2; 77 y 79 y se adicionaron el artículo 75; y el inciso j) al párrafo 1 del artículo 76, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a la estructura, re-

quisitos personales y mecanismos de integración del órgano superior de dirección del IFE.²⁸

En el artículo Segundo del Decreto de referencia, que sólo se limitó a reglamentar los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convalidando lo hasta entonces actuado por la Suprema Corte, se estableció que “para la elección de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estaría a las reglas y procedimiento siguientes:

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá enviar sus propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para formular las propuestas a que se refiere este artículo, considerará preferentemente a aquellos candidatos que tengan conocimientos en materia electoral y que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Para ser elegido magistrado electoral de la Sala Superior, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá cumplir los siguientes:

²⁸ Conforme a las reformas en cuestión, en la misma edición del 31 de octubre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de la Cámara de Diputados por el que se designaron al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con sus respectivos suplentes.

- I. Contar con credencial para votar con fotografía;
 - II. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
 - III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación, y
 - IV. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.
- b) Para ser elegido magistrado electoral de las Salas Regionales se requiere:
- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con credencial para votar con fotografía;
 - II. Tener por lo menos treinta y cinco años de edad al momento de la elección;
 - III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año;
 - IV. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años;

V. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;

VI. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación, y

VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

3. La Suprema Corte de Justicia enviará una lista de veintiún candidatos, de entre los cuales la Cámara de Senadores elegirá a los siete magistrados que integrarán la Sala Superior.

4. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia enviará las listas de nueve candidatos para integrar cada una de las cinco Salas Regionales, de entre los cuales la Cámara de Senadores elegirá a los tres magistrados que quedarán adscritos a ellas.

5. Para la elección de magistrados electorales que han de integrar las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral, se requerirá del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

6. Si en la primera votación no se lograra integrar todas las Salas debido a que algunos de los candidatos propuestos no obtuvieron la mayoría calificada requerida, se dará

aviso de inmediato al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que envíe de inmediato una nueva lista que contenga dos candidatos por cada cargo vacante de magistrado.

De otra parte, en el régimen transitorio del multicitado Decreto, se dispuso, en su artículo Sexto, que:

“En tanto se realizan las reformas legales derivadas del Decreto de fecha veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós del mismo mes y año, mediante el cual se declaran reformados diversos artículos en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercerá las competencias y atribuciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le señala al Tribunal Federal Electoral. A tal efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ejercerá las funciones y atribuciones que el mencionado Código otorga para su ejercicio a la Sala de Segunda Instancia y a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral que no corresponda al funcionamiento de esta última como Sala Regional. Se instalarán cinco Salas Regionales con sede en cada una de las capitales cabecera de circunscripción plurinominal para la elección de diputados por el principio de representación proporcional.”

Hay que recordar que ya mediante acuerdo del pleno tomado en la sesión del 12 de septiembre de 1996, la Suprema Corte de Justicia había aprobado la lista de 292

aspirantes que llenaron los requisitos para ser designados magistrados electorales en las diversas salas del TEPJF.²⁹

En una tercera fase dentro del proceso de integración, en sesión celebrada el 22 de septiembre, la Suprema Corte aprobó la conformación de ternas con 66 aspirantes a ocupar los cargos de magistrados electorales en la Sala Superior y en las salas regionales del nuevo tribunal³⁰ remitiendo oficialmente dicha propuesta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 25 del mismo mes. De conformidad con sus nuevas atribuciones en la materia, en sesión ordinaria celebrada el día 31 de octubre, el Pleno del Senado de la República aprobó el Acuerdo de designación de los magistrados electorales que integrarían la Sala Superior y las cinco salas regionales del Tribunal Electoral,³¹ convocando a los así designados a rendir la protesta constitucional en el desempeño de sus cargos ante el propio pleno senatorial, evento que se realizó el día 5 de noviembre, con lo cual quedaron formalmente integradas en su totalidad las Salas Superior y regionales del nuevo órgano jurisdiccional.

Una vez designados por el Senado de la República, conforme al artículo tercero del Decreto aprobado a tales efectos, los Magistrados Electorales a las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rindieron la protesta constitucional del desem-

²⁹ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1996.

³⁰ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre.

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1996.

peño de su encargo, en la sesión pública ordinaria que celebró la Cámara Alta el día 5 de noviembre de 1996.

El mismo día 5 de noviembre, en la sede del nuevo Tribunal Electoral, se instaló la Sala Superior, procediendo a designar como su primer Presidente al Magistrado José Luis de la Peza. El siguiente día, 6 de noviembre, se eligieron al Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior³² y a los presidentes de las Salas Regionales,³³ habiendo sido publicado el aviso respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes.

Cabe señalar que en la misma edición del Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el Acuerdo General por el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asumió el conocimiento de los asuntos y expedientes que quedaron pendientes en el extinto Tribunal Federal Electoral, garantizando de esa manera la continuidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

En forma inmediata, las diversas salas del Tribunal desarrollaron un intenso y amplio proceso de selección de candidatos para ocupar los cargos de secretarios de estudio y cuenta; secretarios instructores; actuarios y demás personal de apoyo jurídico y administrativo, considerando preferencialmente para el efecto a servidores públicos con reconocida experiencia en el anterior Tribunal Federal Electoral, según lo posibilitaba el artículo sexto transi-

³² Tal designación recayó en el Dr. Flavio Galván Rivera.

³³ Fueron designados como Presidentes de las Salas Regionales: Guadalajara, Gabriel Gallo Alvarez; Monterrey, Carlos Emilio Arenas Bátiz; Xalapa, David Cetina Menchi; Distrito Federal, Francisco Javier Barreiro Perera; y Toluca, Angel Rafael Díaz Ortiz.

torio del Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.³⁴

Como fue acreditado a plenitud en el proceso electoral 96-97 y años posteriores, el legislador tomó la mejor decisión al disponer la continuidad en la prestación de los servicios de la gran mayoría del personal profesional y administrativo del extinto Tribunal Federal Electoral en el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo que se concretó en los hechos uno de los principales postulados en materia de impartición de justicia; esto es, la estabilidad, la profesionalización y la especialización del personal correspondiente, aprovechándose a cabalidad la experiencia acumulada bajo las legislaciones e instituciones precedentes.

Por lo que se refiere a cuestiones operativas, el 5 de diciembre de 1996, se designó e instaló formalmente a la Comisión de Administración prevista en el artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³⁵

³⁴ El artículo sexto transitorio a que se alude disponía textualmente que: los órganos del Tribunal Federal Electoral seguirán funcionando hasta en tanto se integra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se expidan las normas o se toman las decisiones pertinentes, conforme a los preceptos que se establecen en el presente Decreto.

“Las unidades y órganos con que actualmente cuenta el Tribunal Federal Electoral para llevar a cabo las tareas de administración, capacitación, investigación, documentación y difusión, así como de comunicación social continuarán realizando las funciones y labores que tienen encomendadas.

De igual manera, con excepción de los jueces instructores, el personal jurídico y administrativo que actualmente presta sus servicios en el Tribunal Federal Electoral seguirá en sus cargos y quedará sujeto al régimen laboral establecido en el presente Decreto. “Los actuales jueces instructores del Tribunal Federal Electoral podrán ser tomados en cuenta para ocupar otros cargos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

³⁵ Este órgano fue establecido en el Decreto de reformas del 22 de noviembre.

como órgano responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal.

Para completar la integración de la estructura de apoyo y servicios del nuevo Tribunal, también durante noviembre del 96, se designaron al Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral y los coordinadores de Documentación y Apoyo Técnico, de Comunicación Social, y de Jurisprudencia y Estadística Judicial.

II.1.7. El proceso electoral federal de 1996-1997

Según lo dispuso el Artículo Décimo Segundo transitorio del Decreto de reformas del 22 de noviembre de 1996, el proceso para la elección federal ordinaria de 1997, se inició en el mes de noviembre³⁶ de 1996, con la primera sesión que al efecto realizó el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día 7 de los mismos mes y año.³⁷

Dada la calidad de intermedio que tuvo el proceso electoral federal del 97, ese año se renovó en su totalidad la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, eligiéndose al efecto 300 diputados de mayoría relativa conforme a la también recién realizada redistribución electoral y 200 por el principio de representación proporcional. De

³⁶ Conforme al artículo 174, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷ En previa sesión celebrada el 31 de octubre, tomaron posesión de sus cargos y rindieron la protesta constitucional los también recién designados miembros del Consejo General del IFE.

la misma forma, el 6 de julio de 1997 los ciudadanos del Distrito Federal eligieron por primera vez en la historia al Jefe de Gobierno de esta entidad por medio del voto universal y directo y a 66 diputados de la también renovada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 40 de ellos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

Desde el inicio del proceso electoral federal de 1997 hasta su conclusión, y ya en el marco del nuevo Sistema de Medios de Impugnación que estableció la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según el informe rendido por su Presidencia,³⁸ el Tribunal Electoral conoció, por conducto de sus Salas Superior y regionales, un total de 8 mil 10 diferentes medios de impugnación, de los cuales 7 mil 843 correspondieron a actos o resoluciones de autoridades electorales federales, mientras que 114 fueron relativos a impugnaciones contra actos y resoluciones de autoridades electorales, y 53 se refirieron a conflictos laborales planteados por personal del Instituto Federal Electoral.³⁹

³⁸ Conforme al artículo 191, fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es atribución del Presidente del Tribunal Electoral, *“rendir un informe anual ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Tribunal Electoral y los del Consejo de la Judicatura Federal, y ordenar su publicación en una edición especial. Dicho informe deberá hacerse antes de que el Presidente de la Suprema Corte rinda el que corresponde a las labores del Poder Judicial de la Federación, y en los años de proceso electoral federal, una vez que haya concluido el mismo”*.

³⁹ Informe anual del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, José Luis de la Peza.- pp. 53-68, V. I.- En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Memoria 1997.México : El Tribunal, 1998. 2 v.

De los 7 mil 843 medios de impugnación planteados en el ámbito federal, sólo 47 correspondieron a recursos de apelación.

Cabe señalar que durante el proceso electoral federal de 1997 se realizaron también 11 diferentes procesos electorales en otros tantos estados de la República⁴⁰ para elegir gobernadores, diputados a los congresos locales y ayuntamientos, de los cuales derivaron 114 demandas de Juicio de Revisión Constitucional Electoral, interpuestos por los diferentes partidos políticos nacionales o locales participantes en los mismos. A partir de ese año, los partidos políticos han venido haciendo del juicio de revisión constitucional electoral un importante instrumento de defensa —a veces hasta sobreutilizado— en el contexto de los procesos electorales locales.

II.1.8. Los años 1998 y 1999

Durante el período comprendido entre el 22 de septiembre de 1997 al 31 de octubre de 1998, al ser año no electoral en el ámbito federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionó solamente en su Sala Superior, además de sus órganos administrativos y de apoyo de carácter permanente. En lo que se refiere a la función judicial, en el período de que se trata, la Sala Superior del Tribunal Electoral recibió, según lo reportado por su Presidencia,⁴¹ un total de 433 medios de impugna-

⁴⁰ Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

⁴¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe anual 1997-1998. México : El Tribunal, 1998. 264 p. (Magistrado Presidente José Luis de la Peza).

ción, siendo 25 de ellos recursos de apelación; 237 juicios de revisión constitucional electoral; 101 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 58 juicios para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y su personal; y 12 asuntos especiales.⁴²

En el lapso comprendido del 1 de noviembre de 1998 al 30 de septiembre de 1999, también en año no electoral, la Sala Superior atendió un total de 480 diversos medios de impugnación, de los cuales 25 correspondieron a recursos de apelación; 83 a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 311 a juicios de revisión constitucional electoral; 54 a juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y su personal; y 7 asuntos especiales.⁴³

Como resulta evidente, durante los 2 años que mediaron entre los procesos electorales federales de 1997 y 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral hubo de ocuparse primordialmente en desahogar y resolver controversias de orden electoral estatal por la vía del juicio de revisión constitucional electoral que, como lo demuestra la alta incidencia en la presentación de estos medios

⁴² Como asuntos especiales se consideraron las solicitudes de opinión que formuló la Suprema Corte de Justicia a la Sala Superior conforme al artículo 68 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional respecto de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; así como algunos otros asuntos de naturaleza administrativo-laboral.

⁴³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe anual 1998-1999. México : El Tribunal, 1999. 165 p. (Magistrado Presidente José Luis de la Peza).

de impugnación, se ha ido convirtiendo cada vez más en una herramienta fundamental de los partidos políticos para atacar los actos y resoluciones presuntamente inconstitucionales de las autoridades electorales en los Estados de la Federación.

II.1.9. El proceso electoral federal del 2000

Una vez desahogado sin mayores problemas el trabajo jurisdiccional correspondiente al proceso electoral federal de 1997 y atendidos los medios de impugnación tanto en el orden federal como local que surgieron en los años intermedios de 1998 y 1999, en octubre de este último año, ya de acuerdo con el calendario ordinario establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dio inicio de manera formal el proceso electoral federal 1999-2000.

No obsta decir que en la práctica, y por las especiales condiciones del sistema de partidos imperantes durante 1999, en realidad el ambiente político-electoral se vivió de manera intensa desde varios meses antes del inicio formal del proceso en el mes de octubre, especialmente en lo que se refirió a los procesos internos de selección de candidatos de los tres principales partidos políticos PRI, PAN y PRD, y a las negociaciones y acuerdos preliminares que fueron construyendo los diversos partidos políticos para la conformación de alianzas y coaliciones con vistas a las elecciones generales del 2 de julio del 2000.

En ese contexto de intensa competencia político-electoral, la función jurisdiccional a cargo del TEPJF cobró

sin duda una importancia superior, especialmente en razón del especial interés que en la opinión pública nacional e internacional cobraron los comicios federales para renovar en su totalidad el Congreso de la Unión y elegir al Presidente de la República. Especialmente, correspondería al Tribunal Electoral ejercer, por vez primera en la historia, su atribución de calificar la elección presidencial, con lo que se cerraría materialmente el ciclo histórico de la transición entre el sistema de autocalificación y calificación política de los comicios al de heterocalificación y calificación por órgano jurisdiccional de las elecciones federales.

Así, en el período comprendido del 1° de noviembre de 1999 al 11 de septiembre de 2000,⁴⁴ el Tribunal Electoral, por conducto de sus diversas salas atendió un total de 2 mil 182 diversos medios de impugnación, de los cuales 1 mil 668 correspondieron a impugnaciones en el orden federal y 514 a impugnaciones contra actos y resoluciones de autoridades locales o de índole laboral.

Una vez realizada la jornada electoral del 2 de julio del 2000, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 constitucional en su párrafo 4, fracción II, y desahogados los medios de impugnación correspondientes, en sesión celebrada el 2 de agosto del mismo año, la Sala Superior del Tribunal Electoral aprobó el dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo.

⁴⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe anual 1999-2000. México : El Tribunal, 2000. 2 v. (Magistrado Presidente José Luis de la Peza).

De la intensidad de la competencia electoral en el año 2000 dan cuenta las cifras relativas a los medios de impugnación interpuestos por los diversos sujetos legitimados para ello en cada una de las etapas del proceso electoral:

En la etapa de preparación de la elección, se interpusieron 1 mil 695 medios, correspondiendo 13 a recursos de revisión, 59 de apelación, 1 mil 345 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y 24 asuntos especiales. Adicionalmente se recibieron 237 juicios de revisión constitucional electoral y 17 juicios para dirimir conflictos o diferencias de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Durante la jornada electoral, el 2 de julio del 2000, se recibieron 4 recursos de revisión (2 en la Sala Jalapa, 1 en la Sala Monterrey, y 1 en la Sala Distrito Federal).

En la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, que comprendió del 13 al 27 de julio, se recibieron 244 impugnaciones, de las cuales 2 correspondieron a recursos de revisión, 5 a recursos de apelación, 112 a juicios de inconformidad, 3 recursos de reconsideración, 24 juicios para la protección de los derechos político-electorales y 3 asuntos especiales. De igual manera, se atendieron 92 juicios de revisión constitucional electoral y 3 juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

En la etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y Presidente electo, entre el 28 de julio y 30 de agosto de 2000 se recibieron 185 diferentes medios de impugnación, de los cuales 41 correspondieron a recursos de reconsideración, 1 recurso de apelación y 27 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El 27 de julio, la Sala Superior del Tribunal emitió el acuerdo sobre el procedimiento para la elaboración del dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Finalmente, como colofón de su actuación en los comicios más relevantes en la historia contemporánea de México, además de inaugurales del Siglo XXI, el 2 de agosto del 2000, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, celebró la sesión pública en que se certificó la validez de la elección presidencial y se declaró al Licenciado Vicente Fox Presidente electo de México.

Al entregar al candidato triunfador de la coalición Alianza por el Cambio, la copia del dictamen que lo acreditó como Presidente electo, el entonces Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, Lic. José Luis de la Peza, expresó que: *“...un sistema democrático no se entiende si no se inscribe en un Estado de derecho que garantice de manera irrestricta el respeto a los derechos fundamentales por parte de la autoridad y establezca el marco de referencia de los procesos electivos de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”*.

“Pese a su relativamente corta existencia, esta vía jurisdiccional ha constituido un factor de pacificación y certidumbre entre los distintos protagonistas del proceso electoral, al saber que el único referente que sirve de base y fundamento para la resolución de las controversias que le son sometidas, es el derecho”.

A la conclusión del proceso electoral, el 29 de septiembre de 2000, fue designado Presidente del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación el Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, en sustitución del Magistrado José Luis de la Peza, quien había sido nombrado como tal el 5 de noviembre de 1996.⁴⁵

II.1.10. El año 2001

Siendo el 2001 un año de escasa actividad jurisdiccional en materia federal, y en razón de los buenos resultados obtenidos en el proceso electoral federal recién concluido, la carga de trabajo sustantivo del Tribunal se orientó principalmente a la atención de medios de impugnación derivados de comicios electorales estatales.

Sin duda alguna, en el período que nos ocupa se presentaron a la consideración del Tribunal asuntos de la mayor relevancia en lo jurídico y de un alto impacto en lo político, como fueron, por ejemplo, el inédito caso de la anulación, por primera vez en la historia del país, de una elección para Gobernador, como ocurrió con la del Estado de Tabasco el 29 de diciembre del 2000; o el largo y difícil proceso jurídico-político para garantizar la legal integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, conflicto que se extendió por casi ocho meses e involucró a todos los partidos políticos, además de a los tres poderes de la Unión y a los poderes del Estado de

⁴⁵ Según el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas del 22 de noviembre de 1996: “El nombramiento de su Presidente que realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fundamento en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996, se entenderá por un término que concluirá el último viernes del año 2000”.

Yucatán, amén de otras instituciones, por citar sólo los más representativos de la nueva realidad política y judicial del país.

Conforme a los datos presentados por su Presidencia,⁴⁶ durante el período de septiembre de 2000 a octubre de 2001, la Sala central resolvió 713 diferentes medios de impugnación puestos a su consideración, de los cuales 680 fueron dirigidos a combatir actos y resoluciones de autoridades administrativas y judiciales de carácter electoral local y federal, y 33 del Instituto Federal Electoral en materia laboral.

Según las estadísticas aludidas, del total de medios de impugnación interpuestos, 75 se refirieron a recursos de apelación; 183 a juicios para la protección de derechos políticos-electorales del ciudadano, en su mayoría interpuestos por ciudadanos en su carácter de candidatos a cargos de elección popular; 379 juicios de revisión constitucional electoral, particularmente promovidos contra autoridades electorales de las entidades federativas; 33 juicios para dirimir conflictos laborales de los servidores del IFE y 43 asuntos especiales, en los cuales el Tribunal Electoral atendió las solicitudes de opinión que le fueron realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

De un total de 47 sesiones públicas convocadas durante el período de que se trata para resolver los asuntos planteados, 45 se dedicaron a la resolución de medios de impugna-

⁴⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe Anual 2000-2001. México : El Tribunal, 2001. 287 p.

ción en materia electoral, en tanto las dos restantes se citaron, la primera, para la elección del actual Presidente del Tribunal, y la segunda, para designar, mediante insaculación, a los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, ante la negativa del Congreso del Estado para reponer el procedimiento correspondiente en términos de ley.

II.1.11. El 2002

En lo que se refiere al período enero-septiembre del año 2002,⁴⁷ la intensidad de los trabajos del Tribunal Electoral no ha disminuido. Con un calendario electoral en este año que incluye la atención a ocho procesos electorales,⁴⁸ uno de ellos extraordinario para reponer las elecciones municipales de Ciudad Juárez, Chihuahua, además de continuar en el seguimiento de otros casos en el orden federal, el Tribunal ha seguido siendo el árbitro —ya indispensable— en la materia, especialmente en cuanto a la atención de juicios de revisión constitucional electoral derivados de actos y/o resoluciones de autoridades electorales en los estados y el Distrito Federal.

Muestra de lo anterior, es que entre el 30 de noviembre del 2001 y el 1° de octubre de este año, la Sala Superior ha celebrado 26 sesiones públicas para atender la diversidad

⁴⁷ Se estimó conveniente considerar para efectos de este trabajo, las actividades de la Sala Central del TEPJF realizadas hasta el 1° de octubre de este año, habida cuenta que el día 3 de dicho mes, con la sesión celebrada por el Consejo General del IFE, dio inicio al proceso electoral federal 2002-2003.

⁴⁸ Baja California Sur, Quintana Roo, Hidalgo, Chihuahua (Juárez), Nayarit, Guerrero, Coahuila e Hidalgo.

de asuntos, especialmente juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, que le han sido planteados por los partidos políticos y los ciudadanos en prácticamente todas las entidades en que se han presentados procesos electorales, o bien actos o resoluciones relacionados con la materia.

De igual manera, en el orden federal, han sido sometidos a su consideración asuntos de la mayor trascendencia, como son los relacionados con la fiscalización sobre el financiamiento de los partidos y las agrupaciones políticas.

Con todos estos antecedentes, precisamente en la sesión celebrada el 1° de octubre, la Sala Central procedió formalmente a la instalación de las salas regionales, iniciando con la que corresponde a la IV Circunscripción Electoral Plurinominal, con cabecera en el Distrito Federal.

II.2. La consolidación organizacional

Como se comentó en la parte introductoria de este trabajo, en forma simultánea al exitoso proceso de consolidación institucional que han seguido los diversos órganos depositarios de la autoridad jurisdiccional electoral a partir de 1991, y especialmente desde 1996 a la fecha, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desarrollado un esquema administrativo que le ha permitido, sin duda, establecerse como una institución modelo en cuanto a su organización administrativa y de apoyo a la función sustantiva, lo que coadyuva evidentemente a darle mayor solidez y eficacia a sus responsabilidades jurisdiccionales.

Desde la creación del Tribunal Federal Electoral en 1991, la gran apuesta de la nueva institución depositaria de la responsabilidad de administrar justicia electoral en México, fue la de constituirse en una organización modelo en cuanto a sus esquemas de inducción, formación, capacitación, actualización y profesionalización de su capital humano, de modo que su función sustantiva, la de administrar justicia en una materia de suyo conflictiva y por naturaleza controversial, resultase cuanto más incuestionable y aceptada en tanto se asegurase y demostrase el alto nivel de imparcialidad, objetividad, y profesionalismo de todos y cada uno de sus integrantes, no sólo de los magistrados de las distintas salas, sino de todo su personal de apoyo técnico-jurídico, además de una escrupulosa gestión administrativa de los recursos públicos puestos a disposición del órgano jurisdiccional.

En primer término, vale la pena recapitular sobre la reforma integral del 22 de noviembre de 1996, específicamente por lo que se refiere a las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al incorporársele el Título Décimo Primero, integrado por ocho capítulos que comprenden de los artículos 184 al 241, por los cuales se ordena con el mayor detalle la integración y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en su parte sustantiva como por lo que se refiere a las áreas auxiliares y de apoyo en los aspectos técnico y administrativo.

Conforme a lo anterior, independientemente de la función judicial asignada a las Salas Central y regionales, de

acuerdo con lo establecido en el artículo 205 de la propia Ley Orgánica, el 5 de diciembre de 1996 se instaló la Comisión de Administración, integrada por el Presidente del propio Tribunal, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Dicho órgano, como lo señala la ley, es responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera del propio Tribunal.⁴⁹

Una vez concluido el proceso electoral de 1991 y como consecuencia de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de 1993, así como de las modificaciones subsecuentes al Reglamento Interior de dicho órgano jurisdiccional, se crearon el Secretariado Técnico y la Unidad de Jurisprudencia y Estadística, esta última con las funciones, conforme al artículo 27 del citado reglamento, de sistematizar los datos estadísticos de la actividad jurisdiccional del Tribunal y de registrar, clasificar y compilar los criterios obligatorios, tesis relacionadas y relevantes, sustentadas por la entonces Sala de Segunda Instancia y la Central.

Otra área fundamental de servicios del Tribunal Electoral es el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE), bajo cuya estructura se han venido atendiendo de manera permanente las tareas y servicios de capacitación, investigación y difusión en materia político-electoral tanto al perso-

⁴⁹ Entre los primeros acuerdos adoptados por la Comisión de Administración estuvieron la ratificación del Lic. José Luis Díaz Vázquez como Secretario Administrativo del Tribunal Electoral y por ministerio de ley Secretario de la Comisión de Administración; el nombramiento del Lic. Edmundo Elías Musi como Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

nal jurídico del Tribunal, como en apoyo de otras autoridades electorales en los órdenes federal y estatal y a representantes de los partidos políticos y ciudadanía en general.

Cabe recordar que desde las reformas de septiembre de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo la estructura del entonces Tribunal Electoral Federal, se establecieron los fundamentos de un sólido sistema de capacitación al crearse la Coordinación de Capacitación, encargada de operar mecanismos de selección, inducción, formación, capacitación y actualización en las materias política y contenciosa-electoral para la formación del cuerpo técnico-jurídico, especialmente para cubrir los cargos de jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta y Secretario General de Acuerdos de las Salas regionales.

Desde ese año y hasta 1996 se desarrollaron anualmente programas de capacitación para todo el personal jurídico. Adicionalmente se inició también la integración del Centro de Documentación para la prestación de servicios documentales y de análisis.

En ese orden de ideas, los procesos de selección y formación del cuerpo profesional que apoya la función judicial del TEPJF, se están dando a través de la Escuela Judicial Electoral que ha sido en la experiencia del propio Tribunal, el esquema de formación de personal que aseguran los estándares de mayor calidad en la formación de su magistratura. Lo anterior cobra especial relevancia en la materia de que se ocupa el TEPJF, la política-electoral, que se desarrolla precisamente en espacios de intensa actividad donde las determinaciones de los juzgadores tienen siempre repercusiones directas para la colectividad. Así, la

solidez profesional y ética de los miembros del cuerpo judicial electoral se configura en un elemento fundamental que sostiene el sentido y alcances de las resoluciones correspondientes, de cara a la práctica recurrente de la no aceptación de las mismas (por estrategia o por consigna) por las partes y actores políticos no satisfechos en sus demandas y expectativas.

Otra importante vertiente de trabajo en el Tribunal ha sido la realización de una multiplicidad de investigaciones dedicadas al análisis de los diferentes fenómenos políticos, los aspectos técnico-normativos de la función jurisdiccional y demás normatividad electoral, todos los cuales se concretan en los órganos de divulgación, la Revista Justicia Electoral y el Boletín del CCJE. Igualmente intensa y productiva ha sido la actividad del Centro de Capacitación en cuanto a la difusión de materiales especializados en la materia electoral y su área contenciosa, como en lo referente a la educación cívica y la cultura democrática.

En el mismo orden de ideas, bajo la coordinación del propio Secretario General, el personal jurídico del Secretariado Técnico, del Archivo Jurisdiccional y de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística, atendiendo a lo entonces establecido por los artículos 278, párrafo 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26, incisos k) y o); 27 primer párrafo; 28, incisos c) y m); y 38, inciso j) del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, se abocó a la tarea de depurar los criterios emanados de las resoluciones de las Salas de Segunda Instancia y Central, correspondientes al proceso electoral federal de 1994, tendientes a publicitar las tesis de juris-

prudencia que, por ministerio de ley, debían darse a conocer después de cada proceso electoral. La Unidad continuó en 1995 con la captura de todos los recursos y procedimientos especiales que fueron interpuestos, de tal suerte que se encontraron debidamente sistematizados en el programa denominado Sistema de Información y Estadística Jurisdiccional.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de 1996 y al incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, también se fortalecen los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral y para denunciar la contradicción de tesis, en los términos que señala la ley.

Se creó asimismo, una Coordinación adscrita a la Presidencia del Tribunal y, de conformidad con el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se conformó un órgano de difusión del Tribunal en el que se publican los criterios de jurisprudencia que resulten obligatorios, además de notificarlos de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales, para quienes resulta igualmente obligatoria.

III. APORTACIONES A LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1997-2002

A partir de la innegable presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el escenario po-

lítico electoral como institución plenamente confiable y acreditada en el cumplimiento de los principios rectores que sustentan el ejercicio de las funciones judicial y electoral, podemos identificar los grandes ejes de las aportaciones que el Tribunal ha representado para el sistema político mexicano, así como para la rama del Derecho de que se ocupa.

III.1. La jurisprudencia

Por disposición del artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución General de la República,⁵⁰ el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral, remitiendo a la ley secundaria el desarrollo de los mecanismos orientados a ese fin. De su parte, en el artículo 232 al 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se regulan la formación, interrupción y obligatoriedad de los mencionados criterios de jurisprudencia electoral.

Por otra parte, los numerales 236 y 237 se orientan a reglamentar el procedimiento para las denuncias de contradicción de tesis en la materia, las que corresponde resolver a la Suprema Corte de Justicia.

No obstante que aún en los ámbitos doctrinarios se sigue discutiendo el carácter de la jurisprudencia como

⁵⁰ El citado dispositivo indica textualmente que: “La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, **así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia** serán los que determinen esta Constitución y las leyes”.

fuelle del derecho, la corriente de mayor aceptación sí le otorga esa categoría, especialmente en razón del dinamismo que las decisiones judiciales de esa índole le otorgan al derecho. En el caso específico de la jurisprudencia en materia electoral desarrollada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ciertamente ha devenido en muy importantes aportaciones a esta rama del derecho.

Para atender la nueva normatividad derivada de las reformas de 1996 y regular los mecanismos de integración de los criterios de jurisprudencia a que se refieren el artículo 99 de la Constitución y 232 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior del TEPJF aprobó el *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*.⁵¹ El citado acuerdo determinó los lineamientos correspondientes a la elaboración de tesis relevantes y de jurisprudencia que integran la Tercera Época, así como los lineamientos para la publicación de las que sean declaradas como obligatorias por la Sala Superior y el procedimiento para la asignación de las respectivas claves de control y su publicación.

Desde el establecimiento del Tribunal Federal Electoral en 1991 a la fecha, se han sucedido tres diferentes estadios de jurisprudencia en materia electoral. La Primera Época, iniciada en 1991, se integra con 44 jurisprudencias;⁵² la Segunda Época, iniciada con la tesis número 45

⁵¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1997.

⁵² Publicadas en la Memoria del Tribunal Federal Electoral de 1991.

en 1994, comprende hasta la tesis numerada con el 104, emitidas por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral,⁵³ así como por 12 tesis emitidas por la Sala de Segunda Instancia;⁵⁴ y la Tercera Época, que da cuenta a partir de 1997 y hasta la fecha, de una copiosa producción de jurisprudencias y tesis relevantes tanto en materia electoral como laboral.⁵⁵

III.2. Los casos de mayor relevancia política y jurídica

Adicionalmente a las aportaciones que significan la copiosa producción de criterios de jurisprudencia y tesis relevantes, antes mencionada, y sólo con ánimo de ilustrar, así sea someramente, el marco de referencia político-electoral en que se ha venido desarrollando la actividad del Tribunal en los últimos años, específicamente del proceso electoral federal del año 2000 hasta el inicio del último tercio del 2002, por ser el período en que se han pre-

⁵³ Tribunal Federal Electoral (México). *op. cit.* nota 17.

⁵⁴ A pesar de que la publicación de estas últimas haya sido en el sentido de que integraban la Primera Época, esto no puede ser así, dado que fue hasta 1994 cuando al sufrir reformas la Constitución General y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se vio modificada la estructura orgánica del Tribunal, al crearse la Sala de Segunda Instancia, lo que trajo consigo el cambio a la Segunda Época de la jurisprudencia en materia electoral. Ma. Macarita Elizondo Gasperín. Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral.

⁵⁵ 95 tesis de jurisprudencia, tanto en materia electoral como laboral, según información de la Coordinación de Jurisprudencia y estadística Judicial. Sitio Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.trife.org.mx>.

sentado los casos que mayores polémicas e interés han suscitado en la opinión pública y entre los actores políticos, relacionaremos a continuación, de manera muy sucinta, en orden cronológico de su resolución, algunos asuntos desahogados por la Sala Superior del Tribunal, que involucraron a diversos partidos políticos, candidatos y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, referidos a los diferentes medios de impugnación previstos por la Ley General en la materia.

1. Fotografías de candidatos en las boletas electorales

En la sesión ordinaria celebrada el 17 de diciembre de 1999, el Consejo General del IFE aprobó el proyecto de resolución por la cual estimó procedente el registro del convenio de coalición “Alianza por el Cambio” para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, uno de cuyos elementos era el del emblema que adoptaría la Coalición, y que constaba de la suma de los emblemas de los partidos coaligados, mas la fotografía de su candidato, el Licenciado Vicente Fox.

Derivado de lo anterior, mediante escritos presentados el 21 de diciembre de 1999, los partidos Democracia Social, Partido Político Nacional; Auténtico de la Revolución Mexicana, y Revolucionario Institucional, interpusieron sendos recursos de apelación en contra de la determinación señalada en el apartado anterior, exclusivamente para impugnar la aprobación de la incorporación de la

fotografía de Vicente Fox Quesada en el emblema que pretendía utilizarse por dicha coalición.

Una vez que se determinó la acumulación de los expedientes, por la identidad de agravios y argumentos, en su sesión del 7 de enero del 2000, el TEPJF revocó la decisión del Instituto Federal Electoral, relativa a la aprobación del emblema de la Coalición Alianza por el Cambio y determinó que se excluyese de éste, y consecuentemente de las boletas electorales, la imagen de su candidato presidencial. Asimismo, el Tribunal concedió a la Coalición Alianza por el Cambio un plazo de 48 horas, a partir de la notificación oficial correspondiente, para presentar el nuevo símbolo de la coalición sin la foto de su candidato presidencial.

Fundamentalmente, las razones por las que se declararon procedentes los recursos de antecedentes, se hicieron consistir en que, de admitirse la inclusión de fotografías en los emblemas, y por ende en las boletas electorales, se alteraría en la práctica el contenido legal que deben tener dichos documentos, pues está previsto en la ley cuáles elementos del partido se deben insertar en la boleta y cuáles de los candidatos, al establecer en el artículo 205 del COFIPE, que debe constar en ellas el color o combinación de colores y el emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición, en tanto que de los candidatos sólo se debe incorporar el nombre completo, incluyendo apellidos paterno y materno, y el cargo para el que se postulan, de manera que si se considerara válida la inclusión de la fotografía de los candidatos en el emblema, se forzaría al IFE a incluir

en las boletas electorales un elemento no contemplado por la ley, como sería la fotografía del candidato, lo cual atentaría contra el sistema legal mismo, si se toma en consideración que los requisitos que deben contener las boletas electorales los prevé la ley de manera imperativa y limitativa y no de modo enunciativo y ejemplificativo, por lo que no puede adicionarse ninguno a los expresamente contemplados en la normatividad, además de que el Consejo General del IFE, como autoridad que es, está regido por el principio de que sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

De otra parte, se consideraron igualmente procedentes los argumentos en el sentido de que con la inclusión de la fotografía del candidato a Presidente en el emblema de la coalición “Alianza por el Cambio” y, consecuentemente, en todas las boletas electorales que se utilizarían en la elección presidencial y de integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, se propiciarían actos de propaganda electoral, a través de la papelería oficial y los materiales para la elección. En esas condiciones, razonó el TEPJF, *“resulta innegable que la impresión de la fotografía de Vicente Fox Quesada en las boletas electorales, sí puede tener efectos propagandísticos en favor de la coalición que lo postula, especialmente si se le relaciona con todos los demás actos proselitistas que se han llevado a cabo durante la campaña electoral”*.

Adicionalmente, los efectos propagandísticos identificados se producirían el día de la jornada electoral, lo que iría en contra de lo establecido en el artículo 190 del COFIPE, que ordena que las campañas elec-

torales deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral, así como que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Es conveniente señalar, por la trascendencia que en su momento tuvo el asunto en cuestión, que el Magistrado Presidente de la Sala, Licenciado José Luis de la Peza, emitió un voto particular disintiendo de la mayoría, por considerar que no procedían los argumentos para la revocación del acuerdo, ya que, en todo caso, el Consejo General del IFE *“se encuentra constitucionalmente obligado por el principio de legalidad en materia electoral, en consecuencia, debe actuar fundado y motivando su proceder de manera clara y precisa. Por lo que de haber rechazado el respectivo emblema de la coalición Alianza por el Cambio, lo debió haber hecho fundándose estrictamente en una prohibición expresa o en la literalidad de una norma de orden público que fuera incompatible con el emblema propuesto, al menos en la interpretación de alguna disposición concreta, o en los principios generales del derecho. De carecer de tales debió haber acordado de conformidad”*.

“Señalar, como lo hace la mayoría, que el Consejo responsable debió haber negado el registro del emblema susodicho, implica determinar que debió haber creado una norma restrictiva inexistente, cuestión para la cual se encuentra legal y constitucionalmente impedido. Además, de que dicha cuestión viola en todo caso la libertad deliberatoria que como ór-

gano colegiado tiene el Consejo General, mismo que dentro de sus facultades, y siempre fundando y motivando su actuar puede resolver potestativamente lo que en derecho corresponda”.

2. Uso de los colores de la bandera nacional en los emblemas de los partidos políticos

En sesión celebrada el 27 de enero del 2000, el Consejo General del IFE emitió un acuerdo por el cual se aprobaron modificaciones a los formatos de las boletas y de las actas electorales, incluyendo los emblemas registrados por las coaliciones y partidos políticos registrados.

Derivado de lo anterior, las Coaliciones Alianza por México, Alianza por el Cambio y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana interpusieron sendos recursos de apelación, al considerar que el acuerdo de referencia, resultaba violatorio de los principios de constitucionalidad y de legalidad, al permitir la utilización, para fines electorales, de los colores de la Bandera Nacional en las boletas electorales, incluidos en el emblema del Partido Revolucionario Institucional, y contravenir lo previsto en la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

Una vez acumulados los recursos de apelación intentados, en sesión celebrada el 16 de febrero del 2000, la Sala Superior se abocó a dilucidar una cuestión larga y periódicamente debatida en la agenda de los partidos políticos: la relativa a la procedencia legal de la utilización de los colores de la bandera nacional por parte de los partidos políticos. Al efecto, el TEPJF determinó que los colores verde, blanco y rojo en los emble-

mas políticos “no son exclusivos de ningún partido”, y en consecuencia cualesquiera los puede utilizar.

Se estableció finalmente, que ni en el orden legal ni en el jurisprudencial existen normas o principios de los que se pueda desprender que el PRI o cualquier otro partido tengan el derecho exclusivo para usar los mismos colores que tiene la Bandera Nacional o algunos otros colores, en su emblema y propaganda electoral y que, en consecuencia, esté prohibido para los demás partidos políticos el uso de los mismos colores.

No existe infracción alguna a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, porque no es lo mismo la suma de los colores verde, blanco y rojo, que la Bandera Nacional, la cual se compone no solamente con esos 3 colores (específicamente distribuidos), sino también con el Escudo Nacional.

3. Aplicación de la Cláusula de Gobernabilidad. Caso Distrito Federal

El 5 de julio de 2000, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal celebró sesión para efectuar el cómputo total de circunscripción de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de representación proporcional conforme a los comicios realizados el 2 de julio. En esa misma sesión, el Presidente del Consejo General de dicho instituto expidió las correspondientes constancias de asignación proporcional a cada partido político.

El 10 de julio, el Partido de la Revolución Democrática promovió un recurso de apelación en contra de la resolución antes mencionada. En ese mismo expediente, el 13 de julio,

los partidos políticos Democracia Social y Revolucionario Institucional comparecieron como terceros interesados. De igual forma, en la misma causa compareció también como tercero interesado, el día 14, la Coalición Alianza por el Cambio.

En esencia, el PRD solicitaba la modificación en la asignación de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos según el principio de representación proporcional y que se revocasen las constancias respectivas, particularmente las que se otorgaron a favor de la Coalición Alianza por el Cambio para que alcanzara la mayoría absoluta en dicha Asamblea. Derivado de lo anterior, que en una nueva asignación se le otorgaran al PRD las diputaciones de representación proporcional necesarias para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por su parte, en su escrito de tercero interesado el PRI solicitaba revocar la asignación de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos según el principio de representación proporcional y se declarase infundado el recurso de apelación interpuesto por el PRD, en el sentido de que se concediera a ese partido político la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En consecuencia, la asignación de Diputados de representación proporcional a la mencionada Asamblea, debería realizarse aplicando la fórmula de proporcionalidad pura conforme al procedimiento que se establece en el inciso d) del artículo 13 del Código de la materia.

De su parte, Democracia Social, Partido Político Nacional, reclamaba declarar parcialmente improcedente el recurso promovido por el PRD y rectificar la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcio-

nal, con el fin de que le fueran otorgados al propio partido político los que según su concepto le correspondían.

El 11 de agosto de 2000, el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, resolvió el recurso de apelación interpuesto por el PRD, declarándolo infundado y, en consecuencia, confirmando la asignación de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, así como la correspondiente expedición y entrega de las constancias respectivas, lo que dio origen a que tanto el PRD como Democracia Social, impugnasen la sentencia por vía del Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante la Sala Superior del TEPJF. En ese recurso ante el TEPJF, el PRI compareció de nueva cuenta como tercero interesado.⁵⁶

Finalmente, el 9 de septiembre de 2000, la Sala Superior del TEPJF resolvió los expedientes SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000 acumulados, relativos a los juicios de revisión constitucional electoral promovidos por Democracia Social y el PRD, respectivamente, en contra de la resolución dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal en el recurso de apelación identificado con el número TEDF-REA-053/2000.

En primer lugar, la litis planteada consistió en determinar si la asignación de Diputados a la Asamblea Legislativa del

⁵⁶ Cabe señalar que en esta ocasión, se declararon inatendibles los argumentos del PRI al comparecer como tercero interesado, al no haber promovido juicio de revisión constitucional electoral, sino presentado sus argumentos en contra de la sentencia impugnada pretendiendo comparecer como tercero interesado; es decir, debió haber ejercido su derecho de acción y promover un diverso juicio de revisión constitucional electoral, obviamente, cumpliendo con los requisitos generales y especiales de procedencia del mismo.

Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional y, consecuentemente, el otorgamiento de las constancias de asignación respectivas, efectuada por la autoridad responsable, se ajustó o no a las normas de la Constitución Política, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y al Código Electoral del Distrito Federal; así como, en su caso, determinar si la asignación de dichos Diputados debe realizarse conforme lo argumentaban y solicitaron los partidos recurrentes.⁵⁷

En cuanto al fondo del asunto, el TEPJF estableció la revocación de la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la modificación de la asignación de diputados de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, procediendo, en plenitud de jurisdicción, a realizar la asignación correspondiente, tomando en consideración las reglas previstas en los artículos 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 11, 12 y 13 del Código Electoral del Distrito Federal, y concediéndole al citado Consejo Electoral del DF un plazo de 48 horas para que expidiera las constancias de asignación respectiva.⁵⁸

⁵⁷ Es de recordar que en el Distrito Federal existen dos modalidades para que los partidos políticos puedan asociarse en la postulación de candidatos, la coalición y la candidatura común. En ambos casos, la votación se refiere a los candidatos y no a los partidos “en sí mismos”. La votación para los partidos se atribuye: en la coalición, a través del convenio correspondiente, es decir, por voluntad de los partidos coaligados; y, en el caso de la candidatura común, el número de votos que corresponde a cada partido lo decide en forma directa la ciudadanía.

⁵⁸ De conformidad con lo previsto en el artículo 187 párrafo cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y José de Jesús Orozco Henríquez formularon un voto particular, contrario a la resolución de referencia.

En principio, según la resolución aprobada, por haber obtenido por sí mismos, cuando menos, el 2 por ciento de la votación total emitida, a la Coalición Alianza por el Cambio, al Partido Revolucionario Institucional, a Democracia Social Partido Político Nacional, así como al Partido de la Revolución Democrática y al Partido de la Sociedad Nacionalista que postularon candidato común, se les reconoció el derecho a que se les asignasen diputados según el principio de representación proporcional, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 37, párrafo sexto, inciso b), del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación con el 12, inciso a), del Código Electoral del Distrito Federal.

Inmediatamente, el TEPJF procedió a aplicar la fórmula de asignación, prevista en la ley, obteniendo primeramente la votación efectiva, la que en términos de lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), del Código Electoral del Distrito Federal, se obtuvo de restar a la votación total emitida (4,351,293), los votos a favor de los partidos que no lograron el 2% (Partido del Trabajo, 75,227; Partido de Centro Democrático, 65,441; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, 36,291; y Convergencia por la Democracia y Partido Alianza Social que postularon candidato común, 21,942; lo que dio un total de 198,901), los votos nulos (60,695), y los votos en blanco (33,648): $4,351,293 - (198,901 + 60,695 + 33,648) = 4,058,049$.

Asimismo, con fundamento en lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso d), del Código invocado, aplicable cuando no se da el supuesto del numeral 37, párrafo sexto, incisos b) y c) del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se procedió a calcular el cociente natural, dividiendo la votación efectiva (4,058,049) entre la totalidad

de integrantes de la Asamblea Legislativa (66): $4,058,049/66 = 61,485.59$ como cociente natural.

Enseguida, con fundamento en el artículo 13, párrafo 1, inciso d), del Código en consulta, se calculó el número de veces que contiene el cociente natural cada una de las votaciones de los partidos políticos que participaron en la asignación. En esta fase del procedimiento se empleó el resto mayor, de conformidad con lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso d), del mismo ordenamiento:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA	APLICACIÓN DEL COCIENTE DE UNIDAD (61,485.59)	VOTOS UTILIZADOS	VOTOS SIN UTILIZAR	POR RESTO MAYOR	TOTAL DE DIPUTADOS
COALICIÓN ALIANZA POR EL CAMBIO	1'531,891	24	1'475,654.1	56,236.9	1	25
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	961,263	15	922,283.85	38,979.15	1	16
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	211,727	3	184,456.77	27,270.23	0	3
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	1'353,168	22	1'352,682.9	485.1	0	22
TOTAL	4'058,049	64	---	---	2	

De lo anterior, resultó que tras la aplicación del cociente de unidad y del resto mayor, ninguno de los contendientes alcanzaría siquiera el porcentaje máximo del total de diputados electos que establece el artículo 37, párrafo sexto, inciso a), del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es del 63 por ciento, equivalente a 41.58 diputados, pues la Coalición Alianza por el Cambio, que ob-

tendría el mayor número de diputaciones, tendría derecho a tener un total de veinticinco escaños.

En este orden de ideas, a efecto de determinar el número de diputados de representación proporcional que se asignaría cada uno de las organizaciones con derecho a ello, al resultado de aplicar el cociente natural, se le restará el número de diputados uninominales que haya obtenido cada uno de los partidos políticos participantes; el resultado de esta operación, y en su caso, el resto mayor, será el número de diputados que se asignará a cada partido político:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	TOTAL DE DIPUTADOS	MENOS DIPUTADOS UNINOMINALES	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
COALICIÓN ALIANZA POR EL CAMBIO	25	21	4
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	16	0	16
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	3	0	3
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	22	19	3
TOTAL			

Una vez aplicada la fórmula descrita directamente por la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, hubo de expedir, en un plazo de cuarenta y ocho horas a partir de la notificación del fallo, el número de constancias de asignación a las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional registrados por

los partidos políticos y coalición señalados en el cuadro anterior.

4. Conflicto en Yucatán

En el que ha sido uno de los asuntos de mayor complejidad técnico-jurídica y de más alto grado de tensiones políticas, en su sesión del 15 de noviembre del 2000, la Sala Superior del TEPJF declaró parcialmente fundado el juicio de Revisión Constitucional Electoral promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática y determinó la revocación del Decreto número 286 del Congreso del Estado de Yucatán, relativo a la ratificación para un período ordinario electoral más en el cargo de consejeros ciudadanos del Consejo Electoral de esa entidad, en virtud de que la pretendida ratificación no se hizo con la mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Congreso prevista legalmente.

Consecuentemente, la resolución del TEPJF dejó sin efecto la designación realizada, así como todos aquellos actos o resoluciones emanados del Consejo Estatal Electoral ilegalmente integrado, y ordenó reponer el procedimiento.

Posteriormente, a finales de noviembre, el PRD y el PAN promovieron sendos incidentes de inejecución de la sentencia antes mencionada. El 11 de diciembre la Sala Superior declaró fundados los incidentes promovidos, acordando además, en razón de que el Congreso de Yucatán se había abstenido de cumplir con la sentencia dictada, hacer efectivo el apercibimiento decretado e imponer, en forma inédita, una amonestación por escrito al

Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local, además de requerirle al órgano legislativo que cumpliera cabalmente con lo ordenado en la sentencia.

A efectos de lo anterior, se otorgó un plazo de 24 horas siguientes a la notificación de tal resolución para reponer el procedimiento de designación de referencia, con el apercibimiento de que, en caso de persistir el incumplimiento, independientemente de las responsabilidades políticas, administrativas y penales a que hubiere lugar, la Sala Superior habría de proveer todas las medidas necesarias a fin de lograr el cabal cumplimiento de su sentencia y la debida integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

El 13 de diciembre, ante la rebeldía del Congreso de Yucatán, la Sala Superior del TEPJF resolvió iniciar la ejecución de la sentencia emitida con el objeto de integrar debidamente el Consejo Electoral de ese Estado. Al efecto dispuso solicitar a los partidos políticos y organizaciones sociales que habían presentado propuestas de candidatos a consejeros ciudadanos del Consejo Electoral local, la documentación necesaria. De igual forma, la Sala Superior resolvió que habría de efectuar *“todos los actos que legalmente sean necesarios y procedentes para culminar, a la brevedad, con la designación de los integrantes del Consejo Electoral de Yucatán, sin perjuicio de que si el H. Congreso del Estado depone su actitud contumaz, podrá continuar con la ejecución del procedimiento respectivo en el estado en que se encuentre”*.

El 22 de diciembre, la Sala Superior informó que, vencido el plazo para la presentación de documentos de diversos candidatos propuestos al cargo de consejeros

ciudadanos en el Estado de Yucatán, tras el estudio de los expedientes, procedió a integrar la lista definitiva de las personas que reunían los requisitos para ser designados como tales. Dicha lista quedó integrada por 47 ciudadanos propuestos por cuatro partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) y diversas organizaciones ciudadanas. Esa lista fue notificada al Congreso del Estado, a efecto de que dentro de 72 horas eligiese de entre las propuestas a siete consejeros propietarios y siete suplentes, en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los diputados presentes; de no lograrse la elección del número total de integrantes del Consejo se debería proceder a la insaculación de los que faltasen, hasta integrarlo en su totalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 fracciones III y IV, del Código Electoral del Estado.

Se estableció además que en un plazo de 24 horas, el Congreso debía informar acerca de la designación o, en su caso, insaculación, de los consejeros ciudadanos, en el entendido de que si no procedía en estos términos, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar, se tendría por presuntivamente cierto que continuaba en desacato, dando lugar a que la Sala Superior del TEPJF, a efecto de garantizar la plena ejecución de su sentencia, realizara por sí misma la insaculación de los consejeros, lo que finalmente sucedió el 29 de diciembre.

No obstante lo anterior, persistió la actitud de desacato del Congreso Local, además de que el Consejo designado ilegalmente continuó funcionando, lo que derivó en un grave clima de tensión por el inicio del proceso electo-

ral y el estado de incertidumbre e inestabilidad que generaba la existencia y funcionamiento simultáneo de dos Consejos Electorales.

Así las cosas, el 6 de febrero la Sala Superior dictó un nuevo acuerdo para lograr la plena ejecución de su sentencia, ante la persistente actitud de incumplimiento por parte del Congreso del Estado y de las personas que ilegalmente se ostentaban como Consejeros Ciudadanos a lo ordenado en la sentencia del TEPJF, en el que se determinó ordenar a dichas personas que entregasen las instalaciones, equipos, recursos materiales y económicos que corresponden al Consejo Electoral y al Instituto Electoral del Estado de Yucatán, a los ciudadanos integrantes del Consejo Electoral insaculado por el Tribunal Electoral, en un término de veinticuatro horas.

Se solicitó igualmente al Gobernador del Estado de Yucatán, proveer lo necesario a fin de que se otorgasen todas las garantías a los Consejeros insaculados por la Sala Central y pudiesen entrar en posesión de todos los bienes pertenecientes a dicho órgano electoral, incluidos los recursos económicos aprobados para su funcionamiento.

Adicionalmente, se requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que informara a las Instituciones de crédito que operan en el Estado de Yucatán, en las que tuviese cuentas bancarias el Consejo Electoral o el Instituto Electoral de esa entidad, el nombre de los ciudadanos insaculados por la resolución judicial del Tribunal Electoral, *“quienes son los únicos que válida, legítima y jurídicamente integran dicho órgano”*.

Finalmente, se puso a la Secretaría de Gobernación en conocimiento del contenido del acuerdo y de la sentencia, para que actuase dentro del ámbito de sus atribuciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal y los demás Poderes de la Unión, además de dar vista a la Procuraduría General de la República, de las acciones y omisiones en que incurrieron las instituciones y personas obligadas al cumplimiento de la resolución judicial, para el efecto de que integrase la averiguación previa correspondiente, atrayendo además las indagatorias que hubiese iniciado la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, relacionadas con el caso.

Nuevamente, el 12 de febrero de 2001, la Sala Superior dio por acreditado el desacato al requerimiento formulado al Gobernador del Estado de Yucatán y a los integrantes del Consejo Electoral integrado por el Congreso Local, dando vista a la Procuraduría General de la República de los hechos relativos, habiéndolo también del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, *“toda vez que esta instancia es la encargada de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión”*.

El 14 de marzo de 2001, la Sala Superior dictó un nuevo acuerdo en el incidente de inejecución de la sentencia, determinando que el Decreto 412 del Congreso del Estado de Yucatán y la correspondiente nueva integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, distinta a la obtenida a través del procedimiento de insaculación con motivo de la ejecución de la sentencia antes referida, no implicaba el cumplimiento de su sen-

tencia, en virtud de que fueron varias las conductas ordenadas, a través de diversos acuerdos dictados en el incidente de inejecución de sentencia, tanto al H. Congreso del Estado de Yucatán, al Ciudadano Gobernador del Estado de Yucatán, como a los ciudadanos que indebidamente se ostentan como consejeros ciudadanos, sin que ninguna de ellas se hubiese realizado o ejecutado a través del referido Decreto 412, como eran las de poner en posesión de los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio del Instituto Electoral del Estado de Yucatán, incluida la partida correspondiente al Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso del Estado para el ejercicio presupuestal del año 2001, al Consejo Electoral del Estado de Yucatán legalmente constituido y que fue resultado del citado procedimiento de insaculación.

El 7 de abril, la Suprema Corte de Justicia, al resolver una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el PAN, declaró la invalidez del decreto 412 (por el que se había pretendido fusionar al Consejo designado por el Congreso de Yucatán con el insaculado por el TEPJF), ordenando al Consejo derivado de dicho Decreto que cesara en sus funciones e hiciera entrega de las instalaciones, recursos y documentos en su poder, al Consejo insaculado por el TEPJF, requiriendo a todas las autoridades estatales involucradas que procedieran a cumplir dicha resolución.

Finalmente, el 9 de mayo del 2001, después de 8 meses de conflicto legal y político, la Sala Superior del TEPJF acordó tener por “sustancialmente cumplida” su sentencia del 15 de

noviembre de 2000, así como los acuerdos derivados del incidente de inejecución, ordenándose el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido.

5. Anulación de elecciones para Gobernador. Caso Tabasco

El 29 de diciembre del 2000, al resolver los juicios de revisión constitucional electoral interpuestos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática para impugnar los resultados de la elección para Gobernador en el Estado de Tabasco, por mayoría de 4 votos a favor y 2 en contra,⁵⁹ por primera vez en la historia del país, la Sala Superior del TEPJF resolvió declarar nula la elección efectuada el 15 de octubre del mismo año en la entidad, al considerar que hubo violaciones graves a la libertad y transparencia del sufragio y se afectaron de manera trascendente al resultado de la elección, los principios constitucionales de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia.

Los partidos políticos impugnantes adujeron que procedía la declaratoria de nulidad de la elección por considerar que se surtían los extremos causales de nulidad de votación recibida en más de mil casillas y porque habían existido durante el proceso electoral, los comicios y la etapa de resultados, irregularidades muy graves que evidenciaban la ilegalidad de la elección; entre otros, la apertura ilegal de paquetes electorales en el 65 por ciento de las casillas instala-

⁵⁹ El Magistrado Presidente, Fernando Ojesto, se abstuvo de intervenir en la votación.

das en el estado, toda vez que las causas por las que se abrieron no estaban contempladas en la legislación electoral de Tabasco; el desproporcionado e inequitativo acceso a los medios de difusión, en los que intervino una cadena de televisión con participación estatal mayoritaria, en la que se reportaron tratamientos informativos de 80 por ciento de los espacios a un candidato y 20 por ciento para el resto de los competidores; la quema de papelería electoral en el distrito IV; la declaración de algunos consejeros del Consejo Estatal Electoral sobre la existencia de diversas irregularidades; el hallazgo de material electoral en la sede de una empresa privada dedicada, entre otras actividades, al cómputo y control estadístico de datos electorales,⁶⁰ así como la entrega de utensilios a ciudadanos con miras a la obtención del voto.

Derivado de lo anterior, la Sala Superior arribó a la conclusión de que efectivamente existieron irregularidades que afectaron el valor fundamental previsto en la Constitución General de la República consistente en el derecho del sufragio y que, por ende, en dicha elección se afectaron los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia consagrados como principios rectores en la normatividad electoral, por lo que, en consecuencia, procedía declarar la nulidad de la elección de gobernador.

En su parte sustantiva, por lo que se refiere a la pertinencia de las causales genéricas de anulación, la resolución del Tribunal Electoral, llega a la conclusión de que en el

⁶⁰ La mencionada empresa, con razón social “Choco Web”, prestaba sus servicios tanto al Partido Revolucionario Institucional como al Gobierno del Estado de Tabasco.

sistema legal de nulidades del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, en contra de lo argumentado por la autoridad responsable, sí resulta posible establecer un distingo, en atención a su extensión, de dos órdenes de causales de nulidad. El primero está compuesto por causales específicas, que rigen la nulidad de la votación recibida en casillas, respecto a cualquier tipo de elección, así como la nulidad de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de presidentes municipales y regidores; y el segundo —que fue el utilizado en la propia resolución— integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

En razón de lo anterior, estableció el Tribunal: “De sostener la postura de que la ausencia de causales específicas de nulidad para la elección de gobernador impide declarar su ineficacia independientemente de las irregularidades cometidas en ella que no se puedan remediar con la nulidad de votación recibida en casillas en particular, llevaría a admitir que dicha elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser: a) la actualización de causales de nulidad de la

votación recibida en casilla en todas las instaladas en el Estado, salvo en algún número insignificante, donde la victoria no estaría determinada por la voluntad soberana del pueblo, sino por un pequeñísimo grupo de ciudadanos; b) la falta de instalación de una cantidad enorme de las casillas en dicha entidad federativa, que conduciría a igual situación; c) la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiese obtenido el triunfo, aun siendo inelegible, o d) la comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el Estado, que atenten claramente contra principios como el de certeza, objetividad, independencia, etcétera. Todo lo anterior, indudablemente, según se ha razonado, a causa de una supuesta e indebida interpretación de la normatividad electoral, pasando por alto la interpretación sistemática y funcional del resto de las disposiciones jurídicas aplicables que también ya se han mencionado”.

A mayor abundamiento, —continúa la resolución en sus consideraciones— “si se llegara a argumentar que los artículos 278 y 329 fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco sólo contienen expresiones aisladas o apéndices inocuos, carentes de cualquier efecto, esto se considera inadmisibles, porque conforme a uno de los principios jurídicos de interpretación, ésta se debe hacer de tal forma que ninguna parte de la norma u ordenamiento quede sin producir algún efecto, a menos que se pueda demostrar, palpable y fehacientemente, que el enunciado o expresión de que se trate sólo es producto de un descuido comprobable del le-

gislador, es decir, que se demuestre adecuadamente la voluntad del legislador de no generar ningún efecto, como ya se consiguió, respecto del artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se advierte en la tesis relevante sostenida por esta Sala Superior, publicada con la clave S3EL 008/97, en las páginas 48 y 49 del suplemento número 1 correspondiente al año de 1997, de la *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

“De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”.

“Como consecuencia de lo anterior, si esos principios son fundamentales en una elección libre, auténtica y periódica, es admisible arribar a la conclusión de que cuando en una elección, donde se consigne una fórmula abstracta de nulidad de una elección, se constate que alguno de estos principios ha sido perturbado de manera importante, trascendente, que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten de ellos, resulta procedente considerar actualizada dicha causal”.

A partir de los anteriores razonamientos, concluye la resolución del TEPJF que: “Al aplicar todos los anteriores conceptos al presente caso y relacionarlos con algunos de los hechos evidenciados a través de las probanzas que antes se valoraron, con el fin de abordar el estudio de varios planteamientos formulados por los actores y que se encuentran, por ejemplo, en el apartado IV del resumen de agravios hecho con anterioridad, se encuentra que existen determinados hechos que impiden considerar que la elección de gobernador del Estado de Tabasco se haya realizado mediante el sufragio libre y, por tanto, tal circunstancia conduce a estimar, que en el presente caso no fueron observados los artículos 116, fracción IV, incisos a) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, los cuales prevén el sufragio universal libre, secreto y directo, como elemento indispensable de la elección, entre otras autoridades, de gobernador, así como que deben propiciarse condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social. En estas circunstancias, si como quedó de-

mostrado, en la elección de gobernador de Tabasco, el partido político triunfador tuvo gran acceso a los medios televisivos, a diferencia de los demás partidos políticos; pero sobre todo, si la presencia de dicho partido político ganador tuvo más preponderancia en el canal siete de televisión, cuya concesionaria es Televisión Tabasqueña, S. A. de C. V., en la que el gobierno del Estado de Tabasco tiene participación mayoritaria, es fácil advertir no solamente la inequidad en lo que hace al acceso a un importante medio de comunicación, lo cual por sí mismo es conculcatorio del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también es patente que la ventaja que tuvo el partido ganador fue propiciada por quien tiene la participación mayoritaria en la concesionaria del referido canal de televisión, es decir, el gobierno del Estado de Tabasco. Esta desproporción en el acceso a un importante medio masivo de comunicación afecta el derecho al sufragio en dos vertientes. Esta afectación es decisiva en una elección cuyos resultados son muy cerrados, como ocurre en la elección del gobernador del Estado de Tabasco, en la que, según el cómputo realizado por el Consejo General de Instituto Electoral de Tabasco, la diferencia entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar es de apenas 1.18 puntos porcentuales”.

6. Protección de derechos político-electorales de los ciudadanos en su calidad de militantes de partidos políticos

El treinta de enero del 2001, la Sala Superior resolvió el expediente SUP-JDC-021/2000, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

dano, promovido por Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, en contra de la resolución de 30 de marzo de 2000, dictada por el Consejo General del IFE sobre sendas denuncias presentadas por los ciudadanos mencionados, en su calidad de militantes, en contra del Partido del Trabajo.

Como antecedente, cabe mencionar que desde el 27 de agosto de 1999, la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo (PT) había dictado la expulsión definitiva de Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, como miembros de ese partido, en razón de haber incurrido en violaciones flagrantes a diversos artículos de los Estatutos del Partido, faltas que se acreditaron como causales para aplicarles la sanción de “expulsión definitiva”, en términos de los propios Estatutos.

Especialmente, se adujo que el C. Jesús López Constantino, en su carácter de Diputado del PT en el Congreso del Estado de Chiapas, había adoptado posiciones “que contravenían los lineamientos generales del partido”, además de haber hecho uso de los medios de comunicación “para dirimir las contradicciones internas, contraviniendo las disposiciones estatutarias”. En cuanto al C. Miguel Ángel Zúñiga Gómez, se le acusó de haber “mantenido una actitud permanente de divisionismo y de suplantación de las comisiones ejecutivas de los municipios de San Fernando y Ocosingo, en el Estado de Chiapas”.

En razón de lo anterior, el 11 de octubre de 1999, los militantes mencionados presentaron denuncia ante el Consejo General del IFE en contra del Partido del Trabajo, pi-

diendo que se declarara insubsistente el dictamen mediante el cual se determinó su expulsión como miembros del Partido del Trabajo; que se repusiera el procedimiento a partir de la violación cometida; que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político-electorales violados, y que se sancionara al PT. En su sesión del 30 de marzo de 2000, el Consejo General resolvió declarar improcedentes las quejas presentadas por los ciudadanos en cuestión, en lo relativo a la reposición del procedimiento y a la restitución en el uso y goce de sus derechos político-electorales de ciudadanos. De otra parte, se tuvieron como parcialmente fundadas las quejas, por lo que hace a las violaciones estatutarias, en cuya razón, y “en virtud de ser la primera vez que la irregularidad se comete y que la misma no se considera grave o sistemática”, se sancionó al Partido del Trabajo con una multa de 150 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en términos del artículo 269, párrafo 1, inciso a), del COFIPE. En términos generales, el Consejo General argumentó que la competencia de los órganos electorales no podía extenderse a declarar la ilegalidad del dictamen de expulsión y, mucho menos, a restituir a los denunciantes en el uso y goce de sus derechos político- electorales presuntamente violados.

Inconformes con la resolución del IFE, los quejosos interpusieron “recurso de apelación” en contra de la resolución mencionada ante la Sala Superior del TEPJF, la cual determinó su admisión “por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido durante el proceso electoral federal, por presuntas violaciones al derecho de afiliación de los actores”.

En las consideraciones de su fallo, la Sala Superior del TEPJF, estimó sustancialmente fundado el agravio de los quejosos contra la determinación del Consejo General del IFE en cuanto a la pretendida improcedencia de las quejas con relación a las pretensiones de que se declarara insubsistente el dictamen de expulsión, que se repusiera el procedimiento de expulsión y que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político-electorales violados.

Partiendo de la base jurídica de que, entre otras, es obligación de los partidos políticos respetar los derechos de los ciudadanos, y de que ese derecho, en sentido amplio, implica la potestad de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos y de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, el TEPJF consideró que el Consejo General del IFE, en el caso concreto, “sí tenía competencia para declarar la insubsistencia del dictamen de expulsión que motivó las denuncias y para restituir a los denunciados en el uso y goce de su derecho político-electoral violado, restableciendo o restituyendo así las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida”.

Es decir, se estimó que el IFE no solamente está facultado para sancionar administrativamente a los partidos políticos, sino, incluso, para hacer cesar la conculcación, a efecto de que el ciudadano afectado no sea menoscabado en sus derechos, “ya que existen normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales conforme a las cuales, el citado órgano superior de dirección está constreñido a reparar esa clase de violaciones, en el entendido de

que al hacerlo, los efectos jurídicos generados abarcan dos vertientes: en la primera, el Instituto Federal Electoral asegurará a los miembros del partido político el ejercicio de los derechos político-electorales; en tanto que en la segunda, el Consejo General de dicho Instituto ejercerá su atribución de vigilar que los partidos políticos cumplan con las obligaciones a que están sujetos”.

Conforme con lo anterior, y después de un detallado ejercicio de argumentación e interpretación, la Sala Superior, en la parte medular de su sentencia, resolvió “la nulidad del dictamen de 27 de agosto de 1999, mediante el cual, la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo determinó la expulsión definitiva de Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, como miembros del citado partido, y en consecuencia, dicho instituto político deberá volver las cosas al estado que tenían hasta antes de la emisión del citado acto, restituyendo a los ciudadanos citados en el uso y goce de su derecho genérico de asociación así como el específico de afiliación, en su aspecto de pertenecer al Partido del Trabajo con todos los derechos inherentes a la pertenencia, sin perjuicio del derecho que asiste al propio partido político de instaurar o no nuevo procedimiento, si así lo determinan los órganos facultados estatutariamente para emitir tal decisión”.

Cabe señalar que, contra el voto de la mayoría de los integrantes de la Sala Superior en este asunto, los magistrados Eloy Fuentes Cerda, José de Jesús Orozco Henríquez y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, suscribieron un Voto Particular, en el que sostienen y argumentan la posición contraria al sentido de la resolución.

Como resulta evidente, el asunto reseñado constituye una de las resoluciones de mayor trascendencia, tanto para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, como para la vida interna de los partidos políticos en cuanto se establece al competencia de la autoridad electoral para proveer a la defensa de los militantes de los institutos políticos en controversias de orden interno y partidista.

7. Anulación de elecciones municipales.
Caso Juárez

El 8 de octubre de 2001, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido Acción Nacional, la Sala Superior, por mayoría de cuatro votos, resolvió confirmar la anulación de la elección del Ayuntamiento del Municipio de Juárez, decretada previamente por el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, así como la revocación del cómputo final de la elección de ayuntamiento, la declaración de validez de la elección correspondiente y la constancia de mayoría que había otorgado la Asamblea Municipal a la planilla de candidatos registrados por el propio Partido Acción Nacional.

La Sala Superior llegó a la conclusión de que debía confirmarse la declaración de nulidad de la elección, atendiendo al cúmulo y naturaleza de las violaciones sustanciales o irregularidades graves que identificó el tribunal local para acreditar la comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, habiendo estimado que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección.

Entre las faltas acreditadas, cometidas por autoridades municipales, se estableció, por ejemplo, que el Presidente Municipal, de filiación panista, había realizado actos de publicidad y propaganda electoral, no sólo dentro de los treinta días anteriores al de la elección sino dentro del “período de reflexión” correspondiente a los tres días previos a la jornada electoral, a pesar de que fue conminado a depone su actitud infractora de la ley por la Asamblea General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua y la Asamblea Municipal de Juárez, a través de la transmisión y difusión de un mensaje propagandístico, al menos, el 28 de junio en diversas estaciones de radio y canales de televisión nacionales (incluidos los canales de televisión 5 y 44), así como su transmisión y difusión, utilizando indebidamente recursos públicos. En el referido mensaje el Presidente Municipal no se concretaba a formular una invitación a votar o sufragar sino que pretendió ejercer una influencia indebida en el electorado, abusando de su investidura.

Se acreditó igualmente la realización de actos de presión y coacción en contra del electorado y representantes del Partido Revolucionario Institucional, durante el día de la jornada electoral, por elementos de seguridad pública municipal y en seguimiento de las instrucciones del Presidente Municipal de Juárez.

Los anteriores, consideró la Sala Superior: “son hechos que constituyen violaciones sustanciales o irregularidades graves que violaron lo previsto en la Constitución federal, la del Estado y la Ley Electoral de Chihuahua, y que también se conculcaron los principios fundamentales o elementos esenciales de todo proceso electoral,

los cuales se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo aplicables, en esencia, lo sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JRC-487/2000 y acumulado SUP-JRC-120/2001, relativos a las elecciones de gobernador del Estado de Tabasco y el Estado de Yucatán, en sus sesiones de veintisiete de diciembre de dos mil y veinticuatro de julio de dos mil uno, respectivamente”.

Adicionalmente a lo apuntado, la Sala Superior concluyó que las violaciones sustanciales se cometieron también en forma generalizada, porque a través de los reiterados actos de publicidad y propaganda en materia de gestión y obra públicas, así como de campaña, propaganda y proselitismo electorales, desplegados en forma personal por el Presidente Municipal de Juárez, fue evidenciado que no se trató de meros actos aislados sino que se planeó e instrumentó una auténtica estrategia para favorecer al partido político que había postulado en el proceso electoral pasado a ese servidor público, lo que fue determinante para el resultado de la elección.

Una vez acatada la resolución y realizadas las elecciones extraordinarias en Ciudad Juárez el 12 de mayo del 2002, habiendo sido postulado y triunfado el mismo candidato del PAN, nuevamente el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua declaró anulada la elección extraordinaria, lo que a su vez fue recurrido por el PAN ante la Sala Superior del TEPJF mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

En esta segunda ocasión, en la resolución emitida el 24 de julio, el TEPJF decidió no convalidar la nueva anu-

lación decretada y revocó la resolución del Tribunal Estatal, con lo que se confirmó la constancia de mayoría entregada a la planilla que postuló el Partido Acción Nacional; así como declarar la validez de dicha elección; además, ordenar a la Asamblea Municipal de Juárez, Chihuahua, que hiciera la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

En la resolución de referencia se resaltó que el Tribunal Electoral de Chihuahua actuó incorrectamente al haber declarado la nulidad de la elección extraordinaria, toda vez que para arribar a esa determinación el tribunal estatal se había basado en una supuesta alteración de los votos nulos encontrados en 110 paquetes electorales que abrió. No obstante, la Sala Superior llegó a la convicción de que las conclusiones relativas carecían de sustento lógico y jurídico, toda vez que la inspección ocular en que se basó el TEE para determinar que existía alteración en los votos nulos, no reunía los requisitos necesarios para otorgarle suficiente valor probatorio. Estas omisiones del TEE y el hecho de que la inspección se había realizado sobre copias fotostáticas y no sobre los originales, fueron considerados por los magistrados del TEPJF como una transgresión a la ley para negarle valor probatorio a la inspección.

Adicionalmente, la Sala Superior consideró procedente revocar la declaración de nulidad de la elección, en razón de que tal nulidad sólo puede decretarse cuando queden plenamente demostradas las irregularidades que se aleguen y sean determinantes para el resultado de la elección, lo cual en el caso de referencia se estimó que no había sucedido.

8. Derecho a la información en materia electoral

El 19 de julio y el 11 de septiembre de 2001, mediante sucesivos escritos presentados ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, el ciudadano José Luis Amador Hurtado solicitó le proporcionara copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como de los documentos que acreditan el legal procedimiento del nombramiento de los mismos.

El 2 de octubre de 2001, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, dio respuesta a la solicitud presentada, señalando al peticionante que *“el conducto por el que un militante debe solicitar información relacionada con el Instituto Político al que pertenece, es la representación del partido ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En virtud de lo anterior, mediante oficio No. DEPPP/DPPF/2071/2001 de fecha 14 de septiembre del presente año, se le solicitó a la representante del partido político de referencia, acreditada ante el Consejo General de este Instituto, Senadora Sara I. Castellanos Cortés, se sirviera autorizar a esta Dirección Ejecutiva atender la petición solicitada. Sin embargo, la Senadora, mediante escrito de fecha 20 de septiembre pasado, informó entre otros asuntos, que Usted no está acreditado como militante y que tampoco forma parte de los órganos de dirección de ese Partido Político”*.

El 11 de octubre, inconforme con la anterior determinación, el ciudadano mencionado promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

dano ante la Sala Superior del TEPJF, reclamando la negativa a proporcionarle la información solicitada.

En sesión realizada el 30 de enero del 2002, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la negativa del Instituto Federal Electoral para proporcionar información sobre partidos políticos a ciudadanos mexicanos, estableciendo con ello la naturaleza jurídica pública del registro que las propias autoridades electorales tienen de estos institutos políticos.

Al respecto, el TEPJF determinó que basta con acreditar la calidad de ciudadano mexicano para acceder a la información relativa a los partidos políticos que, en tanto entidades de interés público, deben tener transparencia no sólo en el manejo de los dineros sino en sus procedimientos internos, que incluye la selección de dirigentes o candidatos a puestos de elección popular.

Al efecto, y con base en lo dispuesto por los artículos 6º; 8º; 9º; 14; 16; 35, fracciones III y V, así como 41, fracciones I, III, primer párrafo, *in fine*, y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el TEPJF en la sentencia emitida estableció textualmente que: “De un estudio integral de los agravios señalados, esta Sala Superior estima que son sustancialmente fundados, toda vez que el ahora actor, en su carácter de ciudadano, como parte de su derecho fundamental de asociación política, y, en particular, de afiliación político-electoral, atendiendo al *status* constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, a la naturaleza pública del correspondiente registro a cargo del Instituto Federal Electoral y el deber del Estado de garantizar el derecho a la informa-

ción, tiene derecho a que se le proporcione copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como de la información que soporta dicho registro, es decir, la documentación que los partidos políticos nacionales hayan proporcionado oportunamente a la autoridad administrativa electoral, en los términos de lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, información que le permite a la misma hacer la anotación correspondiente en el registro que tiene a su cargo, en atención a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos establecidos en los respectivos estatutos...”

Se estableció además, que si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales el promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes ajenos o ignorantes de las actividades de los partidos políticos o de cierta información básica, como la relativa a los procedimientos para la afiliación libre, individual y pacífica de sus miembros, los derechos y obligaciones de éstos, quiénes integran sus cargos directivos y los procedimientos democráticos para la integración y renovación de tales cargos. Asimismo, si conforme con lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los programas de acción de los partidos políticos nacionales determinarán las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, ello difícilmente se conseguiría con afiliados o

militantes que no estuvieran en aptitud de conocer aspectos básicos de la vida democrática de su propio partido político.

Por consiguiente, estableció el Tribunal: *“Todo ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos de asociación política y de afiliación tiene derecho a estar informado sobre determinados aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público”*. Se acotó en la sentencia que, sin embargo, este debe tener límites, ya que no puede estar garantizado en forma irrestricta. Tales limitaciones pueden provenir, al menos, de los siguientes órdenes: los intereses nacionales, los intereses de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero. En consecuencia, en principio, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo la información que se considere confidencial o restringida, como la que pueda vulnerar derechos de tercero, por ejemplo, la información sobre los datos personales de los afiliados. En cambio, la información relativa a los integrantes de los cargos directivos de un partido político y los procedimientos previstos en los estatutos del partido para su elección no puede ser considerada en forma alguna información confidencial o restringida, ya que no viola el principio de confidencialidad.⁶¹

⁶¹ En ese sentido, durante el debate correspondiente, el Magistrado Presidente José F. Ojesto Martínez Porcayo argumentó que *“si los partidos políticos son la única manera en que los ciudadanos podemos acceder al poder público y si la Constitución Política estableció que los partidos políticos son entidades de interés público y por eso les entregó un financiamiento generoso, porque el legislador consideró que son la vía correcta para que se pueda hacer política y se pueda gobernar al país de manera democrática, es lógico que estas entidades tengan una transparencia absoluta, no sólo en el manejo de los dineros sino en los procedimientos internos, sobre cómo seleccionan a sus dirigentes y a sus candidatos a puestos de elección popular”*.

Debe aclararse también que, no obstante que se reconoció el acceso de los ciudadanos a la información y registros en poder de la autoridad sobre los partidos, se reconoció igualmente la existencia de registros que la misma ley establece como restringidos o confidenciales, como es el caso del Registro Federal de Electores.

Por otro lado, al emitir un voto particular difiriendo de la mayoría, los magistrados Alfonsina Berta Navarro y Eloy Fuentes Cerda consideraron que, por el contrario, debía confirmarse la negativa del IFE de proporcionar información, toda vez que la solicitud debería provenir de ciudadanos que acreditaran su militancia en los partidos políticos involucrados. Desde su perspectiva, en estos casos la litis planteada no se refería a la libertad de expresión de los ciudadanos, sino a que si estas personas en concreto tenían derecho a acceder a la información de institutos políticos, cosa que para ellos no se acreditaba.

9. Facultades de la autoridad electoral en materia de financiamiento. Caso “Amigos de Fox”

Durante el proceso electoral federal del 2000, la representación del PRI presentó ante el IFE una denuncia en el sentido de que la Coalición Alianza por el Cambio habría recibido, de manera ilegal, diversas aportaciones o donativos del extranjero y de empresas mercantiles mexicanas, para la campaña de su candidato a Presidente de la República. En dicha denuncia, se argumentaba que los recursos en cuestión habían llegado a la campaña electoral a través de un complicado sistema de transferencias en cadena entre distintas perso-

nas, presentando como prueba copia simple de diversos cheques y comprobantes de transferencias bancarias.

En desahogo de la mencionada denuncia, el IFE solicitó informes a las instituciones bancarias involucradas, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes se negaron a proporcionarlos alegando los secretos bancario, fiduciario y fiscal. En esa virtud, la autoridad electoral, en razón de estar impedida para continuar sus indagatorias, determinó el cierre de las mismas, declarando insuficientes las pruebas aportadas para demostrar la probable comisión de los ilícitos y desechó la queja.

Contra esa determinación, el PRI promovió recurso de apelación ante el TEPJF, alegando el indebido cierre de la investigación y la posibilidad de acceso a la información que se consideró protegida con los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

En la resolución al recurso presentado, en su sesión del 7 de mayo, el Tribunal Electoral determinó la procedencia del recurso presentado, en razón de que la autoridad electoral deberá dirigirse inicialmente a corroborar los hechos derivados de las pruebas aportadas, y en caso de que se encuentren vinculados a otros de manera directa y natural deberá continuar la indagatoria hasta que ya no se encuentren datos vinculados con la cadena o línea de investigación.

Al efecto, se estableció que el Instituto Federal Electoral faltó al principio de exhaustividad que debió regir sus indagatorias. En esa línea, el TEPJF determinó que el IFE debió hacer lo siguiente: a) Verificar las operaciones bancarias a que se refieren las pruebas presentadas por el PRI,

y lo idóneo para ese efecto son los informes de los bancos a través de la CNBV, o de la SHCP. b) Localizar a todas las personas involucradas a través de los distintos registros públicos o medios comunes de localización. c) Según los resultados de las acciones anteriores, continuar o no con la investigación.

En cuanto al concepto de secreto bancario, fiduciario y fiscal, la sentencia estableció que el IFE sí tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en cuanto realiza funciones de control, vigilancia y sanción de recursos públicos que reciben los partidos políticos. Lo anterior implica que el IFE, en ese caso, actúa como autoridad hacendaria para fines fiscales, para la cual no rigen los secretos indicados. No obsta para ello, que la queja tenga que ver con financiamiento privado, porque para fiscalizar real y adecuadamente los recursos públicos de los partidos es indispensable conocer toda su contabilidad.

En cumplimiento a dicha ejecutoria el IFE reanudó la investigación y le requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) diversa información y documentación relativa a diversas operaciones bancarias en relación con la citada investigación. En respuesta, la CNBV informó al IFE sobre la promoción ante el TEPJF de un incidente para esclarecer el alcance de la ejecutoria a cumplimentarse, argumentando sustancialmente que en el requerimiento formulado por el IFE se solicitaba más de lo que determinó la ejecutoria.

Por su parte, el IFE también promovió un incidente, en el que solicitó la declaración, por parte del Tribunal de

que la CNBV incurrió en inexecución de la sentencia. Dada la relación existente entre ambos incidentes, se determinó su acumulación y fueron resueltos así en una sola sentencia interlocutoria.

En razón de lo anterior, en su sesión del 24 de junio, la Sala Central resolvió los incidentes presentados, conforme a lo siguiente:

- a) Respecto de los incidentes planteados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto Federal Electoral, a partir del análisis de la resolución con la solicitud de información y documentación bancaria realizada por el IFE, se estimó que la misma era correcta, aun cuando no se haya agotado antes la investigación sobre la existencia y ubicación de las personas involucradas en la queja. También lo es la solicitud contenida en el oficio PCG/089/02, relacionada con la verificación de la existencia de los cheques y la transferencia bancaria, que el partido denunciante presentó en copia simple.
- b) En todo caso, la respuesta que debe darse a la solicitud del IFE de que se precise a qué cuentas de los intermediarios financieros se depositaron los recursos contenidos en las pruebas aportadas, se debe entender condicionada a que se acredite la existencia de esos documentos, de modo que si no existieron los cheques identificados en la denuncia, no será necesario que se proporcione información de los movimientos de esa cuenta.
- c) De otra parte, el período por el que se solicita la información para realizar la investigación, reúne las exigencias de necesi-

dad, idoneidad y proporcionalidad, en cuanto a lo que se busca con ella, y está relacionado con la denuncia.

- d) De igual forma, se resolvió que no puede servir para negar la información el argumento de que se pretenden fiscalizar recursos privados, pues la Constitución exige que se fiscalicen todos los recursos de los partidos políticos sin distinción, y así se determinó en la sentencia de 7 de mayo.
- e) En suma, la única petición que no se ciñe a lo determinado en la sentencia fue la relativa a la información requerida en relación con los documentos redactados en idioma inglés, pues se consideró que previamente al requerimiento de información, debió obtenerse la traducción de la documentación al español.

Del incidente planteado por el IFE, se consideró improcedente su pretensión de declarar la inejecución de la sentencia definitiva. En los puntos resolutivos se concedió a la CNBV, un plazo de diez días hábiles para cumplir la sentencia y entregar la información requerida por el IFE.

Por otro lado, cabe señalar que también el IFE promovió otro incidente, vinculado a la resolución del 7 de mayo, pero respecto de una investigación relacionada con el financiamiento de la campaña presidencial del PRI en las elecciones del 2000, por la negativa de la CNBV de proporcionar información relacionada con el expediente Q-CFRPAP 01/02 PRD VS PRI en relación con el origen y aplicación de los recursos de campaña del citado partido, teniendo como referencia por la comisión de probables hechos ilícitos denunciados por el PRD (Caso PEMEX).

En este caso, la CNBV se negó a proporcionar la información y documentación solicitada al oponer nuevamente el secreto bancario, con fundamento en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, y argumentó que la sentencia de antecedentes no la obliga con efectos generales.

Al resolver sobre este incidente, la Sala Superior determinó lo siguiente:

- a) Las sentencias sólo obligan directa e inmediatamente para el caso concreto. Esto respecto de las personas que intervinieron en el proceso y con relación a la controversia específica y a sus causas particulares, sólo respecto a esto procede exigir su cumplimiento y ejecución inexcusable lo que no se da respecto de una queja distinta a la resuelta en la ejecutoria.
- b) En cuanto a la “eficacia refleja de la cosa juzgada”. Se estableció que dicho concepto corresponde a una extensión doctrinal y jurisprudencial en cuanto a la eficacia de los fallos para evitar decisiones contradictorias en asuntos relacionados con los mismos hechos, pero en el caso no son exactamente los mismos hechos los investigados, por lo que sólo toca el umbral de esta extensión.
- c) Por lo que se refiere a la fuerza social vinculante del precedente judicial. Se adujo en la sentencia que, no obstante lo anterior, es necesario cultivar la doctrina judicial o del precedente judicial, que se ha venido desarrollando y cobrando vigor teórico y práctico como elemento vinculante de la conciencia general, en el sentido de que las decisiones emitidas por los tribunales terminales de una jurisdicción determina-

da, sobre la interpretación de disposiciones legales que aplicaron en casos concretos, por su propia naturaleza y circunstancias en que se producen, permea e impacta sensiblemente en el ánimo de las demás autoridades en la toma de decisiones, se erigen como instrumento importante y trascendente para la satisfacción de los altos fines de igualdad de todos ante la ley, de seguridad jurídica y la paz social, que a la vez son elementos *sine qua non* en la construcción de un Estado constitucional y democrático de derecho, y que en esta situación se encuentran las resoluciones definitivas e inatacables del TEPJF, como máxima autoridad judicial en la materia con excepción de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional de que conoce la SCJN, y por esto se concluye, que es inexorable que tales consideraciones den pie a una profunda reflexión y ponderación en la CNBV, bajo la premisa fundamental de evitar que cada nueva cuestión sobre el mismo tema tenga que recorrer los caminos que lo lleven necesariamente a sendos procesos judiciales y de contribuir así a la transición y consolidación del estado constitucional y democrático de derecho.

Posteriormente, frente a la estrategia seguida por diversos individuos investigados en torno al financiamiento de la campaña de Alianza por el Cambio en el año 2000, consistente en obtener la protección de la justicia federal mediante el juicio de amparo, y las diversas suspensiones provisionales y definitivas dictadas por diferentes jueces a solicitudes interpuestas por diferentes personajes identificados con la Agrupación “Amigos de Fox”, nuevamente por la vía incidental, el IFE solicitó que la Sala Superior

determinara la ineficacia de las suspensiones otorgadas en diversos juicios de amparo, para evitar que la CNBV se negara a proporcionar la información que le solicitó.

En tal circunstancia, la Sala Superior en su sesión del 25 de septiembre del 2002, determinó la improcedencia de lo solicitado por la autoridad electoral, en razón de las siguientes consideraciones:

- a) Aun cuando el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, y tiene plena jurisdicción para proveer lo necesario a efecto de que sus fallos se cumplan, tal amplitud de facultades no incluye la capacidad de pronunciarse sobre la validez o invalidez de lo acordado en procesos que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas, como la del juicio de amparo, así como aquéllas tampoco la tienen respecto a lo actuado por la jurisdicción electoral.

Aunque el Tribunal expresó su desacuerdo con la concesión de las suspensiones otorgadas en los juicios de amparo, la Sala Superior determinó no estar en condiciones jurídicas de pronunciarse respecto del incidente de inejecución y sobre su ineficacia, por lo que hasta que se revoquen por los órganos competentes o concluyan su vigencia, que se sobresean o se niegue la protección constitucional, no se está en aptitud de impedir que sigan surtiendo efectos. Al no existir declaratoria de ineficacia de las suspensiones dictadas en los juicios de amparo, no se puede conminar a las autoridades obligadas a respetarlas a que dejen de hacerlo, pues tales medidas están fuera de la jurisdicción electoral.

- b) De otra parte, la determinación del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de dar por obsequiada en su totalidad las solicitudes del IFE, con motivo de las suspensiones otorgadas en los juicios de amparo, se estimó incorrecta por el Tribunal, en tanto que esas medidas cautelares sólo suspenden temporalmente los actos reclamados, mismos que habrán de reanudarse al concluir los juicios de amparo en que fueron emitidas con sobreseimiento o negación del amparo, pues entonces quedará removido el obstáculo que ahora inhibe la actividad de la citada comisión.

En la misma sesión, la Sala Superior resolvió otro incidente de aclaración a la sentencia del 7 de mayo, el V, promovido por el C. Rito Padilla García, respecto del cual se resolvió su desestimación, *“por no proceder el incidente de aclaración para resolver nuevamente lo resuelto en la sentencia definitiva de 7 de mayo de este año”*.

De igual manera, se revisó la solicitud de información del IFE a la CNBV en relación con el C. Rito Padilla García y al compararla con lo que se dispuso en la sentencia de 7 de mayo, se constató que el IFE no se excedió porque no pidió datos adicionales, ni cuestiones distintas a las indicadas en la citada ejecutoria. Tampoco se acreditó que el IFE haya incurrido en deficiencia en las medidas que le corresponde asumir para mantener en reserva la información recabada, ya que cuenta con un sistema de custodia y control sobre dicha información para que sólo accedan a ella los funcionarios autorizados, lo cual encuentra respaldo en lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En un tercer incidente resuelto en la sesión del 25 de septiembre (el sexto relativo a la sentencia del 7 de mayo) planteado por el IFE, se declaró infundado por lo siguiente:

- a) El IFE pretendió que, en cumplimiento a la sentencia pronunciada el 7 de mayo del año en curso, se obligara al Administrador General Jurídico del Sistema de Administración Tributaria (SAT) dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a proporcionar la información y documentación que le fue negada respecto de una determinada persona moral, no mencionada en el fallo de 7 de mayo.
- b) El SAT no puede oponer jurídicamente el secreto fiscal como impedimento para otorgar la información solicitada, debido a que en la sentencia señalada se determinó que tal secreto no opera en cuanto el IFE ejerce funciones de fiscalización, y la SHCP, en su carácter de tercera interesada, se encuentra vinculada a lo resuelto en esa ejecutoria. Tampoco asiste razón a la autoridad requerida al exigir como formalidad que en la solicitud de información, se indicaran expresamente las medidas que adoptaría el Instituto para garantizar su reserva, porque del Código Fiscal no se obtiene esa exigencia.
- c) Existen otras razones para considerar correcta la negativa de información, porque en los hechos de la denuncia no se hace referencia a la persona moral en cuestión, ni aparece relacionada en los elementos de prueba exhibidos, de modo que hasta entonces, no se advirtió que esa persona esté vinculada con

las operaciones bancarias narradas como eslabón conductor de la red de transferencias de recursos que, se dijo, sirvió para financiar ilícitamente a la coalición Alianza por el Cambio. Por tanto, conforme a los lineamientos de la ejecutoria de 7 de mayo, no se tienen las bases necesarias para investigar de primera mano, a la persona de que se trata, a menos que de las mismas surgieran nuevos datos que la vinculen.

- d) Finalmente, el TEPJF determinó que, de acuerdo con la recepción expedida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en sus artículos 14 fracción IV y 20 fracción VI, dispone que se considera como información reservada, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, y que los sujetos obligados de la protección de los datos personales deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen su seguridad y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado, con el objeto de proceder a su cabal observancia, en la notificación por estrados no se incluirá la totalidad de su texto, sino únicamente un extracto de la misma, en la que no se mencionen los datos concretos de las personas físicas y morales y demás información relacionada con la investigación que efectúa el Instituto Federal Electoral en la queja promovida por el PRI contra la coalición Alianza por el Cambio; lo anterior, en virtud de que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que aún se encuentra en trámite.

Como es de verse, el asunto de referencia, por sus implicaciones políticas y electorales, además de su compleji-

dad de orden técnico-jurídico, en tanto involucra la coexistencia de dos ámbitos diversos de jurisdicción, la de amparo y la electoral federal, en el que inciden las autoridades electorales con autoridades financieras y fiscales, presta al asunto de referencia un grado de complejidad mayúsculo, al grado que, a partir de la última determinación adoptada por la Sala Superior del TEPJF, antes mencionada, el Instituto Federal Electoral ha solicitado formalmente la intervención de la Suprema Corte de Justicia para que, en ejercicio de su facultad de atracción requiera de los juzgados de amparo involucrados, los expedientes del caso, a efecto de resolver con un sentido de expeditéz, integralidad y definitividad las cuestiones que, hoy por hoy, tienen en suspenso las indagatorias del IFE sobre las denuncias de referencia.

10. Improcedencia de la doble afiliación de ciudadanos en agrupaciones políticas diversas

El 17 de abril de 2002, el Consejo General del IFE otorgó, a un total de 39 organizaciones ciudadanas de 82 solicitantes, la calidad de Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), figura asociativa establecida en el COFIPE a las que se les confiere una finalidad de orden público, consistente en contribuir al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

En su sesión del 11 de junio del 2002, al resolver diversos juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano interpuestos por organizaciones que no obtuvieron registro ante el Instituto Federal

Electoral como Agrupaciones Políticas Nacionales,⁶² como una cuestión relacionada, la Sala Superior determinó por unanimidad que, de conformidad con los propósitos que legalmente persiguen las agrupaciones políticas nacionales, los ciudadanos no pueden asociarse a la vez a dos o más organizaciones, debido a que, entre otras cosas, el ejercicio del derecho de asociación política está condicionado al respeto del derecho y principio de igualdad jurídica consagrado para todos los ciudadanos, por lo que se estimó infundado el argumento de diversas organizaciones demandantes en el sentido de que el derecho de afiliación no encuentra límites en la legislación electoral mexicana.

En tal sentido, se estableció que la “afiliación simultánea” o “doble afiliación” no debía tomarse en cuenta para la satisfacción del requisito de membresía exigido para obtener el registro. En esa tesitura, la sentencia abundó en que el legislador estableció una serie de requisitos que debía cumplir toda organización que pretendiera ser reconocida como

⁶² La Sala Central del TEPJF confirmó, en 25 de 28 recursos, la negativa de registro decretada por el IFE a organizaciones de ciudadanos que solicitaron registro como APN. En los 3 recursos resueltos procedentes, el Tribunal sólo revocó la negativa del Instituto Federal Electoral de otorgar registro en un caso: el de la Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes, a la que se resolvió que procedía otorgarle registro como Agrupación Política Nacional. En tanto, en el caso de la Asociación de Ciudadanos denominada “Movimiento Causa Nueva, A.C.”, se reenvió el expediente al Instituto Federal Electoral para que éste emitiera una nueva resolución a efecto de determinar si dicha organización acreditaba o no la existencia de una delegación en el Estado de México. Mientras que en el caso de Cambio Ciudadano, se ordenó que debía notificársele la resolución adoptada por el Consejo General del IFE, ya que no fueron precisos los datos de notificación.

APN, entre los que se encuentra contar con un número de 7 mil afiliados en el país, de tal forma que si se permitiera que un mismo grupo de ciudadanos constituyera dos o más asociaciones, se estaría en presencia de una situación no válida.

11. Plebiscito en el Distrito Federal

En sesión del 30 de agosto, la Sala Superior del TEPJF modificó la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal relativa a la base segunda de la convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico de la Ciudad de México, en la que se establecen los criterios para hacer vinculantes los resultados de la consulta realizada el 22 de septiembre.

Mediante fallo del TEPJF se modificó la resolución impugnada para el efecto de que en la base segunda de la referida convocatoria a plebiscito se estableciese que éste resultaría vinculante si la votación válidamente emitida correspondía a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y de esta votación la opción que resulte mayoritaria sería vinculante para el Jefe de Gobierno.

En razón de lo anterior, se ordenó omitir la referencia a que en el caso de que, el número de votos correspondiente a la opción que tenga la mayoría no representase cuando menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el citado padrón electoral, la construcción o no de la obra quedará a discreción del Jefe de Gobierno, para establecer que esto último sucedería cuando la votación válidamente emitida no correspondiese a una tercera parte del referido padrón, como finalmente sucedió.

12. Nulidad de elecciones por usos y costumbres

En sesión celebrada el 5 de Junio de 2002, la Sala Superior confirmó la nulidad de las elecciones celebradas por usos y costumbres en el ayuntamiento de Santiago Yaveo, decretada previamente por el Congreso del Estado de Oaxaca, en virtud de que no se permitió ejercer el derecho de sufragio a la totalidad de los ciudadanos de dicho municipio, pues únicamente votaron los habitantes de la cabecera municipal.

La resolución de referencia se dio en torno al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano interpuesto por diversos ciudadanos del municipio de referencia en contra del Decreto emitido por la LVIII Legislatura del Congreso de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001, a través del cual se revocó la declaración de validez de la elección, la constancia de mayoría otorgada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y se convocó a elecciones extraordinarias. Los ciudadanos demandantes habían resultado electos en la asamblea comunitaria celebrada el 2 de diciembre de 2001, y argumentaron que con la nulidad decretada por el Congreso oaxaqueño se violaba su derecho político electoral de ser votados.

En la resolución, aprobada por unanimidad, se reconoce que conforme al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los derechos fundamentales con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas se encuentra el de participar en la integración de los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con

población indígena, mediante la designación de representantes populares que pueden ser electos conforme sus tradiciones y normas internas.

Por otro lado, también se precisó que ese derecho fundamental, conforme la propia Constitución y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, en especial del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tenía como límite que la práctica de los usos y costumbres tradicionales de los pueblos no trajera como consecuencia impedir a miembros de la comunidad ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, o bien, que tales prácticas e instituciones indígenas resultaren incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Del análisis de las constancias de la elección de Santiago Yaveo, Oaxaca, se encontró que en los comicios de diciembre de 2001 no se permitió ejercer el derecho de sufragio a la totalidad de los ciudadanos residentes en el municipio, pues únicamente votaron en asamblea general comunitaria los habitantes de la cabecera municipal, más no los de las agencias municipales y de policía de dicho municipio, ya que así lo establecían los usos y costumbres de la comunidad.

Con lo anterior, según estimó la Sala Superior en su sentencia, se violentó el derecho político de votar de los ciudadanos residentes en el municipio, pero fuera de la cabecera, así como contradujo el principio de igualdad y de prohibición de la discriminación contemplados en los artículos 1, tercer párrafo y 35, fracción I de la Constitu-

ción de la República, entre otros preceptos constitucionales y legales, por lo que al confirmarse la nulidad de elecciones, quedó firme la convocatoria a nuevos comicios para renovar concejales en Santiago Yaveo.

Atendiendo a las particularidades del caso, en la parte final de la sentencia, los magistrados electorales especifican que para la consecución de dicho objetivo, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para tomar las medidas que resulten conducentes y adecuadas para que el proceso electoral extraordinario se desarrolle de manera pacífica, estableciendo todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de las comunidades que conforman el municipio.

13. Facultades de control de la constitucionalidad en materia electoral. La desaplicación de la norma ⁶³

El 23 de mayo de 2002, al resolver la contradicción de tesis 2/2000, en la que se planteaba una interpretación diferente entre la Corte y el Tribunal sobre asignación de los diputados de representación proporcional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en una decisión por

⁶³ Aún cuando el asunto de referencia se deriva de la resolución de una contradicción de tesis por parte de la Suprema Corte y no constituye una resolución específica del TEPJF, su relevancia y eventuales repercusiones hacen por demás interesante relacionarlo en este apartado.

demás relevante para el futuro inmediato de la justicia electoral, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para interpretar la constitucionalidad de la legislación electoral federal o local, *“aún con el pretexto de determinar la inaplicación de la norma”*.

En una decisión que indudablemente plantea serias restricciones a la actuación del Tribunal Electoral en materia de control de la constitucionalidad, la Suprema Corte decidió poner fin, de forma unánime, a un largo debate iniciado desde las reformas constitucional y legal de 1996 en cuanto a los alcances de las facultades y competencia del Tribunal Electoral con relación a la función de control de la constitucionalidad de la normativa electoral en su aplicación por las autoridades federales o locales.

Cabe recordar que en diversas ocasiones desde su integración, la Sala Superior ha dictado resoluciones y tesis diversas por las cuales se ha establecido que, en razón de que determinados actos o resoluciones de autoridades electorales se fundan en dispositivos legales que, a su vez, no se apegan a los que dispone la Constitución General de la República en materia electoral, resultaba procedente reconocer la necesidad de la desaplicación de la norma en los casos específicos sometidos al propio Tribunal, sin que ello significara en modo alguno el desconocimiento genérico de la norma declarada inaplicable por inconstitucional.

En el tema mencionado, sin ánimo de llegar a una conclusión definitiva en un tema de suyo complejo, vale la pena rescatar, en su totalidad, las argumentaciones que al respecto han sostenido especialistas como el Magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Leonel Castillo

González, quien aclara que la inconstitucionalidad de un acto o resolución determinados se puede presentar, ya sea porque se produzca una violación directa a la Constitución; o bien porque dicho acto o resolución se base en normas legales inconstitucionales. Respecto de este segundo caso reconoce la existencia de un problema objetivo a dilucidar, ya que para declarar la inconstitucionalidad del acto o resolución reclamados, resulta indispensable para el juzgador examinar la constitucionalidad de la norma aplicada, de lo que resultaría una aparente limitación si se tiene en cuenta que en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que dispone que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en dicho dispositivo, reservada a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, reflexiona el citado Magistrado que si aquella limitación se entendiera en su literalidad; es decir *“si se considera que el Tribunal Electoral carece de facultades para ocuparse de los argumentos de inconstitucionalidad al conocer de los actos de aplicación, esto traería como consecuencia inevitable que gran cantidad de actos y resoluciones prevalecieran surtiendo efectos, a pesar de contravenir la Constitución, con lo que, a la vez que el Tribunal Electoral no estaría cumpliendo con su función de garante de la Carta Magna, se pasaría por alto el principio de que en todos los actos y resoluciones electorales deben someterse a la ley de leyes”*.

“La Sala Superior resolvió que la forma de dar satisfacción a ese objeto, sin contrariar el artículo 105 consti-

tucional, es la desaplicación de preceptos de leyes secundarias en que se funde o pueda fundarse el acto o resolución impugnado, en el caso de considerarlos contraventores a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin hacer declaración general o particular, en los puntos resolutiveos de su sentencia, sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones reclamados, es decir, ejercer un control difuso de las leyes a través de casos concretos”.

Conforme a lo anterior, continúa razonando el Magistrado Castillo, “el Tribunal Electoral procedió a dilucidar si mediante la resolución de un medio de impugnación podía determinarse legalmente la inaplicabilidad de preceptos de las leyes secundarias en los que se fundara o pudiera fundarse el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a la Constitución Federal, y en caso afirmativo, dilucidar cuál era el alcance y los efectos de ese pronunciamiento”.

“Para resolver lo anterior, se acudió a los métodos de interpretación sistemático y funcional, respecto de los diferentes artículos constitucionales que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, de la que arribó a la conclusión de que la Carta Magna exige el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad de todas las leyes, todos los actos y todas las resoluciones electorales, para lo cual se distribuye la competencia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, la primera, a través de la acción de

inconstitucionalidad, que tiene por objeto el control directo de la constitucionalidad de las leyes, entre ellas las electorales, y el segundo se da, podemos decir, como control indirecto o mediato, a través de diversos medios de impugnación, mediante el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, federales y locales, dado que el control real y efectivo de todos los actos y resoluciones sólo es factible, sin contravenir el artículo 105 constitucional, a través del control difuso, mediante la desaplicación indicada”.

*“Se consideró que no obsta lo previsto en el artículo 105 fracción II de la Ley Suprema, al establecer que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, porque la interpretación sistemática establece que lo que se prohíbe es otra vía de acción directa contra las leyes, mas no su control difuso, y que la interpretación en otro sentido, rompería con el principio de un sistema integral de la jurisdicción electoral para convertirlo en un sistema parcial en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por medios de impugnación fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control de constitucionalidad y sólo se podrían controlar los casos de aplicación directa de la Constitución, que sería el menor número, quedando así al margen la supremacía constitucional”.*⁶⁴

⁶⁴ Castillo González, Leonel, *op. cit.* nota 6, p. 355-356.

IV. CONCLUSIONES

Sin duda alguna, en los más de tres lustros de existencia de órganos especializados de justicia electoral y 6 años de existencia bajo su actual formato, se aprecia una efectiva consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la institución más acreditada y reconocida en materia de impartición de justicia electoral.

De igual forma, tanto por la actuación propia de su magistratura, como por la dinámica de sus áreas de apoyo administrativo, técnico y jurídico, el Tribunal Electoral ha influido de manera apreciable en la elevación de los estándares de calidad y profesionalización en las estructuras de la autoridad electoral en los órdenes federal y local, así como de los órganos partidistas que tienen la responsabilidad de atender las cuestiones legales y recursales.

Las estrategias político electorales de los partidos, especialmente desde 1996, han venido privilegiando la vía jurisdiccional para dirimir en última instancia sus diferendos en los procesos electorales estatales y federales, además de otorgar mucha mayor relevancia a sus propias acciones de formación de cuadros especialistas en derecho electoral y procesal electoral, de lo que resulta importante dar continuidad y fortalecer las acciones institucionales de formación de su personal de apoyo, así como de coadyuvancia en los procesos de formación, capacitación, actualización y certificación de personal en otras autoridades administrativas y jurisdiccionales en los ordenes federal y local, y de los partidos políticos.

Sin duda, el gradualismo del proceso de reformas sostenido desde 1987 a la fecha en materia de justicia electo-

ral, ha funcionado como un mecanismo continuo de acreditación de los órganos responsables de la impartición de justicia electoral, que les ha posibilitado obtener un alto grado de certidumbre y aceptación por parte de los sujetos a su jurisdicción.

Por lo anterior, resulta urgente resolver, ya sea por la vía jurisdiccional o por la legislativa, las contradicciones y las fallas conceptuales sobre la verdadera naturaleza, alcances y objetivos de las funciones de control constitucional y de legalidad evidenciadas por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contradicción de tesis, sobre la capacidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dictar la desaplicación de normas por inconstitucionalidad.

El protagonismo que las leyes y el propio contexto político del país le han otorgado al Tribunal Electoral, en lo que se identifica ya como una plena judicialización de los procesos electorales, son prueba clara del nuevo y creciente rol que la justicia electoral asume en el sistema político mexicano. Lo anterior, de ninguna manera contrasta con los valores de la democracia. Todo lo contrario, un sistema democrático que resuelva las controversias de orden electoral por la única vía de instituciones judiciales sólidas y acreditadas, es una democracia viable.

Sin duda, a partir de 1990, con la creación del Tribunal Federal Electoral, pero especialmente desde octubre de 1996, en que por la vía de una convocatoria abierta los poderes Judicial y Legislativo, representados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cámara de Senadores, respectivamente, integraron el cuerpo de magistrados

de las Salas Central y regionales del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y derivado también del exitoso modelo de formación y capacitación judicial que ha desarrollado a su interior el Tribunal Electoral, resulta por demás clara la correlación directa que guardan la profesionalización con el grado de independencia que ha acreditado a plenitud el Tribunal en su conjunto, independientemente de la complejidad de las situaciones de orden político y jurídico que ha enfrentado en diversas coyunturas.

En todo caso, es de justicia reconocer que en muchas ocasiones los debates y controversias provocadas por las decisiones emanadas del Tribunal Electoral, especialmente de su Sala Central, se ubican en un claro contexto político, fundamentalmente en razón de la falta o la pobreza de los cuerpos normativos sometidos a la interpretación del juzgador. Es decir, la dinámica que se observa para la modernización de la legislación electoral, generalmente no obedece a criterios de eficacia administrativa o técnica jurídica, sino más bien parece atender en primer lugar a la demanda política y a la coyuntura electoral.

En línea con lo anterior, resultaría una mala solución institucional la pretensión de sustraer a la autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, del conocimiento, desahogo y resolución, de las controversias que se puedan originar al interior de los partidos políticos o las agrupaciones políticas registradas ante la propia autoridad electoral. En todo caso, resultaría un contrasentido el que entidades de interés público, como las define la Constitución en su artículo 41 y cuyo fin primero es “promover la participa-

ción del pueblo en la vida democrática” no puedan resultar evaluados por una entidad externa de estricto derecho en cuanto a la observancia de los principios democráticos a su interior, máxime cuando dichos principios, por imperio de ley deben ser incorporados en la normatividad de que se han dotado a sí mismos.

En el contexto de un régimen democrático verdadero, en el que todos los actores políticos y sociales se encuentran sujetos al Estado de Derecho, la magistratura viene a desempeñar un papel fundamental, especialmente cuando el sistema judicial le encomienda funciones tan relevantes cuales son el control constitucional en todos los ámbitos de gobierno o la resolución de controversias de suyo complejas como son las que derivan de los procesos eleccionarios o la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano. Lo anterior, sin duda provoca tensiones y desencuentros de la Judicatura con la política, máxime cuando además los cuerpos normativos que corresponda aplicar en esa interrelación resultan de escasa calidad y eficacia.

Finalmente, es de tener en consideración que la permanente ampliación en los esquemas normativos tutelares de los derechos colectivos e individuales en materia político-electoral, dinámica presente en nuestro país en todos los órdenes de gobierno desde hace ya varias décadas, tiene como resultado natural una cada vez mayor presencia y una ampliación cuantitativa y cualitativa de los órganos jurisdiccionales responsables de garantizar la eficacia de la norma. En consecuencia, por el nuevo papel que el Poder Judicial tiene atribuido en torno a la legalidad elec-

toral, resulta cuanto más indispensable revisar, aclarar y delimitar puntualmente las funciones que competen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto máxima autoridad en materia electoral, con la salvedad que señala el artículo 105 constitucional, a efecto de no producir confusiones entre sus competencias y las del máximo tribunal de justicia en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Especialmente, resulta por demás necesario resolver, desde la óptica de la racionalidad constitucional y en beneficio de la justicia electoral plena, más que desde una cerrada y excluyente visión supremacista, la cuestión sobre la verdadera índole de las facultades de “control difuso” de la constitucionalidad de que se encuentra, a nuestro juicio, investido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Un estudio detallado e integral de las instituciones y mecanismos de control constitucional que ha incorporado el Constituyente Permanente para perfeccionar y dotar de certeza a nuestros procesos democráticos, permitirá, sin duda, entender con toda claridad las atribuciones que competen a la Suprema Corte en cuanto al Control de la Constitucionalidad pleno o “concentrado”, que por la vía de la acción de inconstitucionalidad puede determinar la anulación total de un ordenamiento determinado, frente al control difuso que corresponde, conforme al artículo 99 constitucional, ejercer al TEPJF, por la vía de determinar la desaplicación individualizada de normas claramente inconstitucionales. No resolver tal cuestión, en la práctica significaría que el TEPJF sólo se limite a ejercer un con-

trol simple de la legalidad, con lo que la administración de justicia electoral, especialmente en el orden local, encontrará serias dificultades para alcanzar su objetivo máximo: garantizar la vigencia del Estado de Derecho a todos los actores en el juego democrático.

En suma, con los activos que hasta ahora reporta en los asuntos político-electorales del país, el Tribunal Electoral ha contribuido, sin duda alguna, a construir caminos desde la rutina del conflicto poselectoral desahogado en instancias políticas y extrajudiciales, a la normalidad de la vía jurisdiccional como instrumento primordial de las fuerzas políticas para dirimir controversias electorales. El ideal, sin embargo, debería ser que, en adelante, la misma instancia judicial se constituya en la excepción dentro de la competencia político-electoral, una vez que las instituciones y procedimientos correspondientes en el plano administrativo, tanto en el orden federal como el local, demuestren ser capaces de resolver a satisfacción de todas las partes, las incidencias propias de los procesos electivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1997.
- Arenas Batiz, Carlos Emilio. *Los fines del Derecho Electoral mexicano, reflexiones sobre cómo se obtienen*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Ética y Derecho Electoral en el umbral del Siglo XXI. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1999.
- Becerra, Ricardo. et. al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones cal y arena. México, 2000.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José, et. al. *La reforma electoral de 1996*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 6, números 1 al 6; Año 7, números 1 al 6.
- Castillo Sandoval, Jesús. *La justicia Electoral en el nuevo milenio*. Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. Memoria del Congreso Nacional los Tribunales Electorales del Nuevo Milenio No. 2. Toluca, Edomex, 2000.
- García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. Tercera Edición. Adeo-Editores, S. A. México, 1989.

- Garza García, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. McGraw Hill. México, 1997.
- Galván Rivera, Flavio. *Derecho procesal electoral mexicano*. Ed. McGraw Hill. México, 1997.
- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del proceso*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.
- González Graf, Jaime. *Una evaluación del Desarrollo Electoral mexicano*. Derecho y Legislación Electoral: 30 años después de 1968. UNAM, Coordinación de Humanidades. Ed. Porrúa. México, 1999.
- Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia. *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*. Ed. Taurus. España, 1999.
- Meyer, Lorenzo. *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el Siglo XXI*. Ed. Océano. México, 1998.
- Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Prats Catalá, Joan. *La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Valencia, 1997.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 5, Año 2001.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 6, Tomos I y II. Año 2001.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 11, Año 1998.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 15, Año 2001.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de la Sala Superior 1996-2000*. México, 2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Declaratoria de validez de la Elección Presidencial 2000*. México, 2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral: Caso Tabasco Tomos I y II*. Colección Sentencias Relevantes No. 2. México, 2001.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral: Caso Yucatán 2000-2001*. Colección Sentencias Relevantes No. 3. México, 2001.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1996-1997*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1997-1998*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1998-1999*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1999-2000. Tomos I y II*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Memoria 1994. Tomos I y II*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Memoria 1997. Tomos I y II*.
- Varios autores. *Reforma del Sistema Político Mexicano. Alternativas para el futuro. Condición para la modernización*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. Ed. Diana, México, 1990.

Varios autores. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos*. Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Varios autores. *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2001.

FERMÍN PÉREZ MONTES

Originario de Valle de Allende, Chihuahua. Es egresado de la Escuela Libre de Derecho y se ha desempeñado como Procurador Auxiliar de la Defensa del Trabajo y Secretario particular del Procurador en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (1984-1985). En la Secretaría de Educación Pública fue Jefe del Departamento de Normatividad (1985); Secretario Particular en la Dirección General de Asuntos Jurídicos (1985); Secretario Particular del Oficial Mayor (1986-1988); y Secretario Particular del Director General de Personal (1989-1990). En el Instituto Federal Electoral fue nombrado Jefe del Departamento de Normatividad de la Dirección Jurídica (1990-1992); Subdirector de Normatividad de la Dirección Jurídica (1993); Director de Área de Normatividad y Consulta, de la Dirección Jurídica (1994); Coordinador de Asesores de la Secretaría General (1994-1996); y Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva (1997). En la Secretaría de Gobernación se desempeñó como Director General de Asuntos Jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1997-1998). En la Cámara de Diputados fue Coordinador de Asesores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LVII Legislatura y Secretario Técnico de la Vicecoordinación de Trabajo en Comisiones. (1998-2000).

En actividades académicas y culturales ha sido colaborador en la publicación *Compilación de Legislación Estatal*, en la Escuela Libre de Derecho (1977); colaborador en la publicación “*Prontuario de Derecho Electoral*”, en el

Instituto Federal Electoral (1991); ponente en cursos de capacitación electoral del Instituto Federal Electoral (1991-1996); ponente en el Diplomado de Seguridad Pública y Justicia, Instituto Nacional de Ciencias Penales (1997); ponente en el Diplomado de Derecho Electoral del Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP, 1998); profesor en cursos de Inducción al Trabajo Legislativo y Parlamentario para legisladores locales y presidentes municipales, Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 1997-2000).

Actualmente es Director de Estudios y Proyectos de la Consultoría en Gestión Pública y Empresarial, S. C. (agosto de 2000 a la fecha).

CAPÍTULO VI

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ

SUMARIO: I. Marco introductorio. Las dimensiones de un sistema de justicia; II. Balance histórico de la justicia electoral en México; III. Perspectivas del Tribunal Electoral en el contexto político contemporáneo.

I. MARCO INTRODUCTORIO. LAS DIMENSIONES DE UN SISTEMA DE JUSTICIA

La manifestación más concreta de la justicia en todo sistema social es la correcta aplicación de las leyes y la posibilidad de proteger su respeto a través de instancias que permitan resolver las controversias, conflictos y diferencias que se susciten entre las partes.

El alcance del propósito de consolidar un sistema de aplicación de justicia en todos los ámbitos de la convivencia social se materializa en un sistema democrático a través de la creación de procedimientos jurisdiccionales para la resolución de conflictos, así como de tribunales que interpreten la aplicación normativa a favor de alguna de las

partes, y a su vez, determinen las sanciones correspondientes derivadas del incumplimiento de la ley.¹

En los sistemas democráticos este esfuerzo se perfecciona con la división de los poderes públicos, separando en una esfera particular de los mismos a la organización del sistema de procesos y tribunales destinados a dirimir las controversias. Por lo tanto, dentro del principio clásico de la división de poderes, será el Ejecutivo, o gobierno stricto sensu, el encargado de tomar definiciones administrativas y de aprovechamiento de los recursos de un Estado; al Poder Legislativo le corresponderá la creación normativa y revisión y control de los procesos administrativos del Ejecutivo; y en el Poder Judicial habrá de construirse el sistema de procesos e instancias para resolver controversias. Por lo tanto, un sistema de justicia de procesos y de tribunales establecidos constituye una manifestación sólida de un régimen democrático caracterizado por su división de poderes y el Estado de Derecho.

Dentro de los escalones evolutivos de un régimen democrático con un sistema de administración de justicia, destacan aquellos que tienden no solamente a crear instancias para la resolución de controversias entre particulares, sino los que construyen un sistema de protección de las garantías individuales frente a los actos de autoridad. En este aspecto, más allá de la división de poderes, se perfecciona un sistema de contrapesos entre los mismos, que evita los abusos de la autoridad administrativa o legislativa

¹ Ponce de León Armenta, Luis. Derecho político electoral.- p. 7.- México : Porrúa, 1997.

frente a los ciudadanos. La condición para que dicho sistema funcione adecuadamente en su aplicación es la referencia a una norma fundamental que permita que todos cuenten con una referencia común respecto de los alcances y límites de los poderes públicos frente al ciudadano, así como de la descripción precisa de las garantías de las que goza cada individuo. Es por ello que la Constitución constituye el cuerpo normativo sustancial para contar con un sólido referente tanto de las garantías individuales como de los actos de autoridad.

El estado de evolución más avanzado de un sistema de justicia en un régimen democrático es aquel en el que coexisten dos elementos de protección fundamentales. En el primero de ellos, se reconocería la necesidad de proteger no solamente las garantías individuales básicas, sino también, en forma concreta y específica, los derechos políticos de los ciudadanos, que en la democracia se traducen en el derecho a votar, ser votado y buscar libremente su asociación en alguna agrupación de su preferencia política. El segundo de ellos, se manifestaría en la posibilidad de dirimir controversias respecto de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades en la materia de que se trate. Ambos puntos son culminantes en un sistema de justicia electoral, porque a la vez de que protegen un derecho de carácter universal de los individuos, necesario de mantener protegido en un dinamismo democrático, responde también a un elemento objetivo como lo es la Constitución para resolver conforme al derecho fundamental impugnaciones y controversias. Por esta razón, todo sistema electoral que aspire a consolidar sus mecanismos de-

mocráticos en forma profunda desde el punto de vista del derecho, debe buscar proteger esquemas que garanticen procesos claros de impugnación y resolución de los mismos; protección de los derechos políticos de los ciudadanos; y defensa de la constitucionalidad de las leyes y los actos de la materia electoral.

Con base en las premisas anteriores es posible realizar un balance de la evolución que ha tenido el sistema de justicia electoral mexicano, su situación actual y las perspectivas que el esquema institucional tendría, tomando en cuenta las circunstancias políticas actuales.

II. BALANCE HISTÓRICO DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

II.1. El debate político: 1946-1977

Entre 1946 y 1977 el Derecho Electoral mexicano se concentró fundamentalmente en la regulación básica de su proceso. En este sentido era la autoridad administrativa en materia electoral la que respondía en su mayor parte por el control de las elecciones. Las controversias suscitadas en los procesos electorales durante aquella época tenían de hecho dos posibles vías para su resolución. Por una parte, el seno del propio órgano superior encargado de administrar las elecciones, es decir, la Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación. En esta instancia era posible que los partidos políticos integrantes de este cuerpo colegiado presentaran durante las sesiones algunas controversias relativas al proceso. Sin embargo, su

carácter resolutivo se circunscribía a una interpretación dominada por elementos de carácter político e interpretaciones con alto grado de discrecionalidad.

El segundo espacio, en el que formalmente era posible la resolución de controversias, era el de los colegios electorales de ambas Cámaras del Poder Legislativo. Los propios legisladores presuntamente electos debatían en el ámbito político la calificación y declaración de validez de su propia elección. En esa virtud, la definitividad de los resultados electorales y su consecuente reflejo como acto de justicia electoral guardaban una dosis predominante de argumentación e intereses políticos. Por lo tanto, la justicia electoral estaba condicionada a la fuerza política partidista y a intereses específicos más susceptibles de ser sustentados en el poder que en el derecho.

II.2. La reforma de 1977 y el primer modelo de justicia electoral

La reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977², estableció la columna vertebral del modelo de justicia electoral para las elecciones federales.

En primer término, se depositó en la Comisión Federal Electoral la responsabilidad de otorgar las constancias de mayoría correspondientes a los presuntos ganadores de las elecciones de diputados y senadores. Con ello, hubo con-

² Rives Sánchez, Roberto. La constitución mexicana hacia el siglo XXI.- 216-217.- México : Plaza y Valdés, 2000. 459 p.

tinuidad en el modelo tradicional de centrar en la esfera administrativa la resolución de posibles conflictos electorales durante el propio proceso, mediante acuerdos que estableciera la propia Comisión aquí citada. Si se considera que en esta Comisión se mantuvo la integración mixta de funcionarios de gobierno y partidos políticos, es factible concluir que la justicia electoral estaba sustentada en la combinación de criterios político-administrativos para la interpretación de ley.

Para la definitividad de los procesos electorales se mantuvo la figura de los colegios electorales de ambas Cámaras, así como de la calificación electoral por parte de la Cámara de Diputados para la elección del Presidente de la República. Aunque el colegio electoral de la Cámara de Diputados se acotó a cien miembros en lugar de la totalidad de los legisladores presuntamente electos, el modelo mantuvo al ámbito político como instancia fundamental para la resolución de los conflictos electorales.

La única diferencia que amerita ser destacada respecto de la reforma electoral de 1977 en materia de justicia electoral fue la que precisó el papel que tendría la Suprema Corte de Justicia en el proceso. De acuerdo al marco constitucional, la Corte tendría intervención en dos sentidos que habrán de analizarse a continuación.

En primer término, mediante un recurso procedimental específico denominado de reclamación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Así, se rompía en principio el carácter inatacable de los acuerdos alcanzados por el órgano político de última instancia en materia electoral, para dar paso a la participación

del Poder Judicial. Aún con ello, las condiciones específicas de su participación estaban acotadas al hecho de que la Corte considerara que hubiese habido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma y su intervención se limitaría a comunicar dichas irregularidades al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, a fin de que éste emitiera una resolución definitiva e inatacable³. Por lo tanto, el filtro limitado de la Corte impide eliminar la conclusión de que la esencia sistémica de las resoluciones de los conflictos electorales era fundamentalmente política y partidista, desde el momento en que el Colegio Electoral mantenía la última palabra.

En segundo lugar, la Constitución introdujo en el artículo 97 el facultamiento de la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero sólo en los casos en los que pudiera ponerse en entredicho la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión. Además, los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente a los órganos competentes. Si bien nuevamente se dio pie a la entrada del Poder Judicial en una elección, el supuesto era de tal grado genérico que vislumbró claras insuficiencias procesales como para afirmar que el sistema electoral había cambiado en su ámbito sistémico de justicia a un estadio distinto al preservado históricamente en el ámbito político para su definitividad. La ambigüedad no sólo estaba en el terreno del procedimiento, sino también respecto de las

³ *Idem.*, p. 242.

materias, en virtud de que tal amplitud de texto era aplicable para lo estrictamente electoral, como incluso en el terreno de lo penal. Sin embargo, debe reconocerse el espíritu y la preocupación que tuvo el legislador por facultar al órgano jurisdiccional de máxima jerarquía para generarle instancias de orientación hacia el máximo árbitro político de las contiendas electorales. En todo caso, se apunta que el sistema de justicia electoral en su conjunto no cambió en su esencia de ser predominantemente basado en su interpretación y definitividad en el ámbito partidista y político.

II.3. La reforma electoral de 1986: Balance sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral

En 1986, el sistema electoral en su conjunto vivió una nueva reforma. En el ámbito de la representación política, el principal cambio fue la adición de cien diputados más electos por representación proporcional en la Cámara de Diputados, para dejar su integración total con trescientos de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional. Fue en esta reforma que se introdujo la denominada cláusula de gobernabilidad, que sería aplicable en caso necesario para que hubiese por fuerza de ley alguna mayoría absoluta de un solo partido en la Cámara de Diputados.

En el ámbito de la organización electoral, el cambio fue drástico en la integración del máximo órgano de la Comisión Federal Electoral, al fijar que un partido político tendría tantos comisionados como porcentaje de votos hubiere obtenido en la última elección de diputados. Con dicha cláusula,

el Partido Revolucionario Institucional tuvo en su seno a dieciséis representantes, con lo que tenía mayoría absoluta de votos en dicha Comisión, por encima de otros partidos, más el propio Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente y los dos representantes del Poder Legislativo.

Por la razón anteriormente dicha, las resoluciones de dicho órgano no serían únicamente partidistas, sino que ratificarían un matiz hegemónico, incluso para la resolución de circunstancias de organización de la elección.

No obstante lo anterior, en materia de justicia electoral se introdujo un importante precedente para el sistema contemporáneo de justicia electoral. La reforma de 1986 creó al Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución de controversias en la materia, integrado por nueve magistrados. Aunque enclavado en la esfera administrativa y no en la judicial, se lograba que por primera vez se contara con un órgano especializado en la materia para dirimir conflictos. En su funcionamiento, se estableció un sistema procesal que se sustentó en un esquema básico de organización electoral introducido en aquella reforma y plasmado en el artículo 60 constitucional.⁴

Al respecto, la Constitución señalaba que correspondía al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Con ello se confirmaba el carácter administrativo de la misma. Además, por primera vez la Constitución reconoció la existencia de un sistema de medios de impugnación en la materia, que se consolidaba con la institución de un tribunal.

⁴ *Ibidem*, p. 217.

Si bien en el balance es conveniente reconocer la conformación del tribunal como el precedente orgánico de nuestro sistema contemporáneo de justicia electoral, no es posible afirmar aún con la reforma de 1986 que haya sido suficiente para crear un sistema de justicia electoral autónomo que eliminase a las instancias políticas de los colegios electorales como las principales definidoras del proceso. Por el contrario, aquella reforma restauró el sistema de calificación electoral total, es decir con un colegio electoral integrado por todos los diputados electos, para darle definitividad a la validez de su elección; y con un colegio electoral en el Senado integrado por los senadores electos más los ya miembros, considerando el sistema de renovación del Senado por mitades.

La Constitución confirmó la calidad de la definitividad de las resoluciones electorales por parte de los colegios en el momento en el que resolvió que las resoluciones del tribunal, aunque en principio obligatorias, era posible que fueren modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, siendo entonces la última instancia en la calificación de las elecciones, y con el carácter constitucional de definitivas e inatacables.

El sistema anterior tuvo su primera experiencia de aplicación en las elecciones federales de 1988. En el mismo se pudo corroborar que los colegios electorales podrían, a medida que creciera su complejidad y pluralidad, convertirse incluso en riesgosos espacios que por el debate político-partidista y por el tinte definitivo e inatacable de sus resoluciones pudiese derivar en modificaciones a la voluntad ciudadana. Por lo tanto, era natural que la vigencia

de los colegios electorales quedara en entredicho. Con la nueva composición política que comenzaba a transformar el sistema de partido hegemónico en uno más competitivo, se haría necesario replantear al mecanismo vigente —predominantemente político— para dirimir controversias y otorgar definitividad a los procesos electorales. Parecía necesaria la evolución hacia un sistema que consolidara el papel de la legalidad, más allá de normas y debates, sino sustentado en leyes, órganos y procedimientos que así lo corroboraran.

La experiencia del crecimiento de la competencia electoral y la pluralidad política generada en la elección federal de 1988, propiciaron el replanteamiento del sistema electoral mexicano en sus aspectos de organización y justicia. A diferencia del resto de nuestra historia constitucional, esta vez se hacía necesaria la anuencia de otro partido político distinto al mayoritario para efectuar una reforma constitucional. Ello en virtud de que el propio Partido Revolucionario Institucional contaba con solamente 260 diputados de los 334 necesarios para reformar la Carta Magna. Por lo tanto, una reforma electoral a nivel constitucional requeriría del consenso de al menos otra fuerza política.

II.4. 1990: Nacimiento del Tribunal Federal Electoral

Con el consenso del Partido Acción Nacional fue posible instrumentar una nueva reforma electoral constitucional que traería consigo la construcción de un nuevo sistema de principios, de organización y de justicia electo-

ral como pilar de nuestro sistema vigente. Dicha reforma fue la que entró en vigor en 1990.

Dentro del primer balance de esta reforma debemos aquilatar su propio origen, en virtud de haber sido impulsada por dos partidos políticos centrales: el PRI y el PAN. Por lo tanto, existía la convicción partidista de que era necesario que las instituciones electorales evolucionaran de una condición meramente político-administrativa y partidista, a un sistema en el que predominara la consolidación de la confianza de los actores de una elección en la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la legalidad.

Para lograr el propósito anterior, la reforma constitucional de 1990 instituyó como punto de partida la necesidad de reconocer dichas demandas de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad en valores constitucionales establecidos en el artículo 41. Así, por primera vez se reconocía una base valorativa alrededor de la cual se construiría un nuevo sistema de instituciones electorales.⁵

A principios de 1990, la reforma electoral introdujo dos elementos de histórica novedad no solamente en el sistema electoral mexicano, sino en el diseño de nuestras propias instituciones constitucionales. Por primera vez en la historia de nuestra Constitución era posible trascender los Poderes de la Unión para dar paso a la creación de dos instancias autónomas de aquéllos, y ambas para orientarse a la materia electoral: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

⁵ *Ibidem*, p. 197.

El Instituto Federal Electoral trajo consigo un sistema dual de Consejos y Juntas en los niveles general, local y distrital. Dentro del primer nivel, el órgano supremo denominado Consejo General rescató algunas de las figuras tradicionales de la Comisión Federal Electoral, tales como la Presidencia en el Secretario de Gobernación, así como la presencia de los partidos políticos. Sin embargo, a diferencia de la última reforma, se acotó tan sólo a un máximo de cuatro el número de representantes que cada partido político podría tener de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la última elección. Por primera vez, este sistema de organización introdujo la presencia de ciudadanos, que fueron en aquel entonces los Consejeros Magistrados, los cuales, requerían del consenso amplio de la Cámara de Diputados para poderles nombrar. Con ello se rompió por primera vez la hegemonía partidista en las decisiones del máximo órgano electoral.

Además del paso decisivo e histórico que propició el cambio estructural más importante de la organización de las elecciones como base de nuestro sistema actual se procedió a construir otro esquema de precedente definitivo: la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en un Tribunal Federal Electoral de naturaleza autónoma.

Más allá del órgano, el Tribunal Federal Electoral fue circunscrito a un nuevo sistema. La Constitución reconoció en primer término la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral. Este paso fue sustancial para transitar a un nuevo estadio de justicia más acorde con las estructuras básicas formales de un sistema

jurisdiccional, con procedimientos específicos de impugnación así como con un órgano especializado para esta materia. Es por tanto posible afirmar que el balance teórico de esta creación dio por resultado un nuevo derecho procesal electoral.

El Tribunal, además de ser reconocido como autónomo en materia jurisdiccional electoral, sustentó su funcionamiento sistémico en el principio constitucional de la definitividad en la materia, con lo que sus resoluciones pasaron a ser por primera vez en la historia de la justicia electoral definitivas e inatacables. Tan fue así, que la propia Constitución estableció que contra sus resoluciones no procedería recurso alguno, salvo la determinación de los Colegios Electorales que podrían modificarlas o revocarlas, a condición de que se fundara y motivara debidamente y lo aprobaran las dos terceras partes de sus integrantes.

Este paso constituyó el comienzo para superar el modelo tradicional de resolución de controversias sustentado en el debate político, a un nuevo sistema en el que por sus características normativas e institucionales se convirtió en un modelo jurisdiccional de resolución de controversias con carácter procesal y sustentado en el principio de legalidad.

La nueva instancia fue creada con una estructura orgánica superior de Magistrados nombrados por uno de los poderes —el Ejecutivo Federal— y ratificados por la mayoría calificada de 2/3 de la Cámara de Diputados, con lo que se buscó además atender el necesario consenso de la pluralidad para conformarlo.

II.5. 1993: El fin de los colegios electorales para la elección de diputados y senadores

La reforma electoral de 1993 se inició con la exhortación del Presidente de la República realizado en su IV Informe de Gobierno para que los partidos políticos emprendieran una reforma sobre tres temas: a) la transparencia del origen de los recursos de los partidos políticos para su financiamiento; b) la instauración de los topes a los gastos de las campañas electorales; y c) la búsqueda de un acceso más equitativo a los medios de comunicación⁶. Sin embargo, el contexto político caracterizado aún por los reclamos de desconfianza e inequidad del proceso electoral propiciaron a la larga que la reforma electoral de 1993 abriera la reflexión en todos los temas fundamentales del proceso electoral, que incluyó tres ámbitos: a) el sistema electoral; b) la etapa anterior a la elección; y c) la justicia electoral.

En materia del sistema electoral, la reforma impulsó un cambio definitivo en la vida constitucional de nuestra República con cambios en la forma de integrar ambas Cámaras del Congreso General. En primer término fue eliminada la cláusula de gobernabilidad —que nunca se aplicó— que otorgaba la mayoría absoluta automática al partido mayoritario si su votación oscilaba entre el 35% y el 50%. Asimismo, dentro de la Cámara de Diputados fue establecido un límite histórico al número de curules que un solo

⁶ México. Presidente (1988-1994 : Salinas de Gortari, Carlos). Cuarto Informe De Gobierno, 1992. México : Presidencia de la Republica, 1992.

partido político podía ocupar en la Cámara, de 315 diputados, lo cual implicaba que ninguna reforma constitucional iba a ser posible de ser realizada sin el consenso de cuando menos dos fuerzas políticas distintas. Aunado a dichas reformas, fue instaurada la figura del senador de primera minoría por cada entidad federativa⁷. Con este conjunto de reformas se fortaleció indudablemente la pluralidad en el Poder Legislativo.

En el tema relativo a la etapa previa de la elección el propósito consistió en dotar de transparencia a diversos procesos específicos, tales como la integración de las casillas o la conformación del padrón electoral. Además, se instituyó un modelo para regular el régimen de financiamiento de los partidos políticos, los topes a los gastos de las campañas electorales y el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Si bien con los temas aquí señalados la reforma electoral mostraba ya dimensiones muy importantes para el avance democrático, el punto culminante de este progreso fue reflejado en el nuevo sistema de justicia electoral.

El tema sobre la justicia electoral inició con el hecho de que formalmente cada etapa de la elección y cada operación electoral tendría una declaración de definitividad. Con ello, desde el punto de vista procesal, quedaban establecidas etapas específicas circunscritas a tiempo y proceso respecto de su propia impugnación.

⁷ Gil Villegas, Francisco, Hernández Rodríguez, Rogelio. Los legisladores ante las reformas políticas de México.- 203.- México : El Colegio de México, 2001.

Sin embargo, la materia de justicia electoral se destacó en 1993 con un paso histórico: la supresión total de los colegios electorales en ambas Cámaras para declarar la validez de las elecciones para diputados y senadores. En lugar de ello, sería en los Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral donde se declararía dicha validez. Sin embargo, en términos de justicia electoral era necesario establecer una instancia que sustituyera a los colegios electorales como espacios de revisión y definitividad de la elección. Es aquí cuando nace precisamente la concepción de la segunda instancia en materia electoral. En consecuencia, nacía en forma consolidada un sistema de justicia electoral pleno, con un procedimiento específico para esta materia y habiendo eliminado la esfera política para la definitividad, por la esfera jurisdiccional.

El progreso del sistema de justicia en materia electoral obtenido de la reforma de 1993 tuvo reflejos fundamentales en la Constitución. El séptimo párrafo del artículo 41⁸ señaló por primera vez el alcance definitivo e inatacable de las resoluciones del órgano jurisdiccional respecto de la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores. Para ello se instauró por primera vez una segunda instancia, conformada específicamente para cumplir con las funciones de definitividad que venían desempeñando los colegios electorales.

Por otra parte, hubo avances en la integración de esta segunda instancia, por lo menos si se considera el contexto y percepción que se vivía respecto del régimen presidencial, al establecer que dicho Tribunal sería conformado por cuatro

⁸ *op. cit.*, nota 2, p. 199.

miembros de la judicatura federal, además del Presidente del Tribunal, electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, pero a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no del Presidente de la República.

Con ello se sentó un precedente en materia electoral consistente en excluir paulatinamente al Poder Ejecutivo de las decisiones en esta materia. En el contexto político específico mexicano, esta condición se percibía como fundamental para consolidar el principio de imparcialidad, en virtud de la combinación existente de un Presidente de la República fuerte bajo un régimen de partido dominante.

Con base en lo aquí comentado, es posible destacar en el balance que la reforma electoral de 1993 constituyó el paso definitivo para dotar de plenitud al derecho procesal electoral y convertir así al Tribunal Federal Electoral en la instancia definitiva del proceso electoral federal, en lo que respectaba a las elecciones de diputados y de senadores. Así fue superada la larga etapa histórica de la definitividad desde las arenas políticas de los colegios electorales, por la definitividad jurisdiccional consolidada en un tribunal especializado para ello.

Aunque desde la perspectiva jurídica los avances en materia jurisdiccional eran notorios, resultaba necesario que con resoluciones concretas quedara plenamente probado el principio de imparcialidad, especialmente si el fondo era aplicable a cualquier partido, incluyendo en aquel entonces al partido dominante.

Una de las pruebas más contundentes del avance del Estado de Derecho por encima de intereses y posiciones de poder fue el que se vivió durante el proceso electoral de 1994, con un recurso de apelación presentado por el Parti-

do de la Revolución Democrática en relación con el tope de gasto a la campaña presidencial que fijó por primera vez el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su sesión del 23 de diciembre de 1993. La impugnación del Partido de la Revolución Democrática ante el Tribunal Federal Electoral tuvo como base el hecho de que el tope de gasto de la campaña presidencial había sido calculado con base en un índice de inflación que no abarcaba aún la totalidad del año. Por lo tanto, el PRD consideró nulo el procedimiento y, por ende, el tope de gasto que se había fijado.

En el terreno de las decisiones, si el Tribunal Electoral avalaba la impugnación del PRD, significaba que el tope de gasto de dicha campaña tenía que ser calculado nuevamente, lo que abría la puerta a un debate más allá del procedimiento para entonces poder cuestionar criterios de fijación y monto final. En efecto, el Tribunal Electoral confirmó que era necesario repetir el procedimiento y el cálculo del tope de gasto de campaña para Presidente de la República a ser aplicado en la elección federal de 1994 para dicho cargo. En términos políticos, la decisión del Tribunal Electoral desembocó dentro del Consejo General en una nueva discusión sobre el cálculo original.

Sin embargo, no fue el índice inflacionario el punto del debate a nivel técnico y jurídico, como se hubiese esperado, sino que desembocó en un debate político en torno al valor que debiera tener el índice de duración de la campaña presidencial, que con su valor de 1.97 propiciaba que el monto total del tope de campaña para Presidente de la República fuera de \$700,000,000.00 a precios de 1993. En virtud del rechazo partidista generalizado de la oposición

en el Consejo General, se propuso un sensible cambio a dicho índice; en consecuencia, de un índice discrecional de 1.97 por duración de la campaña, y cuyo valor reflejaba la duración de casi el doble de tiempo respecto de las elecciones de diputados y senadores, el índice fue fijado con total discrecionalidad de los integrantes del Consejo General, especialmente los partidos políticos, con lo que el índice señalado tuvo un valor tan sólo de 0.40, con lo que el tope de gasto de la campaña presidencial descendería de \$700,000,000 hasta aproximadamente los \$142,000,000.⁹

Con esta decisión, resultaba claro que las estrategias partidistas de campaña y de reporte sobre sus ingresos y gastos en su momento, se verían claramente afectadas, independientemente de la posición de poder que se ostentaba. Así, se vivía con claridad y plenitud, prácticamente por primera vez en la historia electoral, que era posible aplicar el Estado de Derecho en forma indistinta a intereses de poder. Con casos como éste, quedaba acreditado que el sistema institucional del Tribunal Electoral, su sistema normativo-procesal, así como el principio de legalidad eran ya una realidad de las elecciones federales en México.

II.6. La reforma de 1994: Los avances de la imparcialidad

Después de la insurrección del EZLN el 1 de enero de 1994, el Gobierno y los partidos políticos —con excep-

⁹ Actas de las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral 1993-1994.

ción del PPS—, instrumentaron una estrategia de consensos en el ámbito político-electoral, de cara a la elección presidencial de 1994.

En el correspondiente Acuerdo —denominado para la Paz, la Democracia y la Justicia—, firmado el 27 de enero de 1994, se consensaron las bases para una reforma electoral que eliminara toda duda sobre el papel dominante del partido mayoritario en las instituciones de administración electoral. De esta forma, la reforma electoral de 1994 se encaminó a reformar la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de la supresión del voto de los partidos políticos y su reducción a tan sólo un representante por partido, en lugar de la proporcionalidad aprobada en 1990; y la integración de nuevos representantes ciudadanos en lugar de los Consejeros Magistrados que se denominarían Consejeros Electorales, nombrados ya sin la participación del Poder Ejecutivo, sino de la mayoría calificada y por ende plural de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Con la reforma electoral de 1994 se daba entonces un paso muy importante en términos de imparcialidad, e incluso, respecto de la “despartidización” del órgano superior de la administración electoral.

En la reforma electoral de 1994 se reforzó en materia penal el capítulo sobre delitos electorales del Código Penal. En él se agregaron diversos tipos no existentes, como los relativos al hecho de ordenar el apoyo partidista o el uso de recursos desde algún espacio de gobierno, así como el aumento de las penas para otros delitos electorales instaurados en las reformas electorales de 1990 y 1993.

Las reforma de 1994 reforzó indudablemente el principio de imparcialidad de la administración y organización de las elecciones. La combinación de esta reforma con la instauración del nuevo modelo de justicia electoral con jurisdicción plena, permitieron vivir un proceso cuyos resultados fueron a la larga aceptados por todas las fuerzas políticas. En términos de justicia electoral, es posible afirmar que el balance permitió que transitara con éxito la legalidad y el apego de las impugnaciones a los organismos jurisdiccionales y al derecho. De esta manera, las elecciones federales de 1994 alcanzaron plenitud en términos de imparcialidad y legalidad.

Así, después del proceso electoral de 1994, es posible afirmar que quedaban tres temas pendientes para garantizar la confianza de todos los actores en los procesos electorales y suprimir en forma definitiva el debate político como método de negociación de resultados, además de la expectativa política de la alternancia: a) la supresión en la Cámara de Diputados del Colegio Electoral para calificar la elección presidencial; b) el logro de mejores condiciones de equidad en la contienda electoral; c) y la resolución de las controversias electorales locales conforme a derecho.

II.7. 1996: El nacimiento de un nuevo sistema de justicia electoral

Las premisas anteriores fueron el punto de partida del debate político electoral anterior a la elección federal de 1997, que desembocó en la reforma electoral de 1996. Desde el 1° de diciembre de 1994, los partidos políticos ma-

nifestaron en la tribuna del Congreso de la Unión el interés por emprender una reforma del Estado, que dotara de mayor equidad a los procesos electorales. En respuesta inmediata, el Presidente Zedillo manifestó en su misma toma de posesión su intención de alcanzar una reforma política definitiva. En todo caso, así como es posible afirmar que las reformas de 1993 y 1994 tendieron a consolidar los valores de la pluralidad y la equidad, esta vez el tema dominante de la discusión en los temas electorales era el de la equidad en la contienda política. No obstante que este asunto fue el dominante en las discusiones rumbo a la reforma electoral de 1996, la dinámica de los trabajos permitió fortalecer el tema de la justicia electoral.

Las expectativas abiertas en materia de reforma política por el Presidente Zedillo durante su toma de posesión, el interés de los partidos de oposición por continuar avanzando en materia de pluralidad y equidad para tratar de favorecer un escenario de alternancia y mayor distribución de la representación política y la necesidad del régimen por contar con elementos de consenso en diversos frentes, en virtud de la crisis económica, fueron factores influyentes para que el mecanismo de reflejar consensos y compromisos en acuerdos políticos continuara, tomando como base el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia del 27 de enero de 1994.

Por ello, el 17 de enero de 1995,¹⁰ los partidos políticos representados en el Congreso signaron en Los Pinos el Acuerdo Político Nacional. En él destacaron dos preocu-

¹⁰ Periódico La Jornada. 18 de enero de 1995.

paciones fundamentales en la materia electoral: a) la realización de una reforma electoral definitiva, que fuera también referencia para las entidades federativas; y b) la resolución inmediata de los conflictos postelectorales locales.

Los dos puntos anteriores reflejaban que aún hacían falta mecanismos institucionales que superaran en la materia electoral la necesidad de entablar negociaciones políticas para definir los resultados, sobre todo a nivel local. Dicho en otros términos, el conflicto electoral se presentaba, no en los distritos electorales federales a nivel local ni por las senadurías, sino en los procesos electorales estatales y municipales. Por otra parte, la insistencia en la realización de una reforma definitiva constituía una invitación a todos los actores involucrados para revisar íntegramente todos los temas vinculados al ámbito de la legislación electoral. Así fue en efecto.

Las negociaciones de la reforma político-electoral consensada en 1996 inició su etapa de negociaciones desde febrero de 1995. En primer término se definió junto con la Secretaría de Gobernación la agenda de la Reforma del Estado como producto concreto del Acuerdo Político Nacional. En dicha agenda se incluyeron diversos temas, además de la Reforma Electoral. Dichos temas fueron la Reforma Política del Distrito Federal; la Reforma de los Poderes Públicos; el Fortalecimiento del Federalismo; Derechos y Cultura Indígenas; Participación Ciudadana; y Comunicación Social.

La ambiciosa agenda tuvo como punto de partida la reforma electoral, junto con la reforma política del Distrito Federal. En términos políticos, la aspiración más impor-

tante consistía en construir una reforma de consenso. Sólo así se podía aspirar a contar con una reforma electoral definitiva. Sin embargo, en el transcurso del diálogo, los partidos políticos abandonaron las mesas en diversas ocasiones, por causa de las protestas frente a los desenlaces vividos en los procesos locales.

A principios de 1995, el Partido de la Revolución Democrática decidió abandonar temporalmente la mesa de diálogo, en virtud de los resultados de los comicios para Gobernador en Tabasco. Aunque el PRD regresaría posteriormente a la mesa a negociar en forma directa la reforma electoral, el PAN abandonó las pláticas en dos ocasiones. En una primera, frente al proceso electoral local de Yucatán. En una segunda ocasión su ausencia fue más prolongada, con los resultados de los comicios locales en Puebla, particularmente respecto del caso del Municipio de Huejotzingo. Estas experiencias ilustraron que la problemática fundamental de disensos y desencuentros entre los partidos políticos eran sobre todo producto de las indefiniciones e insatisfacciones frente a impugnaciones y conflictos surgidos de los procesos electorales locales. Así, habiendo después de varios años superado el conflicto de las elecciones federales, ahora el punto recurrente de discordia era el de las elecciones locales. Por lo tanto, resultaba necesario incluir en la agenda de la reforma electoral el tema de las elecciones locales, en virtud de que de sus conflictos se generaban pugnas de carácter y dimensiones nacionales que era necesario erradicar.

En octubre de 1995 fueron instaladas formalmente las mesas de negociación de los temas de la Reforma del Esta-

do. Además de la Mesa Central, conformada por el Secretario de Gobernación, los presidentes de los cuatro partidos con presencia en las Cámaras (PRI, PAN, PRD y PT) y los coordinadores de los grupos parlamentarios, se instalaron las mesas temáticas que incluyeron la de la Reforma Electoral. De esta Mesa surgiría en julio de 1996 el acuerdo que derivó en la reforma constitucional de aquel año.

La discusión sobre la reforma electoral era tan importante en el interés nacional que en forma paralela los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral Santiago Creel y Agustín Ortiz Pinchetti abrieron un foro plural de discusión con académicos y representantes partidistas denominado Seminario del Castillo de Chapultepec. En dicho foro fueron formuladas también propuestas relativas a todos los temas de la reforma electoral.

Por su carácter de reforma electoral definitiva, el debate en las diversas mesas de discusión y propuesta abarcó todos los temas. Así, en la Mesa para la Reforma Electoral de la Secretaría de Gobernación se discutieron los temas de representación política y sistemas electorales; partidos políticos y derechos ciudadanos; condiciones de la competencia en sus modalidades de régimen de financiamiento, topes a los gastos de las campañas electorales y acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; organización electoral, incluyendo el debate sobre el Instituto Federal Electoral; proceso electoral; y finalmente el tema relativo a la justicia electoral. Temas similares fueron abordados en el Seminario del Castillo.

La vasta reforma de 1996 derivó en decisiones fundamentales en todos los temas. En materia de representación

política, fue instaurado en el Senado el principio de representación proporcional, manteniendo paralelamente la primera minoría; en la Cámara de Diputados, se instauró el tope de 300 diputados como máximo por partido político. Respecto de los partidos políticos, fue aumentado el umbral de 1.5% a 2% en las elecciones de diputados para tener acceso a curules de representación proporcional; asimismo se planteó ese mismo porcentaje en cualquiera de las elecciones en que participara para mantener el registro. En el Instituto Federal Electoral se dio un giro radical al excluir al Poder Ejecutivo y nombrar en su lugar a un Consejero Presidente y Consejeros Electorales. Respecto de las condiciones de la competencia se procedió a una reforma constitucional que aumentó en forma sustancial el monto total de financiamiento público, privilegiándole sobre el privado; estableció una fórmula más equitativa de distribución de dicho financiamiento; estableció límites más claros a los topes de los gastos de las campañas electorales; y propició un acceso más equitativo a los medios de comunicación. Así fue como esta reforma pretendió otorgar definitividad a los cambios recurrentes que se habían venido dando desde diez años atrás.

En materia de derechos ciudadanos y justicia electoral, el debate abordó un siguiente nivel dentro de la discusión sobre la materia, más allá del de la jurisdiccionalidad. En virtud de la reforma de la Suprema Corte de Justicia en 1994, que instituyó la impugnación de la constitucionalidad de las leyes por parte de gobiernos y minorías camarales, era necesario hablar sobre la constitucionalidad en materia electoral. Desde el punto de vista de las leyes electorales,

era necesario involucrar a la Suprema Corte de Justicia en su revisión. Sin embargo, respecto de la inconstitucionalidad de los actos en materia electoral, era necesario construir un modelo que permitiera evadir el efecto que trae consigo el amparo en general para poder suspender los actos reclamados. Asimismo, parecía innecesario e incorrecto establecer que dicha revisión la realizara la instancia judicial, en virtud de la propia naturaleza de la materia. Así, si bien algunos partidos políticos traían la idea de instaurar el amparo en materia electoral, la propia argumentación jurídica les convencería de un nuevo modelo.

Con las premisas anteriores, se construyó un nuevo esquema en el que sería posible revisar la constitucionalidad de las leyes electorales frente a la Suprema Corte y los actos en materia electoral, a manos del propio Tribunal. Con ello se daría en materia de justicia electoral un paso cualitativo de gran importancia para la historia de nuestro país. Más allá de la jurisdiccionalidad, el debate sería sobre otro nivel fundamental para el Estado de Derecho, como el de la constitucionalidad.

Aunado a la constitucionalidad, el debate electoral de aquel entonces abordó dos temas adicionales: el de la calificación presidencial y el de los derechos político-electorales de los ciudadanos. En el primer tema existía convergencia, en términos generales, sobre la necesidad de suprimir al colegio electoral para declarar la validez de la elección. Por lo tanto, no quedaba más que el Tribunal Electoral como la instancia adecuada para realizarla. Por otra parte, en materia de revisión del respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, el tema era de una importancia fundamental,

porque al reconocerse la diferencia entre garantías individuales y derechos políticos, se asumía que efectivamente se había carecido de instituciones adecuadas para proteger precisamente los derechos políticos. Al ser una materia de peculiar importancia y naturaleza, parecía que lo más adecuado desde el punto de vista institucional era dejar en manos del Tribunal Electoral la revisión de estos derechos. En conclusión, la propia naturaleza de los temas abordados —constitucionalidad, calificación presidencial y protección de los derechos políticos de los ciudadanos—, la justicia electoral pasó a ser de una materia más procesal y de un valor caracterizado por el debate sobre la imparcialidad, a un debate más fino en términos de principios universales fundamentales en todo Estado de Derecho. Por ello, es indudable que los temas electorales de la reforma de 1996 en materia de justicia eran de diferente calidad.

El tema de la justicia electoral fue abordado igualmente por la Mesa instaurada en la Secretaría de Gobernación que por el Seminario del Castillo. En este último llegaron también a la conclusión de que era necesario sujetar los derechos políticos a control constitucional; y a que fuera el Tribunal el que calificara la elección presidencial. Sin embargo, el pronunciamiento más importante fue en el sentido de que por la envergadura de las razones anteriores, el Tribunal Electoral debía incorporarse al Poder Judicial de la Federación.

En idéntica convergencia, la Mesa para la Reforma Electoral de la Secretaría de Gobernación concluyó que un correcto abordaje institucional sobre la constitucionalidad de actos de las autoridades electorales, la calificación pre-

sidencial y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, eran temas que más allá de un Tribunal autónomo requerían de la investidura y del sentido integral y jerarquía republicanos que concede el hecho de emitir desde un poder clásico alguna resolución en dichas materias, es decir, desde el Poder Judicial.

En materia de constitucionalidad, es evidente que el Poder Judicial la ha conocido desde siempre, al igual que el caso de la protección de derechos constitucionales, como son los derechos políticos. Por su parte, la calificación de la elección de un poder público como el Ejecutivo requería de la fuerza dotada precisamente por el pronunciamiento hecho por parte de otro poder público. Con todos estos argumentos se hizo evidente la necesidad de incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Aunado a los temas anteriores, uno de los asuntos que propiciaban mayor preocupación en el ámbito político-electoral era el relativo a las elecciones locales. Si bien resultaba lógico en una primera instancia de debate asumir el tema vinculado con la soberanía y el Pacto Federal, existía una multiplicidad de actos de las autoridades electorales locales que por su naturaleza eran violatorios de los principios constitucionales a nivel federal. Por lo tanto, era necesario, justificable y lógico instaurar una instancia de revisión constitucional de los actos de las autoridades electorales locales. En este sentido, la única autoridad capaz de cumplir con dichos requerimientos era el Tribunal Electoral. Esta necesidad constitucional no podía ser atendida de mejor manera que incorporando al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Con base en los elementos anteriores, la reforma electoral de 1996 incorporó cambios constitucionales para institucionalizar la inserción del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y para dotarle de la fuerza requerida para responder como autoridad ante los últimos retos fundamentales del sistema electoral mexicano: a) proteger los derechos político-electorales del ciudadano; b) velar por la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales federales; c) responder frente a actos de las autoridades locales violatorios de la Constitución; y e) declarar la validez de la elección del Presidente de la República.

Así, con las cinco responsabilidades aquí señaladas, el Tribunal Electoral se convirtió en la instancia superior y máxima, así como única autoridad para la resolución de toda impugnación electoral definitiva de comicios a nivel federal o local. Con dicha reforma, es posible afirmar que se cuenta hoy en día con un Tribunal constitucional en materia electoral.

En virtud de las importantes funciones permanentes que tendría que desempeñar el Tribunal Electoral por ser de última instancia en esta materia, y al responder en tal calidad frente a las elecciones locales, era necesario estructurarlo para dotarlo de permanencia. Por ello, en la reforma electoral de 1996 se diseñó al Tribunal con una Sala Superior y Salas Regionales integradas por Magistrados Electorales electos por las dos terceras partes del Senado o de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte.

La fuerza jurídico institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se consolidó con su

regulación en el artículo 99 constitucional.¹¹ Aunado a esta importante reforma, la jerarquía y especialización de su materia requería de una ley específica, como la que rige actualmente el derecho constitucional y procesal electoral: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,¹² en la que se regulan los procedimientos a seguir en el caso la presentación de recursos para garantizar la legalidad de actos y resoluciones en materia electoral federal; y de juicios para impugnar la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, así como el de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el de revisión constitucional electoral para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Como última reforma efectuada en materia de constitucionalidad electoral, la discusión de 1996 condujo a la apertura de la discusión sobre el tema de la constitucionalidad de las leyes de la materia para su revisión por parte de la Suprema Corte. Así, este máximo órgano constitucional preservó su jerarquía y autoridad, pero a la vez su neutralidad política y pureza en términos de vigilar el Estado de Derecho mediante el análisis de la constitucionalidad de las normas y no de los actos. Este paso era fundamental de preservar frente a una materia de gran controversia y permanente conflicto como lo es la elec-

¹¹ *op. cit.*, nota 2. 277-278.

¹² Véase Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral : Actualizado con la Jurisprudencia. 2a ed. México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p. Coord. Edmundo Elias Musi.

toral. Así, mientras a la Corte se le preservó su carácter de máxima autoridad general y universal para vigilar el Estado de Derecho a través de la constitucionalidad de las leyes, al Tribunal Electoral se le otorgó la jerarquía de ser la máxima autoridad constitucional frente a actos definitivos en todo proceso electoral.

Con esta reforma, se logró construir un sistema sólido de justicia electoral que excluyó en forma definitiva a las arenas políticas como definitorias de elecciones y abrió a su vez el paso para que una instancia común y única de jerarquía constitucional velara por la legalidad de todo proceso electoral. Ello parecería que iba a contribuir a garantizar para todos, condiciones igualitarias y universales de imparcialidad, certeza y legalidad.

Por lo tanto, el balance de la reforma electoral de 1996 resulta de gran envergadura. Nuestro sistema de justicia electoral pasó a ocupar un lugar distinto por haber incorporado los asuntos relacionados con la constitucionalidad y última instancia general para todos los comicios.

III. PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL CONTEXTO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO

El sistema democrático mexicano había venido avanzando en el terreno normativo durante los últimos veinte años antes de las elecciones de 1997. Constancia de ello fueron los avances vividos respecto de las fórmulas que conforman nuestro sistema electoral en ambas Cámaras, las cuales indudablemente favorecieron la pluralidad y la proporcionalidad; asimismo sobresale el esfuerzo que se

emprendió particularmente desde 1990 para contar con un sistema de organización electoral sólidamente institucionalizado hasta alcanzar su plena autonomía y condiciones de imparcialidad en sus decisiones.

Finalmente, este avance en términos normativos tuvo su reflejo culminante en el sistema de justicia electoral integrado por instituciones y normas especializadas en la materia y plenamente integradoras de los parámetros más avanzados respecto de la resolución de controversias en un Estado de Derecho, es decir, con procedimientos específicos y bien delimitados en sus etapas, plazos y elementos de definitividad; con un sistema para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; con instancias de revisión de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades electorales; y finalmente con una instancia jurisdiccional superior que otorga un espacio adicional de revisión de controversias para dar definitividad a cualquier elección dentro del territorio nacional, ya sea federal o estatal.

No obstante los avances normativos construidos, en muchos sectores y diversas corrientes políticas se condicionaron la buena evaluación de los avances democráticos a la presencia de la alternancia política en los espacios de representación. Esta condición se hizo manifiesta en los resultados electorales obtenidos en 1997, no sólo por lo vivido en algunas entidades federativas como el Distrito Federal, Querétaro y Nuevo León, en las que triunfó la oposición, sino en el hecho de que el partido siempre dominante —el Partido Revolucionario Institucional— no pudo alcanzar por primera vez en su historia la mayoría absoluta de las curules de la Cámara de Diputados.

De esta forma, la combinación normativa de esquemas sólidos de organización y justicia electoral junto con el fenómeno político de la alternancia, generaron un nuevo panorama de estabilidad política frente a los resultados de los comicios electorales. En este nuevo contexto, ha cambiado la estrategia de los partidos políticos para intentar modificar el resultado de una elección. En la historia reciente del país, eran efectivas las estrategias estrictamente políticas de movilizaciones y variaciones en las condiciones de negociación de diversos temas de interés nacional en aquellos espacios plurales de toma de decisiones. En síntesis, los partidos trasladaban a la esfera política la resolución de los conflictos electorales.

Sin embargo, frente al nuevo esquema institucional con claros avances democráticos, la estrategia de los partidos políticos para buscar que los resultados definitivos sean a su favor no encuentra con claridad una mayor rentabilidad, en relación con los esquemas anteriores de movilización y condicionamientos de las decisiones. Frente al nuevo sistema de justicia electoral, los partidos se han visto obligados a replantear su estrategia política: en vez de intentar que los resultados les favorezcan respecto de una elección, ahora deben promover alguna controversia específica a través de la argumentación jurídica frente al Tribunal Electoral. Ciertamente, los partidos utilizan también estrategias alternas de influencia política a través del uso de los medios de opinión pública. Este último mecanismo no es por lo general efectivo frente a la posición de las instituciones encargadas de dictar justicia electoral; sin embargo, pudiesen llegar a

generar desgaste y desprestigio de éstas. Este es el clima que ha venido rigiendo en el panorama de la justicia electoral durante los últimos cinco años y se ha agudizado especialmente a raíz de la alternancia del Poder Ejecutivo en julio de 2000.

El nuevo juego democrático y de justicia electoral se caracteriza por el hecho de que todos los partidos políticos tienen idéntica probabilidad de ganar o perder una controversia en términos de igualdad de derechos frente al poder público. Así, la impartición de justicia vuelve a probar su carácter imparcial. Este juego es el que garantiza precisamente la credibilidad que requiere el Tribunal Electoral como condición para mantener su jerarquía y autoridad en los procesos electorales.

Además del efecto general por el esquema vigente de justicia electoral en la estrategia política de los partidos, despierta también un conjunto de debates sobre los alcances que tiene la competencia del Tribunal Electoral frente a tres ámbitos de decisión y organización en el Estado mexicano:

- a) Los alcances frente a las soberanías de los Estados en el ámbito del Pacto Federal;
- b) Los alcances frente a decisiones administrativas de otros poderes, es decir de órganos administrativos del Ejecutivo Federal o de los Congresos a nivel Federal o Estatal; y,
- c) Los alcances respecto de las decisiones internas de los partidos políticos.

El debate sobre la posición y alcances del Tribunal Electoral frente a dichos actores y valores políticos se ha agudizado a partir de que en la nueva administración las instituciones disputan en forma horizontal, simultánea y paralela sus espacios de poder entre sí con la libertad y alcances que le otorgue el propio derecho. Existe entonces una disputa permanente de las instituciones públicas por los espacios y alcances de sus facultades y poderes.

Este mismo fenómeno lo ha vivido el Tribunal Electoral a lo largo de los últimos dos años. Antes de diciembre de 2000, el Tribunal Electoral había logrado consolidar su autoridad como última instancia en la resolución de controversias electorales, que se acreditó fundamentalmente en dos casos: el de la resolución sobre el emblema de la Coalición Alianza por el Cambio, en la que ésta la perdió, o en el caso de la asignación de las curules de representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que el PAN perdió el número de curules inicialmente atribuido. Asimismo, en el año 2000 se habían presentado algunos casos a nivel estatal resueltos con relativa aceptación y estabilidad.

Sin embargo, a partir de diciembre de 2000, el Tribunal Electoral ha tenido que enfrentar debates de diversos actores políticos que han dificultado el cumplimiento cabal de sus atribuciones. El caso relacionado con la integración e instalación del Consejo Estatal Electoral de Yucatán constituye la primera manifestación de conflicto entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial y los poderes públicos de un estado de la Federación. Este es un claro debate relativo al pacto federal. En todo el transcurso de este caso se pudo apreciar la

complejidad con la que se impuso la sentencia, precedida de descatos, e incluso de movilizaciones en la esfera político-social. Con este fenómeno, aunque fue acatada finalmente la decisión del propio Tribunal, no podía descartarse una eventual imposibilidad para cumplir a cabalidad con la ley y las resoluciones del Tribunal. Dado este caso, se ha generado la impresión de que el debate sobre el federalismo electoral puede resurgir en contra de la posición y competencia actual del propio Tribunal.

El tema sobre los alcances del federalismo en materia electoral ha sido recientemente restringido a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó por decisión unánime no tratar más asuntos relacionados con la constitucionalidad de las leyes y reglamentos tanto a nivel federal como local. El problema radica en que todos los actos de carácter electoral revisables ante el Tribunal Electoral tienen alguna vinculación o trasfondo de carácter legal y normativo que pone a este órgano en una situación compleja respecto de la toma de decisiones y resolución de controversias.

Aunque sería la Suprema Corte de Justicia la competente para revisar estos casos, es muy probable que se pierda en grados de eficacia, en virtud de la multiplicidad de temas que debe revisar la Suprema Corte.

Desde el punto de vista de las competencias vinculadas con actos de carácter administrativo, el Tribunal Electoral ha vivido distintas experiencias, particularmente en lo que se refiere a decisiones tomadas en el seno de Congresos Estatales en la materia electoral, casi todos relacionados con el nombramiento de magistrados del Tribunal

Estatad Electoral respectivo. En casi todas ellas, los Congresos han acatado las resoluciones respectivas.¹³ Sin embargo, el caso Yucatán refleja los riesgos persistentes en este debate. Asimismo, los acontecimientos relacionados con los casos sobre el financiamiento de las compañías del año 2000 ilustran que se mantiene latente el debate sobre las competencias administrativas frente a las de carácter jurisdiccional del Tribunal Electoral.

Finalmente, desde el punto de vista del papel que el Tribunal Electoral debe jugar con los partidos políticos, ha surgido un debate en torno al alcance que el Tribunal puede tener para pronunciarse sobre aspectos internos de algún partido, especialmente si se trata de alguna elección interna o condición de acceso o exclusión. Al respecto diversos partidos políticos se han pronunciado por establecer una reforma electoral que impida expresamente al Tribunal Electoral efectuar revisión alguna sobre decisiones tomadas por los propios partidos.

Desde la perspectiva constitucional vigente, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como función contribuir al desarrollo de la vida democrática nacional. Asimismo, todo individuo goza en forma universal de derechos político-electorales que se encuentran por encima de los conferidos a los propios partidos políticos. Por las razones anteriores, cualquier reforma que establezca normas que impidan la revisión de casos específicos vinculados con la vida interna de los partidos políticos, constituye un claro retroceso en términos del espíritu constitucional

¹³ <http://www.trife.gob.mx/acuerdos/sint-16-ii-01-yuc>.

contemporáneo. De darse esta reforma, se comenzaría a vivir una nueva etapa en la cual los partidos políticos se convertirían en espacios supremos de poder reflejado tanto en las decisiones camarales, como en sus facultades frente a los derechos políticos de los ciudadanos.

Ante los acontecimientos vividos de manera reciente, el futuro del Tribunal Electoral oscilaría entre dos escenarios: en el primero tendería a mantenerse la situación actual, en la que el Tribunal Electoral, a pesar de la competitividad institucional que tiene que enfrentar con esferas de otros poderes y soberanías, logra sostener sus resoluciones, a la vez de que contribuye a tejer condiciones de estabilidad y de hábito para que los actores políticos continúen otorgando preferencia a este espacio en la resolución de controversias. Sin embargo, no es descartable la presencia paulatina de un segundo escenario en el que las atribuciones actuales del Tribunal Electoral sean desarticuladas y circunscritas frente a las soberanías estatales, a ciertas autoridades administrativas, y excluidas de la órbita de los partidos políticos. De darse este último caso, se perdería un referente importante de última instancia en la resolución de controversias y se tendría entonces una multiplicidad de esferas de conflicto que podrían favorecer la inestabilidad y el dominio de élites partidistas por encima de derechos políticos ciudadanos. En síntesis, es factible que el país puede sufrir un fenómeno en el cual el atractivo político de la democracia sea que cada uno pueda hacer lo que le agrade.¹⁴

¹⁴ Corrales, Javier. Democracias y cambio económico en América Latina. *Foreign Affairs*, verano, 2001.

En conclusión, resulta necesario revalorar el papel actual del Tribunal Electoral y consolidar con claridad el espíritu constitucional de 1996 que sentó las bases para que tuviera alcances de constitucionalidad, de decisión en el ámbito local sustentado en el Pacto Federal y de defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos por encima de los intereses partidistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas de las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1993-1994.
- Corrales, Javier. *Democracia y Cambio Económico en América Latina*. Foreign Affairs. Verano, 2001.
- Gil Villegas, Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio. *Los legisladores ante las Reformas Políticas de México*. El Colegio de México, primera edición. México, 2001.
- Gobierno de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari.
- Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho Político Electoral*. Editorial Porrúa. México, 2001.
- Rives Sánchez, Roberto. *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI*. Plaza y Valdés Editores. México, 2000.

VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ

Licenciado en Derecho por el ITAM (1985-91) con la tesis “El Derecho Electoral en los Sistemas de Gobierno Contemporáneos. Mención especial. Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de Columbia, N.Y. (1996-98). Diplomados en Estudios Electorales (UAM, 1990) Análisis Político (UIA, 1991) y Pensamiento Contemporáneo (ITAM, 1992).

En actividades académicas se ha desempeñado como Profesor en diversos cursos de Derecho Electoral, Derecho Público y Derecho Administrativo: Universidad Autónoma Metropolitana e INAP; y Profesor de Asignatura en el ITAM (1991 a la fecha). Materias impartidas: Derecho Público, Instituciones Jurídicas Mexicanas, Problemas de la Civilización Contemporánea, Economía y Derecho, Teoría del Estado, Derecho y Políticas Públicas, Derecho Administrativo, Seminario de Santo Tomás de Aquino.

En su experiencia laboral ha sido Asesor en la Secretaría Técnica del Gabinete Económico en Presidencia de la República. (1989-1990); Asesor de la Secretaría de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados (1992); Representante suplente del PRI ante el Consejo General del IFE (1993-1994); Asesor del Director General Adjunto de Petróleos Mexicanos (1994); Asesor en la Oficina de Análisis Político en Presidencia de la República (1994-1995); Asesor de las Subsecretarías de Desarrollo Político y de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1993 y 1996); participante en los Grupos de Trabajo de las reformas electorales de 1993, 1994 y 1996; Asesor de la Coor-

dinación del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados (1998-1999); Coordinador de Asesores del Oficial Mayor en la Secretaría de Gobernación (1999-2000); Asesor en el Senado de la República y en el Gobierno del Estado de Puebla (2000-2001); Director General Adjunto de Banca y Ahorro, Análisis de Legislación Financiera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001- 2002).

Actualmente es Secretario Técnico de BANRURAL (2002).

DIRECTORIO

Sala Superior

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. José Luis de la Peza

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario Administrativo

Comisión de Administración

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Lic. José Guadalupe Torres Morales

Lic. Manuel Barquín Álvarez

Lic. Sergio Armando Valls Hernández

Comisionados

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario

1a. Circunscripción Plurinominal
Sala Regional Guadalajara

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

Presidente

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

2a. Circunscripción Plurinominal
Sala Regional Monterrey

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

Presidente

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

3a. Circunscripción Plurinominal
Sala Regional Xalapa

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

Presidente

Magdo. Héctor Solorio Almazán

Magdo. David Cetina Menchi

4a. Circunscripción Plurinominal
Sala Regional Distrito Federal

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

Presidenta

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Magdo. Javier Aguayo Silva

5a. Circunscripción Plurinominal
Sala Regional Toluca

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Presidente

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Magda. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Consejo Editorial

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Presidente

Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez

Dr. José Dávalos Morales

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Dr. Héctor Fix-Zamudio

Dr. José Ramón Cossío

Dr. Jaime del Arenal Fenochio

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Vocales

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

Secretario Técnico

Lic. Ma. del Carmen Cinta

Directora de Publicaciones

Mtro. Iván Hillman Chapoy

Coordinador del Programa Editorial Especial