

Capítulo sexto

El Tribunal Electoral 1987-2007



■ El Tribunal Electoral (1987-2007)

I. Primera parte: Tribunal de lo Contencioso Electoral

1. Antecedentes

No pocos autores señalan que desde 1917, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se sentaron las bases de la defensa del voto ciudadano, en su artículo 97, en donde se precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía nombrar algún o algunos de sus miembros, o a algún juez de Distrito o Magistrado de circuito, o bien, designar uno o varios comisionados especiales para averiguar algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público.¹

Después de transcurridas varias décadas, el 6 de diciembre de 1977 se reforma el artículo 97 constitucional, lo que faculta a la Suprema Corte para que practicara de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto, 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. A la par de este artículo, también se reformó el artículo 60, que permitió modificar el clásico sistema de calificación de diputados,

423

¹ Ortiz Escobar, J. Jorge, *Tribunal Federal Electoral. Sus antecedentes, su organización y funcionamiento*, México, TFE, s/a, 31 p., pp. 15-16; González Oropeza, Manuel, *Tribunales electorales*, pp. 235-236, *Estudios Jurídicos en memoria de Jorge Barrera Graf*, coord. de Fernando Serrano Migallón, México, Porrúa, 1993, XV-446 p.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

424

transfiriéndolo del Poder Legislativo al Poder Judicial. Se especificaba que, aunque correspondía a cada Cámara hacer la calificación de la elección de sus miembros, procedía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.²

Algunos años después, durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 15 de diciembre de 1986 se reformó de nuevo el artículo 60 constitucional, en donde desaparece el recurso de reclamación,³ y se ordenó que se instituyera un Tribunal que estableciera un sistema de “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”.⁴ Unos meses más tarde, en febrero de 1987 se publica el *Código Federal Electoral*, en cuyo libro octavo se instituyó la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel). Revisemos ahora el corto, pero trascendental camino que se recorrió para que naciera este tribunal, el primer antecedente del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. La reforma política de 1986

En la reforma política de 1986 el gobierno en turno utilizó el mismo procedimiento de la reforma política de 1977, en la que por primera ocasión se estableció constitucionalmente un recurso legal denominado “recurso de reclamación”, el cual sólo los partidos políticos estaban legitimados para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando este órgano colegiado considerara que hubo violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación misma de la elección. Dicho recurso se hacía valer en

² *Ibidem*.

³ González Oropeza, *op. cit.*, p. 236. El autor considera que desaparece este recurso de reclamación porque “los partidos políticos acudían en muchas ocasiones ante el máximo tribunal del país a derivar posturas ideológicas, por lo que había que dejar a la Suprema Corte a salvo de polémicas o controversias relacionadas con el debate político”.

⁴ Galván Rivera, Flavio, *El Tribunal Federal Electoral. Estructura y competencia*, p. 546-547, en: *Temas de Derecho Procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM-IIJ-IMDP, 1996, 828 p. (Serie A. Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, núm. 92).

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

425

contra de las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral; sin embargo, la resolución de la Corte no tenía el carácter de definitiva (más bien se trataba de una opinión), toda vez que se ponía en conocimiento de la Cámara de Diputados para que ésta emitiera una nueva resolución, la cual tendría el carácter de definitiva e inatacable. Los requisitos de procedencia y el trámite del recurso de reclamación se encontraban reglamentados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En efecto, la reforma política de 1986 se inicia con la publicación de una convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1986, en la cual el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, invita a los partidos políticos, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, para que participen en las audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral, en la que el objetivo es, según el artículo segundo de dicha convocatoria,

...recabar opiniones que permitan al Ejecutivo encontrar formas de perfeccionamiento democrático, en torno a la participación de ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La consulta incluirá opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno...

Para este evento se creó una comisión integrada por el secretario de Gobernación (quien la presidía), un representante de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Unos días más tarde, el 25 de junio de ese año, la misma convocatoria aparece publicada en los periódicos de mayor circulación en el país; en ella se señalan las fechas y los lugares en los que se realizarían las audiencias públicas, así como el temario conforme al cual se llevarían a cabo, siendo éste el siguiente:

- Integración de la representación política
- Partidos políticos nacionales
- Órganos y procesos electorales
- Padrón electoral, y
- Contencioso electoral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

426

3. La consulta popular: participantes y ponencias

La primera sesión se llevó a cabo el día martes 1° de julio de 1986, con el tema “Integración de la representación política”, en la cual participaron:

- Lic. Irma Cué, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, por el Partido Popular Socialista
- Sen. Patrocinio González Blanco Garrido, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Eugenio Soto Sánchez, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Prof. Vicente Fuentes Díaz, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Guillermo Fonseca Álvarez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Mario Moya Palencia, a título personal
- Mtro. Manuel Barquín Álvarez, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Lic. Pericles Namorado Urrutia, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dr. José Rivera Pérez Campos, por el Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos

En la segunda sesión, llevada a cabo el 8 de julio de 1986, con el tema inmediato anterior, participaron:

- C. Eugenio Ortiz Walls, por el Partido Acción Nacional
- Lic. Arturo Núñez Jiménez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Prof. Humberto Pliego Arenas, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Rodolfo Duarte Rivas, por el Partido Revolucionario Institucional
- Mtro. Jesús Orozco Henríquez, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- C. José Woldenberg, por el Partido Socialista Unificado de México
- Lic. Marco Antonio Aguilar Cortés, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Enrique Sánchez Bringas, a título personal

En la tercera sesión, el 15 de julio de 1986, con el tema “Partidos políticos nacionales” participaron:

- C. Francisco González Garza, por el Partido Acción Nacional
- Sen. Socorro Díaz Palacios, por el Partido Revolucionario Institucional

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

427

- Lic. Francisco Ruíz Massieu, subsecretario de Planeación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, por el Partido Socialista Unificado de México
- Dip. Pedro Etienne Llano, por el Partido Socialista de los Trabajadores
- Dr. Rafael Segovia, por el Colegio de México
- C. Jesús Antonio Cailos, por el Partido Popular Socialista
- Dr. Francisco José Paoli Bolio, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

En la cuarta sesión, efectuada el 22 de julio de 1986, con el tema inmediato anterior participaron también:

- Lic. Rubén Solís Quechol, por el Partido Demócrata Mexicano
- Dip. Martín Tavira Urióstegui, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Alejandra Lajous, a título personal
- C. Gerardo Medina Valdés, por el Partido Acción Nacional
- C. Elvira Concheiro Bórquez, por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Dip. Miguel Osorio Marbán, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Jorge Moreno Collado, por la Asociación Mexicana de Sociología
- Lic. Humberto Lira Mora, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Gonzalo Altamirano Dimas, por el Partido Acción Nacional
- Dip. Diego Valadéz Ríos, por el Partido Revolucionario Institucional

En la quinta sesión del 29 de julio de 1986, se abordó el tema “Órganos y procesos electorales”, en donde participaron:

- Lic. Pedro González Azcauga, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- C. Gustavo Hiraes, por el Partido Socialista Unificado de México
- Prof. Jesús Luján Gutiérrez, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Miguel Montes García, por el Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Francisco Berlín Valenzuela, presidente del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos
- Dip. Leopoldo de Gyvez, por el Partido Socialista Unificado de México
- Lic. Eduardo Andrade Sánchez, Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

428

En la sexta sesión llevada a cabo el 5 de agosto de 1986, participaron con el tema “Renovación política electoral”:

- Dip. Hildebrando Gaytán Márquez, por el Partido Popular Socialista
- Prof. Sabino Hernández Téllez, por el Partido Socialista Unificado de México
- Sen. Guadalupe Gómez Maganda, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Delfino Solano Yáñez, a título personal
- Lic. Gustavo Castañeda Herrera, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- C. César Humberto González Magallón, por el Partido Socialista de los Trabajadores

En la séptima sesión del 12 de agosto de 1986, con el tema “Padrón electoral”, participaron:

- Dip. Jesús Murillo Karam, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Juan Campos Vega, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Sen. Silvia Hernández de Galindo, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Silvia Gómez Tagle, por El Colegio de México

En la octava sesión del 14 de agosto de 1986, con el tema inmediato anterior, participaron:

- Lic. José Orlando Espíritu, por el Partido Socialista Unificado de México
- Lic. Roberto Trejo Rodríguez, por el Partido Socialista de los Trabajadores
- Dip. Arnulfo Villaseñor Saavedra, por el Partido Revolucionario Institucional

La novena sesión se efectuó el 19 de agosto de 1986, con el tema “Contencioso electoral”, en la cual participaron:

- Lic. Carlos Villalba Vivaldo, por el Partido Demócrata Mexicano
- Prof. Luis Alfonso Jiménez Osuna, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Andrés Espinosa Cruz, por el Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos
- Sen. Celso H. Delgado Ramírez, por el Partido Revolucionario Institucional

En la décima sesión, el 21 de agosto de 1986, participaron con el tema inmediato anterior:

- Lic. Ricardo Ruiz Suárez, por el Partido Socialista Unificado de México
- Dip. Pedro José Peñaloza, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores
- Dr. Héctor Fix Zamudio, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Dip. César Augusto Santiago Ramírez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Lic. Jorge Madrazo, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Lic. Eugenio Soto Sánchez, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Dip. Indalecio Sayago Herrera, por el Partido Popular Socialista
- Lic. Edmundo Elías Mussi, por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

4. Principales ponencias presentadas en el tema “contencioso electoral”

Es pertinente aclarar que por motivos del tema objeto de este análisis, únicamente haremos referencia a las partes de las ponencias participantes relacionadas directamente con el tema “Contencioso electoral”; de ahí que el contenido de los trabajos que no se refieran a este tema, incluyendo aquellos que fueron inscritos en él, pero que no se encuentre relación alguna con la función jurisdiccional a través del establecimiento de un tribunal electoral no se tomarán en consideración en esta parte del estudio, como es el caso de las propuestas presentadas por los Diputados Pedro José Peñaloza, César Augusto Santiago Ramírez e Indalecio Sayago Herrera.

A continuación se describirán las ponencias en el orden en el que los autores participaron en este foro sobre renovación política electoral, ya sea en su carácter de representante de los partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas, o bien, a título personal.

Para Carlos Villalba Vivaldo, representante del Partido Demócrata Mexicano, señala que las elecciones las debe hacer, organizar, vigilar y calificar el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

430

propio pueblo y no el gobierno, que en última instancia es el grupo en el poder y quien está obsesionado en conservarlo.

Por lo que se refiere a la justicia electoral, el ponente señala la necesidad de suprimir los colegios electorales, y que en su lugar la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería seguir teniendo competencia para conocer del recurso de reclamación, pero no sólo para el caso de los diputados, sino ampliarse para resolver los conflictos generados por la elección de los integrantes de la Cámara de Senadores y la del presidente de la República. Asimismo, afirma que los fallos emitidos por este órgano colegiado deberían tener el carácter de vinculatorios y definitivos.

Luis Alfonso Jiménez Osuna, representante del Partido Popular Socialista, sostiene que es necesaria una reforma al artículo 60 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que suprima los últimos tres párrafos de esa disposición, pues constituye, según Jiménez Osuna, una aberración jurídica y un atentado contra la representación nacional que el Poder Judicial, concretamente la Suprema Corte de Justicia... resuelva y obligue a la representación popular a modificar una resolución tomada en el cumplimiento de sus obligaciones y en ejercicio de su soberanía, por lo que es necesario que la propia Cámara de Diputados sea la que conozca, tramite y resuelva el recurso de reclamación."

Andrés Espinosa Cruz, del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos, estima que el sistema contencioso electoral (refiriéndose a los colegios electorales y al Poder Judicial, al que califica como órgano ajeno a los procesos electorales), debe renovarse para que responda a las necesidades actuales de nuestro sistema político, y permita acrecentar la confianza de la población en sus instituciones, sabiendo que su voto es respetado, al contar con organismos que le garanticen la seguridad jurídica de las elecciones, y proponen una serie de modificaciones, entre las que se encuentra la establecida en el apartado tercero de su ponencia, relacionada con el establecimiento de un Tribunal Electoral, y que a la letra expresa textualmente:

TERCERA. Que se constituya un Tribunal Electoral, que podría integrarse con nueve miembros, que se elegirían (*sic*) de la siguiente forma:

A) Tres Magistrados de la Suprema Corte de Justicia designados por el Congreso de la Unión a propuesta del titular del Ejecutivo

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

431

B) Tres miembros del Poder Legislativo en funciones, es decir, de la Cámara de Diputados y Senadores previa elección, y

C) Tres Maestros de reconocida probidad y prestigio intelectual, que impartan cátedra en nuestras Universidades, sancionados por la Comisión Federal Electoral

Este Tribunal además debería de tener las siguientes características: PERMANENCIA. Es decir, se constituiría en forma definitiva no transitoria, toda vez que en nuestro sistema político continuamente se llevan a cabo elecciones locales y federales, por lo que su competencia sería federal.

DEFINITIVIDAD E INATACABILIDAD. Esto es, que sus resoluciones serían ininapugnables en una instancia posterior, pues por el carácter mismo de la materia que va a conocer no es aconsejable tener segundas instancias que no beneficiarán su actuar y sí muy probablemente lo entorpecerían.

Asimismo, el carácter de los miembros sería vitalicio, con esto se procuraría que los mismos se mantuvieran lo más alejado posible de las tentaciones que implica el participar para puestos de elección.

Una última característica de este tribunal consiste en la competencia para conocer de todas las controversias que se deriven del proceso electoral, desde su preparación, desarrollo y vigilancia, hasta la propia calificación de las elecciones, además asumiría las facultades que actualmente otorga la *Constitución* a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las violaciones al voto público.

Celso H. Delgado Ramírez, presidente de la Comisión Coordinadora de Convenciones del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, propone que la Comisión Federal Electoral cuente con un órgano técnico de apoyo que se haga cargo de los asuntos contenciosos electorales, con características de un tribunal, integrado por políticos de formación jurídica y específicamente electoral, de reconocida ética profesional y nombrados por la Comisión Federal Electoral a propuesta de sus comisionados, y sus resoluciones se turnarían directamente al Colegio Electoral, como última instancia definitiva e inatacable. En este contexto, habría la necesidad de derogar el recurso de reclamación procedente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones que dicte el Colegio Electoral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

432

de la Cámara de Diputados, toda vez que es un principio nacional y universalmente aceptado que ninguno de los poderes de la República está sobre o encima de los actos particulares del otro poder, y menos aún tratándose de la propia integración.

Ricardo Ruiz Suárez, a nombre del Partido Socialista Unificado de México, sostiene que la calificación de las elecciones las lleve a cabo la Comisión Federal Electoral, integrada por igual número de miembros de cada uno de los partidos contendientes, y que las resoluciones que emita este órgano calificador tengan la oportunidad de ser combatidas a través de un recurso creado para este efecto, del que conocerá un tribunal electoral, cuyas resoluciones sean inatacables. Este tribunal, además, tendría las siguientes características:

El Tribunal Electoral —continúa el ponente— tendría competencia para conocer de las impugnaciones que se interpusieran en contra de las resoluciones que emitiera la Comisión Federal Electoral, en uso de sus facultades de órgano calificador de las elecciones federales de diputados y senadores. En el caso de la calificación de la elección para presidente de la República, seguiría siendo competente el Poder Legislativo Federal.

Para el caso de la integración del Tribunal Electoral, Ruiz Suárez agrega que éste estaría compuesto por representantes de los partidos políticos que intervinieron en las elecciones, así como por un número determinado de ciudadanos de reconocido prestigio en el ámbito del derecho, la cultura y la ciencia (independientes de los partidos políticos contendientes y que no hubieran participado como candidatos a puestos de representación popular).

Para garantizar la imparcialidad en las decisiones del Tribunal, precisa el representante del Revolucionario Institucional, los representantes de los partidos serían a razón de uno por cada partido y representarían un tercio de los integrantes del Tribunal, mientras que dos tercios de ciudadanos complementarían el número de miembros de este órgano colegiado.

En el caso de los ciudadanos que no pertenecieran a los partidos políticos y que integrarían el Tribunal, Ruiz Suárez propone el siguiente procedimiento: todos los partidos políticos presentarán una lista con un número similar de candidatos a ser miembros del Tribunal, siempre y cuando reúnan los requisitos señalados; una vez presentadas las listas se procederá a su elección a través del método de insaculación. De igual manera, se podría nombrar un número determinado de suplentes que entrarían en funciones de acuerdo con supuestos que estableciera el respectivo reglamento.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

433

La participación de Héctor Fix Zamudio, por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue una de las de mayor importancia jurídica, toda vez que nos revela en el contenido de su propuesta que se acerca más a lo jurídico que a lo político, como lo hacían las anteriores participaciones. Se distinguía también por su estructura, sistematización y viabilidad, inclusive fue el primero en utilizar el término de “Tribunal Federal Electoral” como si conociera el futuro de esta institución, ya que años más tarde (1990) con este nombre el Constituyente Permanente establecería a este órgano jurisdiccional.

En esta etapa, el prestigiado maestro consideraba en su propuesta que como en nuestro ordenamiento (refiriéndose a la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), existen organismos administrativos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos electorales (Comisión Federal, comisiones locales, comités distritales y mesas directivas de casillas), sólo podría pensarse en un tribunal federal que conociera de las impugnaciones electorales en contra de las decisiones de dichos organismos, así como de los colegios electorales respectivos, pero sin la facultad de decidir de manera definitiva, si se pretende conservar la tradición de autocalificación.

En cuanto a la forma de integrar dicho tribunal y sin descender al detalle, el mismo podría componerse de cinco magistrados designados por el presidente de la República, con aprobación del Senado Federal, que deberían cumplir con los mismos requisitos que se exigen a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Dichos magistrados deben gozar de todas las garantías judiciales que se otorgan a los jueces federales, inclusive la de inamovilidad hasta la edad de retiro, previo un periodo de prueba de cuatro años, similar al establecido para los jueces de distrito y magistrados de circuito por el artículo 97 de la *Constitución Federal*.

En cuanto a la competencia, agrega Fix Zamudio que además del actual recurso de reclamación que se atribuye a la Suprema Corte de Justicia, también debe corresponder al citado Tribunal el conocimiento de las impugnaciones contra las decisiones de los organismos administrativos electorales en cuanto al registro y su pérdida, de los partidos y de las asociaciones políticas nacionales, así como respecto de los derechos y obligaciones que la ley respectiva les atribuye, en particular en cuanto a sus prerrogativas establecidas en los artículos 60 de la carta federal y 48 y 49 de la Ley Reglamentaria.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

434

Por otra parte, dice Fix Zamudio que la reglamentación del citado recurso de reclamación debe modificarse en dos sentidos en cuanto a su conocimiento por el citado Tribunal Federal Electoral. En primer lugar, debe ampliarse para comprender también la revisión del procedimiento y de la aclaratoria de los colegios electorales de las legislaturas locales en relación con la elección de senadores federales, y en segundo término, es preciso otorgar a los magistrados electorales la facultad de apreciar nuevamente los hechos y recibir, si procede, elementos de convicción que no pudieron aportarse ante las autoridades administrativas, lo que implicaría una verdadera instrucción y no sólo el examen de la legalidad del procedimiento y de la calificación.

Finalmente (sigue manifestando Fix Zamudio), y de acuerdo con nuestra convicción personal, debe suprimirse el párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución federal, en virtud de que es inconveniente atribuir al más alto tribunal de la República la facultad de realizar de oficio una investigación en los casos en que pudiera ponerse en duda *todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión*. “Esta atribución es inviable políticamente, puesto que si bien el dictamen que con este motivo pudiese emitir la Suprema Corte no es obligatorio, implicaría privar de *legitimidad* al órgano de poder respectivo. Tenemos un ejemplo histórico en el pronunciamiento de José María Iglesias en 1876, aunque en un contexto jurídico y político diverso. Si se establece un tribunal especializado como en este documento se propone, carece totalmente de sentido la participación de la Suprema Corte de Justicia en los procedimientos electorales”, finalizó Fix Zamudio.

Jorge Madrazo, catedrático de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, estima que para bosquejar la integración de un posible tribunal electoral federal mexicano habría que definir primeramente las funciones que se le asignarían.

Al respecto, este tribunal debería asumir la función contenciosa del proceso electoral, por lo que sería un tribunal de derecho, que resolvería las controversias planteadas de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes. De ser esta una hipótesis válida, la integración del tribunal tendría que hacerse por jueces profesionales.

Una nueva disyuntiva se presenta en la decisión sobre si dichos jueces deberían formar parte de la actual judicatura federal o, bien, ser nombrados *ex profeso*. En esta segunda hipótesis habría que considerar el perfil de los jue-

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

435

ces como auténticos sujetos imparciales del proceso y ubicados auténticamente *supra partes*. Por ello, además de exigir los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, debería quedar establecido expresamente como causa de no elegibilidad la militancia partidista.

Toda vez que el Tribunal Electoral tendría competencia para conocer de todos los procesos electorales federales, afirma Madrazo que parecería lo más indicado que su designación no recayera en ninguno de los órganos involucrados, sino que proviniera de sus "pares", es decir, del pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Elegidos los miembros del Tribunal, éstos deberían gozar de las mismas garantías judiciales que la Constitución otorga a los Ministros de la Suprema Corte, a fin de asegurar su autonomía e independencia. El régimen de responsabilidad tendría que ser también el mismo. Para decidir el número de integrantes del Tribunal, el investigador opina que deberían armonizarse los siguientes criterios: a) el número de electores y su distribución en el ámbito federal; b) el cabal funcionamiento del órgano que actuaría colegiadamente; c) el plazo para la interposición de los recursos de alzada ante el Tribunal, que tendría su sede en el DF.

Por otra parte, dice Madrazo que habría que considerar que el Tribunal no podrá conocer en única instancia de todos los recursos que la ley establece, en muchos casos por la naturaleza propia del recurso. De esta suerte, para un bloque de recursos el Tribunal tendrá que ser considerado como de alzada, es decir, daría curso a lo que actualmente se denomina "recurso de revisión". En cualquier caso, las nulidades deberían ser resueltas por el Tribunal.

Si la alternativa de orientar jurisdiccionalmente los recursos electorales es válida, se impondría entonces la necesidad de conservar la instancia de la Comisión Federal Electoral para el conocimiento y resolución de los asuntos político-administrativos. La dualidad de funciones y de órganos es recomendable. Las de la competencia del Tribunal de carácter jurisdiccional que, debiendo resolverse conforme a derecho, han de estar en manos de jueces profesionales, y los de carácter político-administrativo, en los que la presencia de los partidos políticos es insuperable y que se resolverían en conciencia.

Eugenio Soto Sánchez, secretario de Asuntos Electorales y Capacitación Política del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hizo notar la necesaria creación del tribunal de lo contencioso electoral, así como el procedimiento para el ejercicio de sus funciones. Este tribunal

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

436

deberá integrarse por jurisconsultos con profundo conocimiento del derecho electoral, y de reconocida solvencia moral, intelectual y política, designados por la Comisión Federal Electoral, toda vez que en la conformación de este alto organismo electoral están representados todos los partidos políticos con voz y voto.

Por otra parte, el especialista sostiene que el tribunal podrá tener adscritos en todas las comisiones locales electorales, así como a un representante en la Comisión Federal Electoral, que sería un agente del Ministerio Público Federal, el cual conocería de las irregularidades y violaciones que se cometieran durante los procesos electorales federales y contaría con facultades para consignar ante el juez competente a los que incurrieran en hechos ilícitos.

Por último, Soto Sánchez propone también desaparecer el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que la calificación de las elecciones debería seguir correspondiendo a los colegios electorales.

Edmundo Elías Mussi, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su ponencia defiende la importancia del Poder Judicial de la Federación como guardián supremo del orden constitucional y del imperio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, frente a los actos del Poder Legislativo, Ejecutivo y hasta en algunos casos del mismo Poder Judicial, al invalidar con carácter de obligatoriedad los actos de estos poderes cuando no se ajustan a los mandamientos de la ley suprema.

Sin embargo, en materia política a la Suprema Corte se le priva de la obligatoriedad que a sus decisiones corresponden y la somete a los otros poderes, por lo que ya no está actuando como máximo intérprete de la Carta Magna y, en consecuencia, es momento de modificar la Constitución en los artículos 60 y 97, para suprimir la intervención que se le otorga a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la política electoral. Como ejemplo, la Constitución, en su artículo 60, otorga injerencia a la Suprema Corte, a través del recurso de reclamación, para analizar si se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral, y la estimación, opinión o conclusión a la que llegue, la sujetará a la Cámara de Diputados, para que ésta emita una nueva opinión, la que tendrá el carácter de definitiva e inatacable. Por ende, este órgano colegiado estará por encima de la Suprema Corte, es decir, de la autonomía del Poder Judicial Federal, la que se pierde, dejando de ser el supremo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, el artículo 97 de la norma suprema, faculta a la Suprema Corte para

practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyan violaciones al voto público, cuando se ponga en duda la legalidad del proceso de alguno de los poderes de la Unión. Concluida su labor, los resultados los hará llegar oportunamente a los órganos competentes, corroborando una vez más, que la Suprema Corte se despoja de su carácter de supremo tribunal del país al someterse a los “órganos competentes”, sea la Cámara de Senadores o de Diputados, para que éstos resuelvan en definitiva.

En este contexto, Elías Musi propone crear un Tribunal Federal Electoral con salas regionales en los estados de la República mexicana, con competencia para desempeñar las funciones que actualmente realizan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los colegios electorales, de conformidad con los artículos 60 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Principales conclusiones

PRIMERA. De las nueve ponencias presentadas en el tema “Contencioso electoral”, seis de ellas proponen no suprimir los colegios electorales, a saber:

1. La primera sugiere que sea competencia de la propia Cámara de Diputados el conocer, tramitar y resolver el recurso de reclamación, y no facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. La segunda sostiene el criterio de que la primera instancia fuera la Comisión Federal Electoral, la que deberá contar dentro de su estructura, con un órgano encargado de resolver los conflictos contenciosos electorales, pero que sus resoluciones fueran turnadas al Colegio Electoral como última instancia, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables. En este caso, se derogarían el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y
3. El establecimiento de un tribunal electoral con competencia para conocer de las impugnaciones electorales en contra de actos o resoluciones de los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos electorales (Comisión Federal Electoral, comisiones locales, comités distritales y mesas directivas de casillas). Así como del conocimiento de los actos y resoluciones de los colegios electorales respectivos.
4. La creación de un tribunal electoral, integrado por jurisconsultos con conocimientos en derecho electoral, de reconocida solvencia moral,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

438

intelectual y política, designados por la Comisión Federal Electoral. Este Tribunal deberá tener un representante en la Comisión Federal Electoral y en las comisiones locales electorales, con el carácter de agente del Ministerio Público Federal, con competencia para conocer de las irregularidades y violaciones electorales, así como de consignar ante el juez competente a los que hayan incurrido en delitos electorales. Se derogaría el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero la calificación de las elecciones seguiría siendo competencia de los colegios electorales.

5. La tercera, instaurar un tribunal federal electoral, con salas regionales en los estados de la República mexicana, con competencia para desempeñar las funciones que actualmente realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme los artículos 60 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa la no desaparición de los colegios electorales.
6. Que la calificación de las elecciones las realice la Comisión Federal Electoral, y que sus resoluciones puedan ser impugnadas en última instancia ante un tribunal electoral, cuyas sentencias sean definitivas. Sin embargo, este tribunal tendría competencia para conocer de las impugnaciones que se interpusieran en contra de las resoluciones que emitiera la Comisión Federal Electoral, como órgano calificador de las elecciones de diputados y senadores, respecto a la calificación de la elección presidencial seguiría siendo competente el Poder Legislativo Federal. En este caso se suprime el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, respecto a los colegios electorales, únicamente se deroga para diputados y senadores; no para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA. De las nueve ponencias presentadas en el tema "Contencioso electoral", tres de ellas consideran la necesidad de suprimir los colegios electorales, y en su lugar proponen:

A) Ampliar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer, mediante el recurso de reclamación, no sólo de la calificación de los integrantes de la Cámara de Diputados, sino también los de la Cámara de Senadores y la del presidente de la República, otorgando a sus resoluciones el carácter de definitivas.

B) Que la calificación de las elecciones las realice la Comisión Federal Electoral, y que sus resoluciones puedan ser impugnadas en última instancia ante un Tribunal Electoral, cuyas sentencias sean definitivas. En este caso no sólo se suprime la competencia de los colegios electorales, sino también el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) La constitución de un tribunal electoral, con competencia para conocer de todas las controversias que se deriven del procesos electoral, desde su preparación, desarrollo, vigilancia, hasta la propia calificación de las elecciones, además de asumir las facultades que actualmente otorga la Constitución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las violaciones al voto público. En este caso se suprimen los colegios electorales, el recurso de reclamación competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la facultad de este máximo cuerpo colegiado para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público (una ponencia).

6. La reforma constitucional

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, el 4 de noviembre de 1986 se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en cuenta que la iniciativa proponía modificar varios artículos constitucionales, en esta parte del trabajo únicamente abordaremos aquellos numerales relacionados con nuestro tema, en los que se encuentran establecidos el sistema de autocalificación de las elecciones federales por parte de los colegios electorales y el recurso de reclamación, cuya competencia le correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que se refiere al sistema de autocalificación de las elecciones, que consiste en la facultad que tenían las Cámaras del Congreso de la Unión para calificar las elecciones de sus propios integrantes, tiene una larga tradición en el Estado mexicano, desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta el 3 de septiembre de 1993, fecha en la que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reformaron varios artículos, entre ellos el 60 de la Constitución general de la República que establecía dicho sistema. La historia sólo registra como excepción la Constitución centra-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

440

lista de 1836, en la que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado; mientras que la de los senadores, por el Supremo Poder Conservador, según lo dispuesto por los artículos 5° de la Tercera Ley y 12, fracción XI, de la Segunda, respectivamente.

El fundamento de este sistema de autocalificación se encuentra en la teoría de la división de poderes representada por Locke y Montesquieu, la cual aparece durante la Edad Media. Esta teoría consiste en que las funciones de cada uno de los órganos de los Estados deberían desempeñarse separadamente por órganos estatales diferentes, de tal suerte que su ejercicio no se concentrara en un solo, es decir, que cada uno de los poderes que integran el poder público sea independiente de los demás; como consecuencia, cada uno de los poderes públicos no puede estar sujeto a las determinaciones de los otros dos poderes; de ahí que respecto al Poder Legislativo, éste era la única autoridad facultada para calificar la elección de sus propios integrantes. Dejar la calificación del proceso de su integración a un organismo distinto al integrado por sus miembros sería lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen, así como vulnerar al electorado que representa.

Así, antes de la reforma del artículo 60 constitucional se establecía que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un colegio electoral integrado por sesenta presuntos diputados, que de acuerdo con las constancias de mayoría que registrara la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y, por cuarenta presuntos diputados que resultaran electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuvieran la votación más alta.

Por su parte, para calificar la elección de sus integrantes, la Cámara de Senadores se erigía en colegio electoral, integrado por los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaratoria de senador electo por parte de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Por lo antes expuesto, la iniciativa de reforma constitucional proponía mantener el sistema de autocalificación de los integrantes del Poder Legislativo Federal, es decir, no desaparecían los colegios electorales; antes bien, en el caso de la Cámara de Diputados, para calificar la elección de sus integrantes, su colegio electoral se conformaría con la totalidad de los presuntos diputados electos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, y no

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

441

sólo con un determinado porcentaje, retornando de esta forma al procedimiento original establecido en la Constitución de 1917.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, la propuesta consistía en que para calificar la elección de sus miembros, su Colegio Electoral estaría integrado por los presuntos senadores electos, sumados con aquellos que continuaran en el cargo. No olvidemos que en esta misma reforma constitucional también se proponía modificar el artículo 56 constitucional, para que la Cámara de Senadores se renovara por mitad cada tres años, modificación que al aprobarse tuvo consecuencias en la integración del Colegio Electoral de esta Cámara.

Ahora bien, por lo que se refiere al recurso de reclamación, el 6 de diciembre de 1977 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaban y adicionaban diecisiete artículos de la Constitución general de la República, entre ellos el artículo 60, el cual establecía dicho recurso a favor de los partidos políticos, y que se hacía valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, y sólo en el caso de que el máximo órgano jurisdiccional de la nación estimara que se habían cometido violaciones sustanciales durante el proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Sin embargo, sus resoluciones no tenían el carácter de definitivas ni eran vinculatorias; simplemente pasaban a la consideración de la Cámara de Diputados para que el correspondiente Colegio Electoral, en segunda instancia, emitiera la resolución con los resultados que los integrantes del Colegio Electoral decidieran, la cual gozaba de la calidad de definitiva e inatacable.

Por lo que se refiere a su reglamentación, el mismo numeral remitía a la ley secundaria, es decir, a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), el establecimiento de los requisitos de procedencia y del trámite a que debía sujetarse dicho medio de impugnación.

Esta reforma fue una de las más criticadas en materia electoral, sobre todo en el ámbito académico. La mayoría de los argumentos vertidos en contra de esta modificación constitucional giraban en torno a la inconformidad del papel desempeñado por el más alto tribunal del país en asuntos políticos, sobre todo porque sus resoluciones derivadas de la interposición del recurso de reclamación no tenían el carácter de última instancia, no eran vinculatorias, tampoco definitivas, mucho menos obligatorias para el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, de tal suerte que podían ser ignoradas. Finalmente, lo

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

442

resuelto por este Colegio Electoral sí tenía la naturaleza de definitiva e inatacable. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía competencia alguna para conocer de los asuntos electorales de los integrantes de la Cámara de Senadores erigida en Colegio Electoral para calificar la elección de sus integrantes.

Con justa razón, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, señalaba “Recojiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional”. Asimismo, destacaba que “uno de los aspectos que más controversia ha producido entre los juristas y publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido por la reforma de 1977”, reconociendo la necesidad de suprimir este recurso al afirmar “la demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas”. Finalmente reconoce la importancia de la función desempeñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como garante del control constitucional en nuestro país, y, como consecuencia, el rango de máxima autoridad jurisdiccional de nuestro sistema legal, al manifestar

El Ejecutivo federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

Al respecto, no sólo se propone la desaparición del citado recurso establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional, sino que en su lugar se pretende también establecer por primera ocasión en México, un tribunal electoral, cuya competencia le sería otorgada por la ley; es

decir, constitucionalmente se proponía la creación de un tribunal en la materia electoral, pero su competencia, organización y funcionamiento se remitía a la ley, facultad principal del Congreso de la Unión. Su instauración (expresaba la iniciativa de ley), permitiría contar con una instancia que controlara el desarrollo del proceso electoral desde sus etapas preparatorias y asegurara su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Sin embargo, volvían nuevamente a aparecer los fantasmas de Locke y Montesquieu, ya que las resoluciones de este tribunal electoral no tendrían el carácter de definitivas e inatacables; tan sólo se recorría una primera instancia, puesto que las sentencias de este órgano jurisdiccional serían materia de los colegios electorales de cada cámara en una segunda y última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tendrían el carácter de definitivas e inatacables. En este sentido, finalmente la iniciativa de ley privilegiaba el sistema de autocalificación por los colegios electorales de cada cámara, función congruente con el principio de la teoría de la división de poderes.

Finalmente, el 15 de diciembre de 1986 apareció publicada la modificación del artículo 60 constitucional, en la forma que a continuación se cita

Art. 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación Mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubiesen 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 continuarán en el ejercicio de su encargo.

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

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

444

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.

7. La reforma legal

En la iniciativa legal, complemento de las modificaciones constitucionales a los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, se hace referencia a los foros de consulta popular convocados por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, para llevar a cabo la reforma en materia electoral, citando

En esta consulta, con la participación activa y corresponsable, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, en un amplio clima de libertad, discutieron de manera especial los temas relativos a la representación política, al sistema de partidos y su régimen de prerrogativas, a los procesos y órganos electorales, al padrón electoral y al contencioso electoral.

Asimismo, se dice que la presente iniciativa se envía a la consideración de los integrantes del Poder Legislativo, junto con la iniciativa de las reformas constitucionales, considerando que es importante remitir los dos documentos, para comprender cabalmente el propósito democratizador que en su conjunto anima a todas las innovaciones legales que se proponen.

En materia de justicia electoral, la iniciativa legal propone un nuevo sistema contencioso electoral, en el cual destaca de manera fundamental la creación de un tribunal electoral, que como órgano imparcial y con plena autonomía para dictar sus fallos realice funciones de control de la legalidad del proceso

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

445

electoral. Sin embargo, es importante señalar que la iniciativa no sólo tenía relación con la justicia electoral, sino también con otros rubros que hacen que la reforma que se propone modifique la mayoría de los 250 artículos de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y la adición de 113 nuevos, para dar paso a un nuevo código electoral, que de manera clara y sistemática regule y dé coherencia y precisión a la renovación política electoral.

De ahí que, si bien es cierto que el artículo 60 de la Constitución general de la República estableció en su cuarto párrafo como obligación del gobierno federal, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, también es verdad que la propia Constitución derivó en la ley secundaria el establecimiento de medios de impugnación en la materia electoral, la creación del tribunal electoral, su competencia, así como la naturaleza jurídica de sus resoluciones.

Este trabajo jurídico de carácter reglamentario, que proponía modificaciones de fondo, por lo complejo, pormenorizado y extenso, obligó al legislador ordinario a la expedición del Código Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987, el cual abrogaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977.

El contenido de este Código Electoral se integra por ocho libros. El primero se refiere al objeto y fin del cuerpo legal y se define a los derechos políticos; el segundo se integra por las normas reguladoras de las formas de organización política de los ciudadanos; el tercero, a las normas que estructuran el Registro nacional de Electores; el cuarto, al proceso electoral y a los organismos electorales; el quinto, a la elección; el sexto, a los resultados electorales y a las diversas etapas que constituyen el cómputo de la elección; el séptimo clasifica los recursos en revocación, revisión, apelación y queja, que los actores electorales, en su papel de ciudadanos, partidos políticos y sus representantes, tienen derecho de interponer en contra de los actos y resoluciones que consideren violatorios de los derechos políticos electorales, medios de impugnación que serán resueltos, los dos primeros, por autoridades electorales administrativas, y los dos últimos, por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya estructura, organización y funcionamiento se detalla en el libro octavo del citado ordenamiento legal. Con el establecimiento de este Tribunal se elimina el recurso de reclamación en materia electoral; en consecuencia, la injerencia que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como autoridad competente para resolver este recurso.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

446

8. El Tribunal de lo Contencioso Electoral

La naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral se encuentra establecida en el artículo 352 del *Código Federal Electoral*, al definir a esta autoridad como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja.

En cuanto a su integración, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se conformaba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos. En esta etapa es importante señalar que la Cámara de Diputados se constituía en cámara de origen.

Respecto al procedimiento, las propuestas de los partidos políticos se presentaban al presidente de la Cámara de Diputados, quien turnaba la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en el término de quince días presentaba el dictamen en el que se proponía la designación de los integrantes del Tribunal, debidamente fundada. Dicho dictamen se sometía a la consideración del pleno, en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores.

En los recesos del Congreso de la Unión, a la Comisión Permanente le correspondía hacer el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Para ser Magistrado de este Tribunal, los interesados deberían cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos al tiempo de que se realice el nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- 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;

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

447

- V. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ni haber sido ministro de algún culto;
- VI. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

El tiempo que surte efectos el nombramiento de magistrado es de dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. La retribución que reciban será señalada en el presupuesto de egresos de la Federación.

Según el dictamen de las comisiones unidas, primera, segunda y tercera de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el 29 de mayo de 1987 hace del conocimiento de la Honorable Asamblea, que fueron turnadas para su estudio y su dictamen las propuestas hechas por los partidos políticos nacionales, que contienen los nombres de los ciudadanos que dichos partidos consideran que deberían ser nombrados magistrados numerarios y supernumerarios, para integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral, siendo éstos los siguientes:

Acosta Romero, Miguel	Guerrero Martínez, Antonio
Azuela Huitrón, Mariano	Krieger Vázquez, Emilio
Baeza Romero, Alberto	López Madrid, I. Elías
Ballinas Acuña, José Francisco	Méndez Silva, Ricardo
Baltasar Vázquez, Miguel	Moreno Díaz, Daniel
Burgoa Orihuela, Ignacio	Ojesto Martínez, José Fernando
Calvo Zapata, Carlos	Ortega Mojica, Víctor Manuel
Cano Cooley, Víctor Manuel	Rico Álvarez, Fausto
Cárdenas López, Jorge Luis	Rojas Roldán, Abelardo
Carrancá y Rivas, Raúl	Romero Bravo, Humberto
Carrillo Prieto, Ignacio	Sánchez Bringas, Enrique
Cuadra y Moreno, Héctor	Sánchez González, José
De la Peza, José Luis	Sánchez Medal Ramón
Elías Mussi, Edmundo	Sánchez Ríos, Bernardo
Fix Zamudio, Héctor	Sánchez y Sánchez, Gerardo
Flores García, Fernando	Solano Yáñez, Delfino
Franco González Salas, José Fernando	Suárez Belmont, Gonzalo Tomás
García Moreno, Víctor Carlos	Velasco Rocha, Sergio Francisco
Garrido Platas, Luis Javier	Vélez Pliego, Alfonso
González Casanova, Pablo	Villalpando Rodríguez, María Evangelina
González Durán, Carlos	Zamora Valencia, Miguel Ángel.
Guerrero Martínez, Eduardo Alfonso	

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

448

Finalmente, y después de haber valorado la comisión dictaminadora los méritos individuales de los propuestos, se deja constancia de que todos y cada uno de los profesionistas son reconocidos y estimados en los medios jurídicos y académicos a los que pertenecen y de que gozan ante toda la sociedad de prestigio profesional excelente y de fama pública de honestidad y probidad, plenamente acreditados con su conducta.

Asimismo, se hace constar que la generalidad de los incluidos son figuras relevantes de su especialidad en los planos nacionales e internacionales y que han recibido reconocimiento del país y del extranjero; algunos desempeñan o han desempeñado elevados puestos en la judicatura; otros más son autores connotados que han publicado diversas obras jurídicas, sociológicas y políticas; varios representan los más altos niveles de reconocimiento a su labor en diferentes entidades de la República; están reputados catedráticos que han desempeñado elevadísimas responsabilidades en la vida académica o han presidido agrupaciones profesionales del más alto rango, se acuerda:

PRIMERO. Se designan magistrados numerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos Miguel Acosta Romero; José Luis de la Peza; Fernando Flores García; José Fernando Franco González Salas; Raúl Carrancá y Rivas; Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas.

SEGUNDO. Se designan magistrados supernumerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos: José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Mussi.

En cuanto a su organización interna de este órgano colegiado en materia electoral, su presidente será designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En esta primera conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó como presidente a Miguel Acosta Romero.

Al respecto, el *Código Federal Electoral*, establecía como facultades del presidente, las siguientes

- I. Convocar a los demás miembros del Tribunal para la instalación e inicio de sus funciones, en los términos de este Código;
- II. Presidir las sesiones del pleno del Tribunal, dirigir los debates y conservar el orden durante las mismas;

- III. Nombrar al secretario general, secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del Tribunal;
- IV. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- V. Despachar la correspondencia del Tribunal;
- VI. Notificar a los organismos electorales las resoluciones que pronuncie sobre la expedición de constancias de mayoría;
- VII. Notificar a los organismos electorales y al registro nacional de Electores para su cumplimiento, las resoluciones que dicte sobre los recursos de que conozca; y
- VIII. Los demás que le atribuye este Código.

Asimismo, para la tramitación, integración y sustanciación de los expedientes que contienen los medios de impugnación que se hacen valer y, que el Tribunal tiene la obligación de resolver, el presidente del tribunal nombrará a los secretarios y personal auxiliar que considere necesario.

El Tribunal contará, además, con un secretario general para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo.

Los secretarios del Tribunal deberán ser de nacionalidad mexicana, mayores de 25 años, con título de licenciado en derecho legalmente registrado y en pleno ejercicio de sus derechos políticos. En relación con el funcionamiento del Tribunal, éste se instalará a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate. En caso de elecciones extraordinarias, se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva. El Tribunal resolverá siempre en pleno. Éste deberá integrarse con un mínimo de seis magistrados, entre los que deberá estar el presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas. Los magistrados supernumerarios se ocuparán de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios.

9. Conclusión de inciso: La reforma política de 1986

La reforma política de 1986 se inició con una convocatoria propuesta por el Ejecutivo Federal, cuyos destinatarios fueron los partidos políticos nacionales, las asociaciones políticas, las organizaciones sociales, las instituciones

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

450

académicas y los ciudadanos en general, a efecto de que participaran en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral, cuyo objetivo fue el de recabar opiniones que dieran la pauta para encontrar formas de perfeccionamiento democrático en torno a la participación de ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, incluyendo puntos de vista sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno.

Derivado de las múltiples aportaciones sobre el particular, se llegaron a conclusiones relevantes que finalmente fueron reflejadas en la iniciativa de ley que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión el 3 de noviembre de 1986.

La iniciativa no sólo tenía relación con la justicia electoral, sino también con otros rubros más que derivaron en la modificación de la mayoría de los 250 artículos de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y la adición de 113 nuevos, para dar paso a un nuevo Código Electoral, que de manera clara y sistemática, regulara y diera coherencia y precisión a la renovación política electoral, ordenamiento que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 12 de febrero de 1987, el cual abrogaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada el 30 de diciembre de 1977.

Al respecto, no solo se propuso la desaparición del recurso de Reclamación establecido en el artículo 60 constitucional, sino que en su lugar se estableció por primera ocasión en México, un tribunal electoral cuya competencia le sería otorgada por la ley, es decir, constitucionalmente se proponía la creación de un tribunal en la materia electoral, pero su competencia, organización y funcionamiento, se remitía a la ley, facultad principal del Congreso de la Unión.

A decir de la propia iniciativa de ley, su instauración permitiría contar con una instancia que controlara el desarrollo del proceso electoral desde sus etapas preparatorias y asegurar su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales.

Finalmente, el 15 de diciembre de 1986 apareció publicada la modificación del artículo 60 constitucional, en la forma que a continuación se cita Art. 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

451

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación Mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubiesen 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 continuarán en el ejercicio de su encargo.

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.

Con ello se conseguiría la renovación del sistema electoral mexicano, mediante la instrumentación de mecanismos tendentes a asegurar la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto al pluralismo ideológico, la conformación de un régimen de igualdad entre los partidos políticos, así como la autenticidad del sufragio ciudadano.

De la anterior transcripción se desprende la creación de un tribunal, sin que se le atribuyera naturaleza jurídica, denominación alguna, ni competencias específicas, lo que como se dijo, se dejó a la competencia del Congreso Federal que debía detallarlo en la ley electoral secundaria. Así, en el Código Federal Electoral en su artículo 352 se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral y se le definió como

“...el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja...”

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS DEL TEPJF

452

El organismo se conformaba por 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, la Cámara de Diputados fungía como Cámara de origen, mientras que la de Senadores como Cámara revisora.

Respecto al procedimiento de designación, las propuestas de los partidos políticos se presentaban al Presidente de la Cámara de Diputados, quien turnaba la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en el término de quince días presentaba el dictamen en el que se proponía la designación de los integrantes del Tribunal, debidamente fundada.

Dicho dictamen se sometía a la consideración del pleno, en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores.

En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente le correspondía hacer el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Para ser Magistrado del Tribunal, los interesados debían cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos al tiempo de que se realice el nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- 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;
- V. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ni haber sido ministro de algún culto;
- VI. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

453

El tiempo que surtía efectos el nombramiento de magistrado era de dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. La retribución que recibían sería señalada en el presupuesto de egresos de la federación.

Con fecha 29 de mayo de 1987, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión acordó designar magistrados numerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos Miguel Acosta Romero; José Luis de la Peza; Fernando Flores García; José Fernando Franco González Salas; Raúl Carrancá y Rivas; Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas, y como magistrados supernumerarios a los ciudadanos: José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Musi.



En cuanto a su organización interna su Presidente sería designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En esta primera conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó como Presidente al doctor Miguel Acosta Romero.

En relación con el funcionamiento del Tribunal, éste se instalaría a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate.

El Tribunal resolvería siempre en pleno, integrado como mínimo con seis magistrados, entre los que debería estar el Presidente. Las resoluciones se tomarían por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el Presidente tendría voto de calidad.

Las sesiones del Tribunal serían públicas. Los magistrados supernumerarios se ocuparían de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios. Por lo que hace a su competencia, mediante el recurso de apelación resolvía impugnaciones en contra de actos de la etapa preparatoria de la elección, mientras que a través de los recursos de queja, resolvía conflictos derivados de los resultados de las elecciones.

En congruencia con la redacción del citado precepto 60 de la Constitución, el Tribunal de lo Contencioso Electoral era la primera instancia en materia de declaración de nulidad de la votación de recibida en una casilla o de la elección efectuada en un distrito electoral, siendo la última instancia el Colegio

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

454

Electoral de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, así en la calificación de las elecciones por parte de los Colegios Electorales, en teoría se debían tomar en cuenta las resoluciones emitidas por el tribunal en estudio al resolver sobre los recursos de queja hechos valer, así como las constancias que integraran los expedientes respectivos, lo que conduce a afirmar que la interposición del recurso de queja constituía un requisito de procedibilidad para la ulterior impugnación ante los Colegios Electorales.

De lo anterior se concluye que en los hechos, las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral no tenían el carácter de inatacables, ni tenían la particularidad de ser definitivas, puesto que podían ser modificadas e incluso ignoradas por los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso.

Las críticas a la creación del tribunal en estudio no se hicieron esperar. Se cuestionó la calificación de "organismo autónomo de carácter administrativo", pues en la materia electoral no se presentaban los extremos del conflicto entre la Administración y los particulares, puesto que los conflictos que debía resolver no involucraban órganos de la Administración Pública, sino organismos con formas de organización e integración plural, en las que participarían minoritariamente el Poder Ejecutivo y el Legislativo y mayoritariamente los partidos políticos nacionales con registro, autónomos y con personalidad jurídica propia según definición legal.

Atendiendo a los actos que despliegan los organismos electorales, esencialmente de naturaleza político-electoral, se dijo que no se justificaba la calificación de "organismo autónomo de carácter administrativo", pues en rigor su función consistía en un control jurisdiccional de la legalidad en los procesos electorales, además del señalamiento del manifiesto error tautológico en su denominación, porque cualquier tribunal resuelve sobre lo contencioso, motivo por el cual debía red denominarse.

Se dijo también que para fines prácticos y llevado al extremo, los Colegios Electorales podrían estar actuando como juez y parte en la impugnación de las elecciones. En efecto, a disposición expresa de la entonces vigente Constitución, si los Colegios Electorales se conformaban con todos los presuntos diputados y senadores que hubieren obtenido su constancia o declaración respectiva, y los Colegios Electorales tenían la función de calificar la elección de los que la integran, en caso de ser impugnados, los presuntos diputados o senadores electos habrían estado actuando simultáneamente como juez y parte en la impugnación, pues por un lado se vería cuestionada su elección y, por el

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

455

otro estarían en posibilidad de resolver dicha impugnación en la que estuvieren directamente involucrados.

Sin embargo, las censuras más comunes consistieron en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no se podía considerar como un verdadero tribunal por carecer de potestad anulatoria de las elecciones y votaciones, lo que lo hacía un órgano revisor más dentro del procedimiento electoral.

En relación con la efímera existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral y su función cabe decir que tuvieron especial relevancia durante el proceso electoral federal 1987-1988, lo siguientes asuntos:

Durante 1987 y hasta el último día de junio de 1988 el tribunal conoció 23 recurso de apelación; habiendo resuelto 15 de ellos y reservado los seis restantes por caer en la hipótesis del último párrafo de la fracción IV del artículo 318.

De entre ellos trascienden por su importancia el RA/02/87 interpuesto en contra de la determinación de la Comisión Federal Electoral de mantener inalterada la división territorial para efectos del proceso electoral federal, que fue declarado infundado; el RA/03/88 interpuesto por un miembro del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, que impugnó la resolución de la Comisión Federal Electoral mediante la cual se declaraba incompetente para conocer de las cuestiones planteadas, argumentando que no podía interferir en la vida interna de los partidos políticos, el tribunal resolvió procedente el recurso de apelación para que la Comisión conociera de las cuestiones planteadas y resolviera en consecuencia; el RA/07/88 interpuesto por dos ciudadanos impugnando la determinación de la Comisión Federal Electoral, para que la elección de Senadores de la República se hiciera en una sola boleta, comprendiendo las dos fórmulas y mediante un solo círculo para ambas, se determinó el recurso infundado; y el RA/08/88 interpuesto por el Partido Mexicano Socialista en contra de la resolución de la Comisión Federal Electoral de no sustituir las boletas electorales para la elección presidencial, cambiando el nombre de Heberto Castillo por el de Cuauhtémoc Cárdenas S., por razones de carácter técnico y de tiempo habiéndose declarado igualmente infundado.

Todas estas resoluciones evidenciaron la falta de costumbre de los partidos políticos a ceñirse al marco jurídico, pues indebidamente fueron motivo de análisis y revisión en el seno de la Comisión Federal Electoral, y de acres e infundadas críticas por comisionados de varios partidos políticos, siendo que debieron ser acatadas sin cuestionamiento alguno.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

456

Por lo que hace a recursos de queja, los partidos políticos, todos sin excepción, hicieron uso de éste para impugnar los resultados consignados en los cómputos distritales y lo hicieron en forma intensiva, pues el tribunal recibió 593 recursos.

La estadística en este caso es sumamente importante pues nos permite analizar la eficacia de este medio de impugnación y en su caso, las causas que impidieron su óptima aplicación.

De los 593 recursos interpuestos 181 (30.52%) fueron desechados por notoriamente improcedentes, bien porque quien los promovía carecía de legitimación para ello; porque no se había cumplido con la presentación en tiempo y forma de los escritos de protesta en los casos que el Código lo establece como requisito de procedibilidad; o bien porque no se cumplían los requisitos esenciales señalados en el Código Electoral, de lo que se deriva que la principal causa para que se diera un alto porcentaje de desechamientos de los recursos de queja fue la falta de preparación, capacitación y comprensión de los cuadros de los partidos políticos del sistema de recursos.

De los 593 recursos de queja 324 (54.63%) fueron declarados infundados por falta absoluta de pruebas o porque las ofrecidas no eran las idóneas para acreditar lo que se considera fue producto de la tan limitada reserva legal establecida en el artículo 315, fracción II del Código Federal Electoral de admitir exclusivamente las pruebas documentales públicas, referidas en el catálogo correspondiente del Código Federal de Procedimientos Civiles, la indicada limitación en un régimen exageradamente restrictivo, no se ajustó a las exigencias de la materia electoral lo que redundó en la imposibilidad del juzgador de tener la cabal apreciación de los hechos controvertidos o inciertos, esto sin pasar por alto que en muchas ocasiones los partidos políticos no tuvieron el cuidado de ofrecer y aportar con sus recursos de queja todos los elementos probatorios con que podían contar o que los organismos electorales no enviaban todos, los elementos o documentos en su poder, haciendo así imposible la tarea juzgadora del Tribunal.

De los restantes recursos 64 (10.79%) fueron declarados fundados, parcial o totalmente, y en uno de ellos, relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal ordenó que no se expidiera la constancia de mayoría, por lo que este caso fue conocido y resuelto en definitiva por el Colegio Electoral correspondiente, declarando electo al candidato común de los partidos popular socialista y del frente cardenista de reconstrucción nacional.

En resumen, la mayoría de los recursos de queja relativos a las elecciones federales fueron declarados infundados, destacan entre otras causas:

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

457

- a) El recurrente no señala la elección que se impugna ni qué consisten las supuestas irregularidades;
- b) El recurso fue interpuesto contra actos previos a la electoral;
- c) El recurrente no aprobó las irregularidades que invoca en las casillas;
- d) El recurrente no señala la elección que impugna;
- e) El recurrente no ofrece ni aporta prueba documental pública, que acredite sus extremos;
- f) El recurrente no acreditó los agravios que aduce en su petición;
- g) Las pruebas ofrecidas por el recurrente no fueron suficientes acreditar los hechos constitutivos de su acción;
- h) El recurrente impugna actos, no previstos como causal de nulidad por el Código Federal Electoral;
- i) El recurrente no acreditó su personalidad, en términos de lo que dispone la Ley Reglamentaria;
- j) El recurrente no presentó escrito de protesta, y
- k) El promovente no firmó su recurso correspondiente.

Lamentablemente los críticos a ese órgano resolutor, no carecían de razón, derivado de los escasos medios de acción y la limitación del material probatorio inapropiados para la materia electoral, aunado a que si bien las decisiones recaídas a los recursos de apelación eran vinculantes para los litigantes, siendo definitivas e inatacables, no sucedía lo mismo en relación con las emitidas en los recursos de queja, pues estaban sujetas a la revisión de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso, que podían modificarlas e incluso revocarlas con base en motivos y negociaciones de incuestionable esencia política y no de derecho por ser éstos órganos político-legislativos que decidían de manera definitiva e inatacable la calificación de las elecciones, el Tribunal tuvo una eficacia relativa en el proceso electoral de 1988.

Pese a todas sus limitaciones, opinó la generalidad que ese órgano habría logrado aportar una experiencia valiosa para el derecho electoral mexicano, pues abría las puertas para corregir deficiencias, impedir abusos y ampliar facultades, y marcaba la pauta para la creación de nuevas formas de organización y conducción de los procesos electorales, una mayor seriedad, certeza y apego a derecho de los procedimientos que salvaguardan la eficacia del sufragio y mayor coherencia a las formas de integración de la representación nacional.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

458

II. Segunda parte: Tribunal Federal Electoral

1. La reforma política de 1990

En Palacio Nacional, el 9 de enero de 1989, en la sesión celebrada por la Comisión Federal Electoral, en el segundo punto del orden del día, se procedió a dar lectura a la solicitud de Carlos Salinas de Gortari, para que se realizaran audiencias públicas sobre la reforma electoral.

En este acto, el presidente de la Comisión Federal Electoral, Fernando Gutiérrez Barrios, solicitó al secretario técnico, Manlio Fabio Beltrones Rivera, dar lectura a la solicitud del ciudadano presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

En dicha solicitud se destaca el compromiso del presidente de la República expresado el día 1° de diciembre de 1988, de convocar a la revisión del marco jurídico que normaba los procesos electorales. Por este motivo, se comunica a la Comisión Federal Electoral, una atenta y respetuosa solicitud para que se realicen audiencias y consultas públicas, en las que se recojan las distintas opiniones de los mexicanos en la materia. La revisión del marco jurídico electoral —expresaba la iniciativa— será consecuencia del grado de acuerdo que los partidos políticos logren alcanzar.

Como respuesta a esta solicitud del señor presidente de la República, la Comisión Federal Electoral acordó, por unanimidad, la creación de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, a fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas, a expresar sus opiniones y propuestas en la materia. Dicha Comisión Especial también quedó facultada para celebrar reuniones para la concertación de acuerdos adoptados por consenso.

La Comisión Especial se constituyó con nueve integrantes, que son: el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, quien la preside en representación del Poder Ejecutivo Federal. Como comisionado por la Cámara de Diputados, Miguel Montes García. Como comisionado por la Cámara de Senadores, Alfredo Toxqui Fernández de Lara. Como comisionados por parte de los partidos políticos nacionales, participaron: Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional; José Luis Lamadrid, por el Partido Revolucionario

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

459

rio Institucional; Alfredo Reyes Contreras, por el Partido Popular Socialista; Jorge Alcocer Villanueva, por el Partido Mexicano Socialista; Víctor Vázquez López, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Como Secretario Técnico de esta Comisión, Manlio Fabio Beltrones Rivera.

Esta Comisión Especial se instaló el 17 de enero de 1989. Durante esta sesión se expidió la Convocatoria para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral.

En la Convocatoria cabe destacar las bases primera, segunda y novena. En la primera se convoca a ciudadanos, partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, y políticas e instituciones académicas a participar en la Consulta Pública sobre Reforma Electoral. En la segunda se enuncian los temas sobre los cuales versará la reforma electoral, que son:

- Derechos políticos y representación nacional
- Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales
- Política y medios de comunicación social
- Registro nacional de electores
- Organismos, procesos y contencioso electoral; e
- Instituciones políticas del Distrito Federal

Asimismo, se dispuso que para el tratamiento de los temas se organizarán once audiencias públicas en la Secretaría de Gobernación, los días 1º, 8º, 15 y 22 del mes de febrero; 1º, 8º, 15 y 29 de marzo; 5º, 12 y 14 de abril, todos de 1989. Al final del evento se tuvo la necesidad de adicionar un día más, para realizar finalmente doce audiencias públicas. Es importante señalar que el número de sesiones y los temas que se abordaron fueron seleccionados a criterio de la comisión especial, según el número de trabajos recibidos. En la base novena se dispone que la Comisión ha publicado el desarrollo de este evento, apoyándose en los medios de comunicación social de cobertura nacional. Para lo cual se dispondrá en radio y televisión, por lo menos, de dos horas para cada audiencia pública, mediante programas o transmisiones en directo que incluyan las intervenciones de los representantes de los partidos políticos, con una duración de quince minutos para cada uno de ellos, así como las ponencias que resultaran de mayor interés presentadas por otros comparecientes.

Por otra parte, en cada audiencia, al terminar la intervención de los comparecientes se abrieron sesiones de preguntas y respuestas, en las que el

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

460

público asistente tenía la posibilidad de aclarar dudas e intercambiar opiniones que permitieron ampliar los temas abordados.

2. La consulta pública: participantes y ponencias

En la primera audiencia pública, del 1° de febrero de 1989, con el tema “Derechos políticos y representación nacional”, participaron:

- Licenciado Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Senador Julio Patiño Rodríguez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Diputado Armando Ibarra Garza, por el Partido Popular Socialista
- C. Arnoldo Martínez Verdugo, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado Pedro Etienne Llano, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Asambleísta Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Doctor Arnaldo Córdoba
- Doctor Rafael Segovia
- Doctor Luis F. Aguilar Villanueva
- Licenciado Jaime González Graf

En la segunda audiencia pública, del 8° de febrero de 1989, con el tema “Derechos políticos y representación nacional”, participaron:

- Diputado Antonio Martínez Báez
- Doctor Emilio O. Rabasa
- Doctora Jacqueline Peschard
- C. Francisco Hernández Juárez
- Licenciado José María Calderón Rodríguez
- C. Jesús Hernández Barbosa, por el Partido Demócrata Mexicano

En la tercera audiencia pública, del 15 de febrero de 1989, con el tema “Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales”, participaron:

- Licenciado Javier Livas Cantú
- C. Juan José Hinojosa
- Licenciado Arturo Romo Gutiérrez
- Doctor Luis Javier Garrido
- Doctor Manuel Villa Aguilera
- Licenciado Juan Molinar Horcasitas

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

461

En la cuarta audiencia pública, del 22 de febrero de 1989, con el tema “Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales”, participaron:

- Licenciado Juan de Dios Castro Lozano, por el Partido Acción Nacional
- Asambleísta César Augusto Santiago, por el Partido Revolucionario Institucional
- Diputado Sergio Quiroz Miranda, por el Partido Popular Socialista
- Senador Porfirio Muñoz Ledo, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado Rubén Venadero Valenzuela, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Licenciado Francisco Lupián Mejía, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Doctora Soledad Loaeza Tovar
- Doctor Francisco José Paoli Bolio

En la quinta audiencia pública, del 1° de marzo de 1989, con el tema “Política y medios de comunicación social”, participaron:

- Diputado Modesto Cárdenas García, por el Partido Popular Socialista
- C. Luis Suárez
- Doctor Rolando Cordera Campos
- Licenciado Raúl Trejo Delarbre
- C. Abraham García Ibarra
- Licenciado Raúl Cremoux López

En la sexta audiencia pública, del 8° de marzo de 1989, con el tema “Política y medios de comunicación social”, participaron:

- Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Licenciado Carlos Ortiz Tejeda, por el Partido Revolucionario Institucional
- Licenciado Froylán López Narváez, por el Partido Mexicano Socialista
- Licenciado Alberto Pérez Martínez, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Licenciado Luis Gonzalo Filisola Rayón, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Licenciado Rodolfo González Reyes
- Licenciado Miguel Ángel Granados Chapa

En la séptima audiencia pública, del 15 de marzo de 1989, con el tema “Registro Nacional de Electores”, participaron:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

462

- Diputado César Coll Carabias, por el Partido Acción Nacional
- Licenciado Amador Rodríguez Lozano, por el Partido Revolucionario Institucional
- C. Hildebrando Gaytán Márquez, por el Partido Popular Socialista
- C. José de Jesús Zambrano Grijalva, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado José Jaime Enríquez Félix, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Diputado Alberto Pérez Fontecha, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Doctor Miguel Basáñez Ebergenyi
- Licenciado Miguel Cervera Flores
- Doctora Silvia Gómez Tagle
- Profesor Cuauhtemóc Rivera Godínez

En la octava audiencia pública, del 29 de marzo de 1989, con el tema “Organismos, procesos y contencioso”, participaron:

- Licenciado Martín Tavira Urióstegui, por el Partido Popular Socialista
- Licenciado Antonio García Orozco
- Licenciado Julio Faesler
- Licenciado Federico Reyes Heróles
- Licenciado Gabriel Sánchez Díaz

En la novena audiencia pública, del 5 de abril de 1989, con el tema “Organismos, procesos y contencioso”, participaron:

- Licenciado Fernando Gómez Mont, por el Partido Acción Nacional
- Asambleísta Fernando Ortiz Arana, por el Partido Revolucionario Institucional
- Licenciado José Woldenberg Karakowski, por el Partido Mexicano Socialista
- Diputado Israel Galán Baños, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Ingeniero Gustavo Riojas Santana, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- C. Edgard Sánchez Ramírez, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores
- Doctor Fernando Castañeda Sabido
- Doctor Salvador Valencia Carmona

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

463

En la décima audiencia pública, del 12 de abril de 1989, con el tema “Organismos, procesos y contencioso”, participaron:

- Licenciado Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Diputado Juan Manuel Alcántara Soria, por el Partido Acción Nacional
- Licenciado Miguel Ángel Yunes Linares, por el Partido Revolucionario Institucional
- Diputado Jesús Antonio Carlos Hernández, por el Partido Popular Socialista
- Licenciado Antonio Tenorio Adame, por el Partido Mexicano Socialista
- C. Víctor Vázquez López, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Diputado Alberto Pérez Fontecha, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Licenciado Pericles Namorado Urrutia
- Licenciado Jorge Madrazo Cuéllar

En la décima primera audiencia pública, de 19 de abril de 1989, con el tema “Instituciones Políticas del Distrito Federal”, participaron:

- Diputado Alberto Pérez Fontecha, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Asambleísta José Ángel Conchello Dávila, por el Partido Acción Nacional
- Arquitecto Jaime Aguilar Álvarez, por el Partido Revolucionario Institucional
- Asambleísta Héctor Ramírez Cuéllar, por el Partido Popular Socialista
- Asambleísta Ramón Sosamontes Herreramoro, por el Partido Mexicano Socialista
- C. Gilberto Carlos Ornelas, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Ingeniero Gustavo Riojas Santana, Por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Senadora Ifigenia Martínez Hernández
- Licenciado Octavio Sentés Gómez

En la décima segunda audiencia pública, del 26 de abril de 1989, con el tema “Instituciones políticas del Distrito Federal”, participaron:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

464

- Licenciado Diego Fernández de Cevallos, por el Partido Acción Nacional
- Asambleísta José Antonio Padilla Segura, por el Partido Revolucionario Institucional
- Ingeniero Santiago Ávalos Zavala, por el Partido Popular Socialista
- Ingeniero Heberto Castillo Martínez, por el Partido Mexicano Socialista
- Asambleísta Alfredo de la Rosa Olguín, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Asambleísta Adolfo Kuns Bolaños, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Licenciada María del Carmen Benítez Hernández
- Licenciado Ignacio Marván Laborde
- Doctor Luis Rubio

Además de las correspondientes propuestas leídas por cada uno de los participantes en las audiencias públicas, hubo otras que fueron remitidas a la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral. En el tema "Derechos políticos y representación nacional", se enviaron diez trabajos; en el tema "Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales", seis; en el tema "Política y medios de comunicación social", tres; en el tema "Registro Nacional de Electores", dos; en el tema "Organismos, procesos y contencioso electoral", dieciocho; en el tema "Instituciones políticas del Distrito Federal", cuatro. En total fueron enviadas 53 ponencias, que no fueron leídas públicamente, pero que formaron parte de este importante foro público.

3. Principales ponencias presentadas con el tema "Organismos, procesos y contencioso electoral"

Es cierto que en la consulta pública comparecieron 48 representantes de los seis partidos políticos nacionales y 43 invitados por consenso de los integrantes de la Comisión Especial, además de las 53 ponencias recibidas por esta Comisión en respuesta a la convocatoria expedida, cuyos autores no participaron en los foros públicos, para hacer un total de 144. Sin embargo, para el propósito de este trabajo únicamente tomaremos en consideración aquellos estudios relacionados directamente con la función jurisdiccional, es decir, con la labor realizada por una autoridad encargada de administrar justicia en materia electoral, o sea, con el tribunal electoral.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

465

Enseguida se describirán las ponencias en el orden en que fueron expuestas por los autores, ya sea en su carácter de representantes de partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales y políticas, instituciones académicas o en su carácter de ciudadanos.

Martín Tavira Urióstegui, del Partido Popular Socialista, respecto al Tribunal de lo Contencioso Electoral, manifiesta su desacuerdo con su actuación, porque, según él, es un organismo administrativo y no jurisdiccional y su actuación ha merecido el rechazo de la mayoría de las fuerzas políticas de la nación. Por ello, a juicio del Partido Popular Socialista debe desaparecer dicho Tribunal. La calificación de las elecciones y las funciones atribuidas a éste deben corresponder a un organismo supremo formado exclusivamente por representantes de los partidos políticos, finalizó.

Antonio García Orozco, en su carácter de ciudadano, propone fortalecer el órgano jurisdiccional electoral, tomando en cuenta las deficiencias en su primera experiencia electoral (proceso electoral de 1988). Diferenciar las pruebas proclives de presentación por parte de los partidos, de aquellas otras, que puedan ser aportadas de oficio por el propio Tribunal; dotarlo del imperio necesario para exigir cualquier documentación pública a cualquier autoridad administrativa, en el tiempo y forma requeridos; desligar su integración de cualquier propuesta o intervención partidista o gubernamental.

Julio Faesler, en su carácter de ciudadano, propone reformar la Constitución para incluir como garantía individual el derecho de participar en los procesos electorales a través de la emisión del voto libre, personal y secreto; extender la protección constitucional contra toda inferencia, presión o coacción que impida o desvirtúe la efectividad del sufragio electoral; fijar la prohibición del gobierno de participar o favorecer, por cualquier medio, a un partido o candidato determinado; instaurar el sistema de segunda vuelta, tratándose de elecciones presidenciales; la aceptación de otras pruebas, además de las documentales públicas; para sustanciar la interposición de recursos; la tipificación de nuevos delitos electorales en materia de medios de información y empleo de recursos públicos en perjuicio de la libertad del sufragio.

Por su parte Federico Reyes Heróles, en su carácter de ciudadano, y respecto al Tribunal Electoral, manifiesta "el principio de autocalificación ideado por el Constituyente, ha llegado a sus límites. La complejidad y extensión del debate electoral lo han rebasado. Es imprescindible revisar la redacción e interpretación del artículo 60 constitucional. Además el principio de autocalificación

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

466

mexicano está viciado, puesto que el primer aval de limpieza electoral, la constancia de mayoría, lo concede una instancia del Ejecutivo Federal: la Comisión Federal Electoral. La doctrina y la historia nos enseñan que no hay muchas alternativas: o autocalificación, o tribunales especializados, constitucionales o electorales. El país requiere un Tribunal de pleno derecho, con las características de toda judicatura que dirima lo contencioso electoral. El Tribunal Electoral podría, a la par, encargarse de la delicada actividad de fiscalización de los partidos”.

Fernando Gómez Mont, del Partido Acción Nacional, manifiesta que el gobierno sí debe participar en todas las etapas del proceso electoral, en mayor o en menor grado, directa o indirectamente, como gestor del bien común; pero en todo caso bajo el amparo de una ley justa, que cumpla fielmente, como garante último de legalidad. Esto no quiere decir que el juez o tribunal inapelable quede bajo la decisión política de los órganos de gobierno, sino que el propio gobierno debe sujetarse a la ley y respetar las resoluciones del Tribunal en ella previsto.

El Partido Acción Nacional pugna decididamente por establecer en la materia, tribunales de estricto derecho, que resuelvan en definitiva las controversias que surjan entre las partes, y no meras asambleas políticas, que de una forma u otra, son jueces y partes de sus propias causas, por más sofismas que pretendan justificarlas.

El asambleísta Fernando Ortiz Arana, del Partido Revolucionario Institucional, propone descentralizar el proceso, es decir, debe correr en paralelo con la descentralización y el fortalecimiento de instituciones tales como el Registro Nacional de Electores y el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definir con claridad y evitar ambigüedades. Mejor precisión en las normas que regulan el escrutinio, el cómputo y la calificación.

Insiste en la necesaria delimitación de las facultades administrativas, jurisdiccionales y de vigilancia del proceso electoral. Delimitación por un lado y transparencia en las facultades y responsabilidades que en cada materia le corresponde a cada organismo y por el otro, a cada sujeto del proceso.

Descentralización de los instrumentos. Organismos e instancias del proceso con normas claras sobre el desarrollo y conclusión de las etapas y el proceso electoral. Precisión de facultades administrativas, jurisdiccionales y de vigilancia de cada uno de los organismos y de las instancias del proceso. Descentralización del Padrón y del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Mayor presencia de los partidos políticos en la vigilancia de los procesos electorales.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

467

Definición de corresponsabilidad y consensos en todas las instancias del proceso electoral.

José Woldenberg Karakowsky, del Partido Mexicano Socialista, señala que la organización y vigilancia, el cómputo de los votos y la calificación de los comicios constituyen la columna vertebral de un sistema electoral. Si la fórmula organizativa ofrece garantías plenas a los contendientes, sienta las bases para el respeto cabal de la voluntad ciudadana y es aceptada por los participantes como el marco legal a través del cual debe dirimirse la disputa por los puestos de gobierno y de representación, entonces la legislación cumple el importante papel de reforzar la disputa democrática y de fortalecer la confianza del electorado en el método civilizado de confrontación política.

Si, por el contrario, y como sucede, el marco normativo no garantiza imparcialidad, se presta para que entre los votos reales y las cifras oficiales existan discordancias relevantes, y los principales actores de la contienda no reconocen en él un instrumento equitativo y neutral para el combate-convivencia política, entonces la legislación electoral, lejos de cumplir con sus fines, se convierte en fuente de descrédito, incertidumbre y litigios, que acaban por desgastar cualquier posibilidad de construcción de un escenario cabalmente democrático.

Hoy, quizá más que nunca, continúa Woldenberg, el país reclama y requiere un marco legal a través del cual la diversidad de formaciones políticas puedan disputar, en forma democrática, la conducción del país, el estado, el municipio. La pluralidad política, ideológica y cultural de México es un hecho irreversible y es la que empuja hacia la conformación de nuevas instituciones, normas y relaciones políticas. El país no es ni puede ser monocolor, y dar cauce a que las diferencias políticas encuentren un escenario civilizado para expresarse, luchar y convivir, es tarea prioritaria. Cualquier intento por mantener en forma artificial un cuadro de relaciones políticas vertical y excluyente no logrará más que contribuir a la escalada de impugnaciones sin fin, con una desembocadura desgastante y quizá desgarradora, agrega Woldenberg.

Por ello —dice el militante del Partido Mexicano Socialista— estamos obligados a buscar la forma a través de la cual se reglamenten procesos electorales imparciales y por ello incuestionados. Y donde la forma de organizar, contar los votos y calificar los comicios sea vital. Estamos obligados a tomar en cuenta las resoluciones del Tribunal o de los tribunales encargados de procesar el contencioso electoral. Esto último, porque con la normatividad actual resulta doblemente contradictorio que dictámenes del Tribunal de lo Contencioso Electoral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

468

puedan o no ser tomados en cuenta por los respectivos colegios electorales. Estamos obligados —reitera Woldenberg— a forjar una fórmula transparente y equitativa para emitir la última palabra sobre los resultados electorales. Y hoy por hoy, la tradicional autocalificación en nada contribuye a esos objetivos.

Necesitamos como país, continúa señalando Woldenberg, una normatividad electoral aceptada y avalada por todos. Ese es el punto de arranque de cualquier confrontación auténticamente democrática: contar con un marco, que ofreciendo garantías a todos sea capaz de fomentar el debate entre las distintas corrientes políticas, la participación de los ciudadanos, y sobre todo, la elección indiscutida de gobernantes y legisladores.

Fernando Castañeda Sabido, por su propio derecho como ciudadano mexicano, manifiesta que hay un consenso en el sentido de que debe desaparecer la autocalificación por parte de los colegios electorales para ser sustituida por un tribunal electoral que califique las elecciones. Esta propuesta, según el autor, es impecable desde el punto de vista jurídico, ya que una elección en donde ha habido irregularidades no puede calificarse mediante votación, sino a través del desahogo de pruebas y mediante procedimientos judiciales.

Salvador Valencia Carmona, como ciudadano, se refiere a dos ámbitos: al del Tribunal de lo Contencioso Electoral y al Colegio Electoral que califica las elecciones. Él manifiesta que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, de naturaleza constitucional y no administrativa, es una solución intermedia entre los sistemas de autocalificación y judicialista.

El Tribunal, expresa el jurista, ha sido objeto de vivos cuestionamientos y aún clamando su desaparición. Sin asumir una defensa a ultranza de institución tan reciente, sí conviene detenernos a meditar si hay que destruirla o transformarla, acción ésta que aconseja el sentido común, para no convertir a cualquier institución electoral en la tela de Penélope.

Es cierto que respecto a su competencia medular, el impropriamente llamado recurso de queja sobre las causas de nulidad, el Tribunal ha tenido una eficacia bastante relativa. Es asimismo evidente el manifiesto error tautológico en su denominación, porque cualquier tribunal resuelve sobre lo contencioso. Y es también verdad, por último, la inadecuada ubicación de las funciones de este órgano dentro del procedimiento electoral. Su limitación en las pruebas que legalmente le pueden ser aportadas, y la falta de definitividad de sus resoluciones, más de todo ello, no puede deducirse que sea ineficiente o inútil el control jurisdiccional de la democracia. Para que el Tribunal sea un órgano

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

469

que procure de una manera efectiva la justicia electoral, asegura Valencia Carmona, requiere de profundas modificaciones. Debe definirse, agrega el jurista, en primer lugar, la naturaleza permanente o accidental del Tribunal. Si sólo actúa como órgano jurisdiccional en la etapa de la elección, sus magistrados trabajarían unos meses y podrían provenir de la Suprema Corte, de los colegios de abogados y notarios, de las universidades e instituciones similares, como sucede en algunos países europeos y latinoamericanos. En cambio, si la función jurisdiccional se incrementa, añadiéndosele actividades administrativas y electorales de distinta índole, como acontece en el Tribunal Electoral Supremo de Costa Rica, el órgano tendría que ser permanente y descentralizado en todo el país.

Por otra parte, en opinión de Valencia Carmona, la limitación del material probatorio asequible a dicho Tribunal y sus escasos medios de acción producen una intervención jurisdiccional formalista y una prueba de valor tasado en exceso. El Tribunal reclama un régimen probatorio más amplio, de tal modo que pueda allegarse distintos medios de convicción, apropiados al proceso electoral, mediante los cuales conozca y decida la veracidad de las situaciones justiciables, como en el ordenamiento electoral español que permite documentos o cualquier prueba oportuna, o el alemán, que ordena estimar las pruebas que dicte el interés público, disposición que ha servido para la elaboración de una interesante jurisprudencia por el Tribunal Constitucional.

Es menester, por último, dice el jurista, que el Tribunal no se quede a medio camino entre la comisión federal y la Cámara. Si se aspira a una jurisdicción respetable, deben aceptarse las consecuencias. No lo coloquemos entre dos instancias políticas. Establezcamos un tribunal electoral que, dotado de autonomía y competencia plenas, decida en último grado y de manera definitiva la controversia política, después de la intervención del colegio electoral. No abriguemos temor al gobierno de los jueces. Al tribunal sólo llegarían los casos excepcionales, en virtud de que la mayoría de los conflictos se habrían decantado y resuelto en las instancias previas, si éstas ganan en objetividad y eficacia. En el presente, dado el angustioso término que tiene para decidir, es cuando menos ingenuo, más bien habría que afirmar que, pese a todas sus limitaciones, este órgano ha logrado aportar una experiencia valiosa para nuestro derecho electoral.

Juan Manuel Alcántara Soria, del Partido Acción Nacional, señala que es condición esencial para la existencia de un verdadero régimen representativo

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

470

de gobierno, un sistema electoral que garantice la expresión libre de la voluntad ciudadana, organizado sobre cinco bases:

1. Establecimiento de órganos especializados, responsables, imparciales, plenamente protegidos para cumplir las funciones que les encomiende la ley, que tengan a su cargo la vigilancia, la formación y el funcionamiento de los partidos políticos; la organización y prestación del servicio público electoral; la tramitación de los recursos administrativos de garantía para los derechos ciudadanos o de los partidos; la vigilancia de las elecciones y el cómputo objetivo de los votos;
2. Establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención de Poder Judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho;
3. Determinación de las normas objetivas que han de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional, encargado de tal calificación;
4. Reglamentación de un régimen de partidos políticos que garantice la autenticidad de éstos, determine su competencia, sus medios jurídicos de acción y su responsabilidad y la de protección eficaz, haciéndolos instrumentos técnicos de acción ciudadana y colaboradores permanentes en el funcionamiento real en las instituciones jurídico-políticas constitucionales, prescribiendo las simulaciones de partidos en la innoble figura del partido oficial;
5. Creación y funcionamiento permanentes de un registro ciudadano, concebido como un servicio público esencial para el ejercicio de la ciudadanía y para todos los procedimientos relacionados con el sufragio, debiendo estar este registro, rodeado de garantías que impidan la falsificación o la deficiencias culpables.

Estas bases fueron formuladas desde 1947. Los diputados del Partido Acción Nacional de entonces, presentaron las iniciativas de Ley Electoral de Poderes Federales, Ley de Partidos y del Tribunal de Elecciones... que sea un órgano distinto del cuerpo formado por los mismos representantes electos, que con un criterio objetivo y regulado por la ley, se encargue de juzgar sobre la

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

471

elección. La función de ese órgano, que es sustancialmente una función judicial, de investigación de la verdad y de declaración del derecho, pide, fundamentalmente, independencia, aptitud y responsabilidad.

Miguel Ángel Yunes Linares, del Partido Revolucionario Institucional, reconoce que el sistema de calificación de las elecciones y el Tribunal de lo Contenciosos Electoral se encuentran en el vértice del debate. Se ha propuesto tanto desaparecer el sistema de autocalificación de elecciones a través de los colegios electorales de las Cámaras, así como eliminar al Tribunal de lo Contencioso Electoral, para dar lugar a un tribunal de pleno derecho, que resuelva de manera definitiva. En nuestro concepto, expresaba Yunes, es preferible perseverar en esta dirección y perfeccionar un sistema de calificación, que si bien no se inscribe dentro de las corrientes tradicionales responde a las necesidades históricas de la nación.

Por lo que se refiere al tribunal de lo contencioso electoral, éste debe contribuir a contrapesar los ánimos preeminentemente políticos que orientan los juicios de las asambleas cuando actúan como instancia jurisdiccional; así, el sistema mixto de calificación puede equilibrar ambos criterios, y los juicios en la valoración de las elecciones tendrán una naturaleza política, dado que son fallos sobre hechos políticos, pero estarán regidos por los valores del derecho. ¿Qué hacer para avanzar?

En lo que al colegio electoral se refiere, parece imprescindible disminuir el número de sus integrantes, aceptar el hecho de que quienes a él concurren lo hacen más en calidad de representantes de un partido que de la nación. Luego, serían los propios partidos quienes propusieran a sus miembros.

Mejorar los procedimientos internos de debate, revisar las disposiciones reglamentarias del Congreso y aceptar que el tiempo es un factor insoslayable son otras cuestiones fundamentales.

En cuanto al tribunal, dos son los aspectos más debatidos: el de la probanza y el que se refiere a la atención de sus resoluciones por parte de los colegios electorales.

Es conveniente estudiar la posibilidad de ampliar el sistema probatorio sin caer en el atractivo pero ineficaz planteamiento de que se acepten toda clase de probanzas. Debemos recordar que el tribunal tiene el deber de resolver en plazos breves y perentorios. Quizá pudieran aceptarse algunas pruebas documentales que tengan valor probatorio sin que necesariamente revistan el carácter de públicas.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

472

Un avance lo constituiría el permitir que los partidos políticos presentaran directamente las pruebas ante el Tribunal y abrir la posibilidad para que “los terceros afectados” puedan concurrir al trámite de los recursos, dándoles acceso al expediente, formulando alegatos y ofreciendo pruebas. De la mayor relevancia debe ser el que en ningún caso los colegios electorales dejen de tomar en consideración las resoluciones del Tribunal, sin que por esto pierdan su condición de última instancia en la calificación de las elecciones. Sería justa una disposición que hiciera obligatorio para los colegios electorales el tomar en cuenta en los dictámenes las resoluciones del tribunal de lo contencioso electoral y una más en el sentido de que éstas sólo podrían modificarse con el voto de una mayoría calificada de presuntos diputados.

Lo ideal sería que no se requiriera de un procedimiento contencioso en materia electoral; lo real es que debemos no sólo perfeccionar el nuestro, sino analizar cada una de las instancias del proceso, incluyendo la integración y las funciones de los organismos electorales, para evitar que acudir al contencioso electoral deje de ser excepción y se convierta en regla.

Miguel Ángel Yunes finalmente sugiere dirigir nuestra atención al organismo básico del proceso electoral, a la mesa directiva de casilla, al lugar donde se produce y se recibe el sufragio, donde se efectúa el escrutinio y cómputo de la votación, donde se elaboran los documentos básicos de la elección, donde se establece el contacto directo con la ciudadanía, con las representaciones partidistas, con los propios candidatos; volver la mirada a la casilla y convenir en que si logramos profesionalizar el servicio electoral, si coincidiéramos en que el proceso electoral debe partir de un principio de confianza y buena fe, si contáramos con ciudadanos capacitados en cada una de ellas para vigilar el cumplimiento de la legislación, sin importar cuál fuera el procedimiento para designarlos, esto contribuiría a que los procesos fueran menos debatidos y a que la vía contenciosa continúe, como expelió, y no como regla, finalizó Yunes Linares.

Jesús Antonio Carlos Hernández, del Partido Popular Socialista, propone:

- I. Crear un sistema de recursos o medios de impugnación electoral ágil, sencillo y comprensible.
- II. Que se adopte un sistema de pruebas abierto y lo más amplio posible.
- III. Que todos los actos y certificaciones de autoridades y notarios públicos, en materia electoral, sean obligatorios y gratuitos. En todo caso, la autoridad correspondiente proveerá lo necesario.

- IV. Que el actual Tribunal de lo Contencioso Electoral sea sustituido por un organismo técnico dependiente de la eventual Comisión Nacional Electoral.

Antonio Tenorio Adame, del Partido Mexicano Socialista, finaliza con tres conclusiones su trabajo presentado en este foro, entre la que se encuentra una que se refiere a la creación de jurados electorales. Si no se cambian los comportamientos, ahora ilegales e inmorales, de nada servirían las mejores previsiones técnico-jurídicas. Supuestas esas condiciones mínimas de legalidad y de respeto, se sugiere el establecimiento de una estructura jurídica y política, de carácter transitorio, provisional, para superar el fraude y la intransigencia. Sería conveniente crear un jurado electoral de carácter federal, presidido por la autoridad política, pero compuesto por ciudadanos electos por los partidos políticos: a) Pedimos la creación de jurados de distrito con facultades resolutorias y definitivas, que realicen el cómputo preliminar de todas las casillas que las computen cuando éstas no han sido impugnadas; b) Pedimos la integración de un jurado electoral federal con facultades resolutorias y definitivas, el cual declare y resuelva todas las situaciones de carácter contencioso.

Pedimos la creación de un órgano electoral federal, que realice el cómputo definitivo con los resultados proporcionados por las instancias distritales y el órgano jurídico federal que resuelva los recursos, las nulidades e imponga sanciones a ilícitos cometidos en casillas contenciosas. A estos jurados se les encomendará la calificación formal y definitiva de los procesos electorales, las Cámaras dejarán de ser responsables en calificación de elecciones, ningún tribunal, ni la Corte, tampoco calificarán.

El jurado debe gozar de todas las facultades que requieren para resolver en una sola instancia y de manera irrevocable y definitiva, todas las cuestiones que puedan plantearse.

Alberto Pérez Fontecha, en representación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en su ponencia pone a consideración del foro las siguientes propuestas:

Primero. Que se suprima el actual Tribunal de lo Contencioso Electoral, por implicar una simulación jurídica y se cree un órgano jurisdiccional auténtico.

Segundo. Que sea un verdadero tribunal donde no se viole la garantía de audiencia instituida en el artículo 14 constitucional.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

474

Tercero. Que el cargo tan honroso de magistrado del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral sea honorífico o no retribuido, en congruencia con el Artículo 13 de nuestra Constitución general.

Cuarto. Que se establezca en la ley electoral federal que la firma en las copias de las actas de escrutinio de la casilla, por todos los integrantes de la misma y los recursos que ahí se presenten, tendrán autenticidad y se conviertan en documentos plenos de legalidad en caso de controversia.

Quinto. Que aquellas casillas electorales que no fueran impugnadas por ningún partido político, el día del cómputo y una vez terminado éste, sean destruidas ante los integrantes y representantes de los partidos en el comité distrital correspondiente.

Sexto. Que todos los órganos electorales, los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos estarán obligados a acatar los fallos del Tribunal que serán inapelables.

Séptimo. Que los paquetes electorales de aquellas casillas que fueron impugnadas sean remitidos al tribunal, para que éste pueda analizarlas en su momento.

Octavo. Que los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos puedan presentar todas las pruebas que consideren necesarias ante el tribunal, aunque éstas no cumplan con los requisitos que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Noveno. Que la integración de este tribunal sea por insaculación pública, de entre los propuestos por universidades, institutos, partidos políticos, asociaciones y ciudadanos.

Pericles Namorado Urrutia, en su participación se refiere al Tribunal de lo Contencioso Electoral, manifestando que el organismo autónomo, de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver tan sólo los recursos de apelación y queja a que se refiere el Código Federal Electoral, por principio de cuentas, no es un tribunal. Como se deriva del texto del artículo 353 del ordenamiento citado, es apenas un órgano revisor. Como es obvio, revisar no es juzgar en plenitud. Los tribunales verdaderos instruyen procesos para, al cabo de ellos, decir el derecho interpartes e imponerlo con la autoridad y fuerza de la cosa juzgada; pero nunca para conocer y decidir únicamente recursos procesales.

Por último, en la opinión del ponente, se considera lícito, posible y recomendable que el actual Tribunal de lo Contencioso Electoral sea estructurado

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

475

para funcionar como un tribunal verdadero, sin que ello sea óbice para que, conservando nuestra tradición jurídico-política, siga operando el sistema de calificación de sus miembros por cada Cámara del Congreso de la Unión, conciliando así la operatividad de los sistemas contencioso político y contencioso jurisdiccional. La Cámara de Diputados debe conservar la facultad de calificar la elección del presidente de la República.

Jorge Madrazo Cuéllar, al referirse al Tribunal de lo Contencioso Electoral, lo denomina "injerto judicialista", que se caracteriza por la inexistencia de su plena jurisdicción, que se limita a conocer de los recursos de apelación y queja articulando su actividad con la permanencia de la autocalificación del órgano Legislativo y la heterocalificación política del órgano Ejecutivo Federal.

En opinión de Madrazo Cuéllar, el Tribunal Electoral mexicano debería asumir la función propiamente contenciosa del proceso electoral, es decir, el conocimiento y sustanciación de los recursos electorales. De esta suerte, el organismo por crearse sería un tribunal de derecho, que resolvería las cuestiones planteadas de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes, De ser ésta una hipótesis válida, la integración del tribunal tendría que hacerse por jueces profesionales.

Hoy, dice el jurista, el debate se mueve dentro de una disyuntiva a la que parece difícil escapar: o se conserva el principio de la autocalificación y la heterocalificación política o se promueve la calificación jurisdiccional sin parches, pegotes o elementos que nulifiquen.

La solución de la diferencia no es fácil: ambos sistemas ofrecen ventajas y desventajas. Creo, sin embargo, continúa señalando el especialista, que desde hace tiempo el procedimiento de la calificación por órgano político ha dado evidentes signos de agotamiento. Las dificultades en su procesamiento, sobre todo en el último ejercicio, son del dominio público. El actual sistema revisa la legalidad de la elección con base en criterios de racionalidad política, oportunidad, conveniencia, fuerza o debilidad de los actores, condiciones subjetivas, circunstancias coyunturales, rango global de competitividad de la elección, compañerismo y solidaridad, pasión e impetuosidad ante la disyuntiva de ganar o perder, presencia de fórmulas de presión política, etcétera.

Atento a lo anterior, Madrazo reformula su consideración en el sentido de crear un tribunal federal electoral caracterizado por su plena jurisdiccionalidad, autonomía técnica, orgánica y presupuestal; su ubicación imparcial y suprapartes sin adscripción formal y material a ninguno de los poderes públicos; supremo,

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

476

en el sentido de que sus resoluciones pasarán por autoridad de cosa juzgada; capaz de emitir sus dictámenes no juzgando en conciencia, sino conforme a derecho y de acuerdo con el valor probatorio de las evidencias aportadas por las partes y las diligencias decididas para mejor proveer; integrado por jueces profesionales que cuenten con las garantías en que se apoye su imparcialidad.

Plantea también la posibilidad de que el propuesto tribunal federal electoral tomará a su cargo la parte contenciosa del proceso electoral hasta su calificación, dejando a órganos político-administrativos, como la Comisión Federal Electoral y sus instancias intermedias, el cumplimiento de las demás funciones del proceso.

La revisión de la legalidad de las elecciones, ejercicio que precisamente implica la calificación electoral, sería realizada por el tribunal para todos los casos, independientemente de que hubieran sido impugnadas o recurridos. Así, la investidura del electo culminaría con un dictamen o proclamación del tribunal federal electoral.

La extensión de ámbito federal en el que debe tener lugar un proceso electoral haría inoperante la existencia de un tribunal central o de única residencia. La necesidad de la integración de las salas regionales e incluso de la designación de representantes que puedan actuar con oportunidad y cercanía al trabajo de las comisiones locales electorales y de los comités distritales electorales, para resolver las impugnaciones que se hagan valer en contra de sus actos.

Los jueces que debieran integrar el tribunal tienen que ser designados *ex professo*, sin vinculación alguna con otro órgano de la judicatura, ni con ningún área, sector o función de la administración pública federal, estatal o municipal. Pareciera que el problema fundamental en la constitución de un tribunal federal electoral es el de la forma y procedimientos para su integración. Finalmente esta cuestión representa la legitimidad de un órgano que tendría a su cargo dar fidelidad a la expresión de la voluntad popular.

El Congreso de la Unión debe ser quien designe en última instancia la designación de los jueces electorales. Sobre la base de diecinueve jueces electorales, el procedimiento podría ser el siguiente: La Cámara de Diputados designaría a cuatro y la Cámara de Senadores designaría a tres. El presidente de la República presentaría al Congreso una propuesta de tres ternas de las que el Congreso nombraría a tres jueces adicionales. El pleno de la Suprema Corte de Justicia elaboraría otras tres ternas para que el Congreso nombrara a otros tres jueces. Los seis partidos políticos en su conjunto propondrían a seis

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

477

ternas para que el Congreso resolviera otros seis jueces, completando así el número de diecinueve.

En cuanto a los requisitos para ser designado o postulado juez electoral, añadiría a los que actualmente consagra el Código Federal Electoral el de no realizar función alguna o tener cargo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal o haberse separado de ellas por lo menos doce meses antes de la designación o postulación.

Un juez electoral podría ser designado para un período de tres años, con posibilidad de reelección por una sola vez. Su remuneración sería igual a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y también les sería aplicable el mismo régimen de responsabilidades.

La creación de un tribunal federal electoral entrañaría la modificación de un sistema político de calificación electoral por uno totalmente diferente, como el jurisdiccional, supondría la revisión de todo el aparato contencioso electoral. Por su naturaleza y oportunidad habría recursos que tendrían que ser resueltos por las mesas directivas de casillas, comités distritales y comisiones locales electorales, pero su apelación, en vez de ser interpuestas ante el órgano político-electoral de inmediata jerarquía, lo sería ante las salas regionales o delegacionales del tribunal federal electoral. Las acciones de nulidad o posible inconstitucionalidad serían resueltas en única instancia por el tribunal en pleno. Por otra parte, como ya lo habíamos señalado al inicio de este apartado, además de las ponentes que participaron públicamente, también se enviaron 53 trabajos a la Comisión Especial para esta consulta, entre los que destacan los siguientes:

La Asociación Mexicana de Abogados, A. C., los cuales propusieron en este tema, que el tribunal de lo contencioso electoral se fortalezca como un auténtico órgano jurisdiccional y que sea éste quien expida o niegue las constancias de mayoría en todo caso en que se presente contienda derivada de un proceso electoral, debiendo ser como hasta ahora, la Comisión Federal Electoral quien expida las constancias cuando no haya inconformidad expresa conforme a derecho, con el fin de salvar tiempo e integrar el Colegio Electoral a la brevedad posible.

Proponemos que en cada entidad federativa se cree el tribunal correspondiente, o bien por regiones, para que la solución jurídica de lo contencioso electoral se dé en lapsos cortos, de acuerdo con las necesidades concretas de esta materia.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

478

Consideramos conveniente suprimir del Código la estimación de que las protestas consignadas en el acta final de escrutinio y computación de las casillas son el medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral, por atentar esto contra la definición y el valor jurídico de la presunción como prueba, que tiene que nacer de un hecho cierto, y en este caso lo único cierto es que se protestó, pero no podemos presumir que los actos impugnados sean auténticos.

Bastaría con decir que para que el Tribunal dé curso a la contienda judicial deberá haber constancia en las respectivas actas, de que se presentaron los escritos suficientes para que se dé la posibilidad de decretar la nulidad.

No es válido jurídicamente que se determine por presunción fundada, pues debe hacerse con prueba suficiente, y la presunción es sólo uno de los medios de convicción. Siendo el Tribunal el encargado de expedir o negar las constancias de mayoría en elecciones recurridas, ya contará éste con elementos de prueba suficientes para decidir la controversia.

Es correcto que sea el propio Poder Legislativo el que se autocalifique en su integración, como punto medio para garantizar la independencia de los poderes y el justo equilibrio entre éstos, para el bien de la nación.

Eduardo E. Ávila Gil, del Centro Municipal de Capacitación Política de Tijuana, B. C., presenta, como él les llama, los siguientes puntos de vista:

- I. Tomando en cuenta que el procedimiento para calificar la elección de los miembros del Congreso de la Unión, en ambas Cámaras, establecido en el artículo 60 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, convierte a este acto en una autocalificación, improcedente para un sistema democrático emanado de un movimiento y emancipador.
- II. Tomando en cuenta que ese procedimiento ha permitido y permite que se ponga en tela de juicio la legitimidad de una representación popular auténtica que le otorgue al Poder Legislativo la soberanía que le corresponde constitucionalmente.
- III. Tomando en cuenta que el mismo artículo 60 establece la creación de un tribunal para realudir en busca de apelación o recurso de queja, pero cuyos dictámenes están supeditados a la resolución final de los colegios electorales, la cual será definitiva e inatacable, dejando en virtud estado de indefensión a quien recurra a esas instancias, y

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

479

IV. Tomando en cuenta que a los ciudadanos y a los partidos políticos se les veda el recurso de queja, apelación o inconformidad ante el Poder Judicial con la creación de ese Tribunal, denominado en el *Código Federal Electoral*, de lo Contencioso Electoral me permito proponer las siguientes modificaciones al artículo 60 constitucional:

1° Que los colegios electorales se constituyan de la forma más equitativa posible en la cual los distintos partidos políticos se encuentren en igualdad de circunstancias numéricas y sean integrantes de la legislatura saliente y en número impar que evite empates u otorgar votos de calidad que puedan despertar suspicacias, en lo referente al de la Cámara de Diputados.

Se propone que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, esté constituido por los integrantes de la legislatura saliente, ya que en ella no se puede lograr la equidad, que requiere la pluralidad política.

2° Que se modifique el artículo 60 constitucional en lo referente a que el Tribunal de lo Contencioso sea la última instancia de quienes recurran en apelación, queja o inconformidad después de la resolución que realice cualquiera de los colegios electorales y que aquélla, la del Tribunal, sea definitiva e inatacable, pues la constitución del mencionado organismo del Código Federal Electoral debe ser más confiable por la imparcialidad de sus integrantes, de acuerdo con las normas exigidas para su creación.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, surge la necesidad de que se suprima el actual falso "Tribunal de lo Contencioso Electoral" (Tricoel), por implicar una simulación jurídica, y se sustituya por un órgano jurisdiccional auténtico, cuyos lineamientos esenciales deben ser:

Competencia. El nuevo tribunal debe conocer de toda acción que se entable contra cualquier resolución que emitan los organismos distintos de los colegios electorales de ambas Cámaras legislativas y que no sea impugnabile por ningún recurso. El ejercicio de dicha acción debe originar la sustanciación de un juicio contencioso electoral en que las partes sean el actor, el órgano cuya decisión se impugne y el sujeto a cuyo favor ésta se hubiese dictado.

Legitimación Procesal. Estarían legitimados para ejercitar dicha acción los candidatos y los partidos políticos que resientan un agravio directo en sus derechos políticos a causa de la resolución que se ataque, debiendo de figurar como demandado el órgano electoral del que ésta emane y como tercero in-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

480

interesado el sujeto moral o físico que hubiera resultado beneficiado con dicha resolución.

Procedimiento. El juicio electoral debe sustanciarse en un breve procedimiento cuya descripción tentativa es la siguiente:

1. La demanda a través de la cual la mencionada acción se ejercite deberá entablarse ante el nuevo tribunal de lo contencioso electoral dentro de un plazo que no exceda de tres días naturales siguientes al de la notificación de la resolución impugnada.
2. Se deberá correr traslado de dicha demanda al organismo electoral responsable y al tercero interesado inmediatamente que se reciba.
3. En el auto admisorio se deberá señalar fecha y hora para la celebración de una audiencia en la que las partes puedan aportar las pruebas que señala el artículo 93 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, con excepción de la confesional, testimonial y de inspección judicial, en atención a la dilación que significa su desahogo.
4. Tales probanzas pueden constituir en documentos públicos y privados, dictámenes periciales, fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, en elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y en presunciones legales y humanas.
5. En dicha audiencia, el tribunal, por unanimidad o mayoría absoluta de votos de sus componentes, deberá dictar la sentencia que proceda convalidando o anulando la resolución atacada.
6. Toda sentencia deberá fundarse estrictamente en la Constitución y en la Ley y ser irrecurrible, sin que pueda ser modificada o revocada por ningún órgano electoral, incluyendo los colegios electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Integración. Con el objeto de que el tribunal sea un organismo jurisdiccional autónomo e imparcial ajeno a todo grupo o facción políticos, deberá estar integrado por quince magistrados que designe, entre los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con más de veinte años de ejercicio docente o con la calidad de eméritos, el consejo técnico respectivo. Los nombramientos deberán recaer en personas que no pertenezcan a ningún partido político, sean de honestidad intachable y de probado valor cívico, a criterio discrecional de dicho Consejo.

Renovación del Tribunal. Este órgano jurisdiccional debe integrarse para cada proceso electoral, sin que sus miembros puedan ser designados para el inmediato siguiente.

Observación final. La tendencia de la pretendida y necesaria reforma al sistema electoral mexicano se ha enfocado hacia el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, depurándolo de los vicios legales que tiene. Uno de los objetivos para lograr esa finalidad debe consistir en la creación de un órgano jurisdiccional autónomo, serio y responsable, compuesto por personal de solvencia moral, cultural y cívica, que garanticen su actuación imparcial en la solución de las controversias electorales que se susciten por las resoluciones de los organismos que intervengan en las diferentes etapas del proceso respectivo. La anulación de dichas resoluciones, cuando sean contrarias a la *Constitución* y a la ley, debe incumbir a verdaderos magistrados que no estén vinculados a ningún partido político ni presente sus servicios a ningún órgano del Estado. Este designio es el elemento que funda los atributos que debe tener el nuevo tribunal de lo contencioso electoral para que cumpla dignamente su cometido como auténtico órgano jurisdiccional electoral digno, imparcial y honorífico.

Por otra parte, Burgoa señala que en beneficio de la democracia mexicana debe desaparecer el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

4. Principales conclusiones

A. Reforma constitucional

El 16 de agosto de 1989, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los diputados y senadores miembros del Partido Revolucionario Institucional sometieron a la consideración de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen, la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 5º, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73 y 77, y derogar los transitorios decimoséptimo, decimooctavo, decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se destaca las siguientes conclusiones:

- a) Con base en el principio de soberanía, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; de ahí que perfeccionar los métodos para garantizar este principio ha sido propósito permanente en la evolución del sistema electoral mexicano, lo que constituye una obligación indeclinable de los poderes públicos constituidos, de propiciar una revisión cuidadosa y responsable del marco electoral establecido en la Constitución y, por consiguiente, una adecuada estructuración de la legislación ordinaria. A este objetivo

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

482

respondieron las audiencias públicas y las reuniones de consulta que hemos hecho referencia, realizadas bajo los auspicios de la Cámara de Diputados y de la Comisión Federal Electoral.

- b) En materia electoral se han alcanzado importantes metas; sin embargo, la complejidad política hace necesaria la creación de nuevas formas de organización y conducción de los procesos electorales, propiciar mayor seriedad, certeza y apego a derecho de los procedimientos que salvaguardan la eficacia del sufragio y otorgar mayor coherencia a las formas de integración de la representación nacional.
- c) Además de transformar los organismos electorales, también es necesario perfeccionar los procedimientos que garanticen la efectividad del sufragio. Es cierto que con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral se introdujeron nuevas formas de control legal en la materia electoral, pero también es cierto que con esta nueva experiencia alcanzada por este organismo en las últimas elecciones abre las puertas para corregir deficiencias, impedir abusos y ampliar facultades.
- d) Los que suscriben esta iniciativa manifiestan que siempre ha sido un problema someter los procesos electorales al principio de legalidad, por lo que es necesaria una profunda reflexión para otorgar solución a este problema. Al respecto, los sistemas constitucionales han presentado diversas soluciones, desde encomendar a los jueces ordinarios el conocimiento y resolución de los conflictos electorales, hasta los que confían esta tarea a los órganos de carácter político, pasando por aquellos que combinan elementos de uno y de otro sistema.
- e) La firmeza de los resultados y el estricto apego a derecho en escrutinios y cómputos obligan a diseñar un nuevo sistema de calificación en donde las respectivas tareas que al tribunal y a los colegios electorales asigna la Constitución se hagan compatibles con la demanda ciudadana de mayor transparencia y con ella de mayor civilidad en el reconocimiento mutuo de la lucha por el poder.
- f) Se propone que sea en la norma suprema en donde se fije el contenido y alcance del contencioso electoral; que en los procedimientos electorales debe existir sencillez y celeridad, así como independencia y profesionalismo en sus integrantes.

- g) Finalmente, con el propósito de fortalecer el control de la legalidad electoral, se considera necesario ajustar los trabajos de los colegios electorales, de tal modo que, preservando el principio de autocalificación, se acoten discrecionalmente sus facultades.

B. Reforma legal

El 3 de mayo de 1990, los diputados federales miembros del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. El Tribunal Federal Electoral

La naturaleza jurídica del Tribunal Federal Electoral, por disposición expresa contenida en la Constitución general de la República en su artículo 41, señala que “El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley”. Al respecto, el artículo 264, fracción I, del nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, establece que el Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

La naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral se encuentra establecida en el artículo 352 del Código Federal Electoral, al definir a esta autoridad como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja.

En cuanto a su integración, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se conformaba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos. En esta etapa es importante señalar que la Cámara de Diputados se constituía en cámara de origen.

Respecto al procedimiento, las propuestas de los partidos políticos se presentaban al presidente de la Cámara de Diputados, quien turnaba la propuesta a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en el término de quince días presentaba el dictamen en el que se proponía la designación de los integrantes del Tribunal, debidamente fundada.

Dicho dictamen se sometía a la consideración del pleno, en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

484

Unidos Mexicanos, el que, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores.

En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente le correspondía hacer el nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Para ser magistrado de este Tribunal, los interesados deberían de cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos al tiempo de que se realice el nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- 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;
- V. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ni haber sido ministro de algún culto;
- VI. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.



EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

El tiempo que surte efectos el nombramiento de magistrado es de dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. La retribución que reciban será señalada en el presupuesto de egresos de la Federación.

Según el dictamen de las comisiones unidas, primera, segunda y tercera de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el 29 de mayo de 1987, hace del conocimiento de la Honorable Asamblea, que fueron turnadas para su estudio y su dictamen las propuestas hechas por los partidos políticos nacionales, que contienen los nombres de los ciudadanos que dichos partidos consideran que deberían ser nombrados magistrados numerarios y supernumerarios, para integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral, siendo éstos los siguientes:

Acosta Romero, Miguel	Guerrero Martínez, Antonio
Azuela Huitrón, Mariano	Krieger Vázquez, Emilio
Baeza Romero, Alberto	López Madrid, I. Elías
Ballinas Acuña, José Francisco	Méndez Silva, Ricardo
Baltasar Vázquez, Miguel	Moreno Díaz, Daniel
Burgoa Orihuela, Ignacio	Ojesto Martínez, José Fernando
Calvo Zapata, Carlos	Ortega Mojica, Víctor Manuel
Cano Cooley, Víctor Manuel	Rico Álvarez, Fausto
Cárdenas López, Jorge Luis	Rojas Roldán, Abelardo
Carrancá y Rivas, Raúl	Romero Bravo, Humberto
Carrillo Prieto, Ignacio	Sánchez Bringas, Enrique
Cuadra y Moreno, Héctor	Sánchez González, José
De la Peza, José Luis	Sánchez Medal Ramón
Elías Musi, Edmundo	Sánchez Ríos, Bernardo
Fix Zamudio, Héctor	Sánchez y Sánchez, Gerardo
Flores García, Fernando	Solano Yáñez, Delfino
Franco González Salas, José Fernando	Suárez Belmont, Gonzalo Tomás
García Moreno, Víctor Carlos	Velasco Rocha, Sergio Francisco
Garrido Platas, Luis Javier	Vélez Pliego, Alfonso
González Casanova, Pablo	Villalpando Rodríguez, María Evangelina
González Durán, Carlos	Zamora Valencia, Miguel Ángel
Guerrero Martínez, Eduardo Alfonso	

Finalmente, y después de haber valorado la comisión dictaminadora los méritos individuales de los propuestos, se deja constancia de que todos y cada uno de los profesionistas son reconocidos y estimados en los medios jurídicos y académicos a los que pertenecen y de que gozan ante toda la

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

486

sociedad de prestigio profesional excelente y de fama pública de honestidad y probidad, plenamente acreditados con su conducta.

Asimismo, se hace constar que la generalidad de los incluidos son figuras relevantes de su especialidad en los planos nacionales e internacionales y que han recibido reconocimiento del país y del extranjero; algunos desempeñan o han desempeñado elevados puestos en la judicatura; otros más son autores connotados que han publicado diversas obras jurídicas sociológicas y políticas; varios representan los más altos niveles de reconocimiento a su labor en diferentes entidades de la república; están reputados catedráticos que han desempeñado elevadísimas responsabilidades en la vida académica o han presidido agrupaciones profesionales del más alto rango, se acuerda:

Primero. Se designan magistrados numerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos Miguel Acosta Romero; José Luis de la Peza; Fernando Flores García; José Fernando Franco González Salas; Raúl Carrancá y Rivas; Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas.

Segundo. Se designan magistrados supernumerarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que ejercerán sus funciones durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, a los ciudadanos: José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Musi.

En cuanto a su organización interna de este órgano colegiado en materia electoral, su presidente será designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria, de entre los magistrados que lo integran. En esta primera conformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Pleno designó como presidente a Miguel Acosta Romero.

Al respecto, el Código Federal Electoral establecía como facultades del presidente, las siguientes:

- I. Convocar a los demás miembros del Tribunal para la instalación e inicio de sus funciones, en los términos de este Código;
- II. Presidir las sesiones del pleno del Tribunal, dirigir los debates y conservar el orden durante las mismas;
- III. Nombrar al secretario general, secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del Tribunal;
- IV. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- V. Despachar la correspondencia del Tribunal;

- VI. Notificar a los organismos electorales las resoluciones que pronuncie sobre la expedición de constancias de mayoría;
- VII. Notificar a los organismos electorales y al registro nacional de Electores para su cumplimiento, las resoluciones que dicte sobre los recursos de que conozca; y
- VIII. Los demás que le atribuye este Código.

Asimismo, para la tramitación, integración y sustanciación de los expedientes que contienen los medios de impugnación que se hacen valer y, que el Tribunal tiene la obligación de resolver, el presidente del tribunal nombrará a los secretarios y personal auxiliar que considere necesario.

El Tribunal contará, además, con un secretario general para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo. Los secretarios del Tribunal deberán ser de nacionalidad mexicana, mayores de 25 años, con título de licenciado en derecho legalmente registrado y en pleno ejercicio de sus derechos políticos. En relación con el funcionamiento del Tribunal, éste se instalará a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate. En caso de elecciones extraordinarias, se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva.

El Tribunal resolverá siempre en pleno. Éste deberá integrarse con un mínimo de seis magistrados, entre los que deberá estar el presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas.

Los magistrados supernumerarios se ocuparán de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los magistrados numerarios.

6. Conclusión de inciso: La reforma política de 1990

El 9 de enero de 1989, en la sesión celebrada por la Comisión Federal Electoral, se convocó a la revisión del marco jurídico que normaba los procesos electorales, a través de audiencias públicas, en las que se recogerían las distintas opiniones de los mexicanos en la materia.

Como respuesta a esta solicitud del Ejecutivo Federal, la Comisión Federal Electoral acordó por unanimidad, la creación de la "Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Parti-

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

488

dos Políticos Nacionales”, a fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.

La Comisión Especial referida se instaló el 17 de enero de 1989, durante esta sesión se expidió la Convocatoria para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral.

Derivado de las no pocas propuestas recabadas en los ejercicios consultivos realizados, se llegaron a conclusiones relevantes que sirvieron de base para emitir la iniciativa de reformas a la Constitución, el 16 de agosto de 1989 que finalmente fueron aprobadas y se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* mediante decreto de 6 de abril de 1990, que entre otros reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó el numeral 41 de la Carta Magna.

“Artículo 60.

Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, 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 caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales me-

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

489

diante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.”

“Artículo 41

[...]

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, 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.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán 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. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.”

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

490

Acorde con lo anterior, con fecha 15 de agosto de 1990, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley reglamentaria de los artículos constitucionales ya referidos, en el cual el legislador ordinario expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentario de los artículos constitucionales referidos, que en el párrafo 1 del artículo 264 dispuso lo siguiente



El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, a que se refiere el Título Segundo del Libro Séptimo de este Código, así como la imposición de las sanciones establecidas en el Título Tercero del propio Libro Séptimo.

El Tribunal Federal Electoral (Trife) era un órgano jurisdiccional en materia electoral. Resolvía los recursos de apelación e inconformidad previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) e imponía las sanciones administrativas previstas en el propio ordenamiento.

Siendo un órgano de jurisdicción, tenía la función de dirimir los conflictos que se suscitaban, al aplicar el Cofipe, entre las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral, IFE) y los partidos políticos nacionales o bien los ciudadanos.

Esta tarea garantizaba que los actos y resoluciones electorales se sujetaban al principio de legalidad.

Contra las resoluciones que dictaba el Tribunal en materia de apelación no procedía juicio, ni recurso alguno, es decir sus decisiones eran definitivas e inatacables.

Las que se dictaban con posterioridad a la jornada electoral (al recurso de inconformidad), podrían ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deducía que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

491

El Tribunal se integraba por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y Cuatro Salas Regionales con sede en las cabeceras de circunscripción plurinominal, esto es Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca.

La Sala Central era permanente, mientras que las Salas Regionales eran temporales, instalándose a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección y concluyendo sus funciones para entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección. La Sala Central se integraba con 5 magistrados y las Salas Regionales con 3 cada una.

Para ser Magistrado se requería reunir ciertos requisitos legales, los cual podían ser menores que los exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Existía un cuerpo de Jueces Instructores que venían a acelerar y agilizar las labores del Tribunal. Además de los conocimientos técnicos-jurídicos necesarios y edad, se requiere para ser Juez, no haber tenido Cargos destacados en las dirigencias partidistas, ni cargos de elección popular durante los últimos seis años.

En términos generales el Tribunal Federal Electoral que se constituye a partir del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, era un Tribunal reforzado sus atribuciones y desconcentrado en su funcionamiento.

Las Salas Regionales, conocían durante el proceso electoral ordinario los recursos de apelación y los de inconformidad que se presentaban en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto que quedaren comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede.

Por lo tanto conocían durante el proceso electoral ordinario:

- a) Sobre los recursos de apelación (en la etapa de preparación de la elección) y de Inconformidad (en la etapa de resultados de la elección).
- b) De las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional federales, elección de senadores y elección de Presidente de la República.

Procedimiento para resolver las Controversias Electorales (art. 294)

En materia contencioso electoral rige el principio de que todo acto puede ser impugnado y, por lo tanto, puede ser revisada su conformidad con la Ley. Este principio tiene algunas excepciones (artículo 64.3 coalición de partidos).

Por mandato Constitucional corresponde resolver las controversias susciten en materia electoral al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

492

El Cofipe desarrolla el sistema de medios de impugnación que tienen objeto garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales.

El sistema divide los recursos que pueden presentarse dos años antes del proceso electoral y durante el proceso mismo.

En los dos años previos al proceso, los ciudadanos pueden interponer recurso de aclaración en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral, por medio de los cuales se le haya incluido o excluido indebidamente del listado nominal de electores.

Son requisitos específicos para interponer este recurso:

1. Agotar previamente la instancia ante la propia oficina. El ciudadano que haya sido incluido o excluido indebidamente del listado de electores deberá solicitar a la autoridad responsable la rectificación, esto lo hará durante los veinte días en que se exhiben públicamente las listas nominales de electores.

Si la contestación es negativa o no se da en un plazo de 20 días, el ciudadano debe interponer el recurso de aclaración.

2. Deberá interponerse dentro de los 3 días siguientes al que sufrió efectos el acto o resolución o del vencimiento de los 10 días en que debió contestar la solicitud de rectificación.
3. Deberá interponerse ante la autoridad responsable (Oficina del Registro de Electores).
4. La autoridad lo remitirá a la Junta Distrital de su jurisdicción, quien resolverá de manera definitiva e inatacable.

Los partidos políticos en los dos años previos al proceso pueden interponer los recursos de revisión y de apelación.

El de revisión se interpone en contra de los actos o resoluciones de Juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral, que resolverá la Junta Ejecutiva Superior Jerárquica de la autoridad que realizó el acto o dictó la resolución recurrida.

El de apelación que se interpone contra las resoluciones que recaigan al recurso de revisión o contra los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral (Consejo General, Junta General Ejecutivo y Director General), que resolverá la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Durante el proceso electoral

El ciudadano podrá interponer el Recurso de Revisión, cuando resulte incluido y/o excluido indebidamente en el listado nominal de elector. La diferencia con el recurso de aclaración es que el de Revisión es resuelto por el Consejo Distrital, cuya resolución es posible impugnar a través de la apelación.

Los partidos podrán interponer el de Revisión para objetar los actos o resoluciones de los Órganos Electorales y en este caso será resuelto por el Consejo jerárquicamente inmediato superior al que realizó o dictó la resolución recurrida.

El partido puede interponer el Recurso de Apelación, durante la etapa de preparación de las elecciones, para impugnar las resoluciones recaídas al Recurso de Revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que resolverá la Sala Competente del Tribunal Federal Electoral.

El partido podrá interponer el Recurso de Inconformidad para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de senadores y diputados o la nulidad de la votación circunscripción plurinominal que resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

Reglas generales en la tramitación de los recursos

En Materia Electoral y durante el proceso electoral todos los días y hora hábiles. El cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquel en que se hubiera notificado el acto o resolución correspondiente, a excepción de cuando el representante del partido político hubiese estado presente en la sesión A órgano que actuó o resolvió en cuyo caso se tendrá por automáticamente notificado.

La personalidad de los representantes de partido se tendrá por acreditada cuando estén registrados formalmente ante los consejos, para lo cual acompañarán copia del documento en que conste el registro. Son representantes legítimos de los partidos, los miembros de los Comités Nacionales, estatales o municipales correspondientes a la cabecera distrital sus equivalentes. A su primera promoción deberán acompañar el documento donde conste su designación.

Serán partes en el procedimiento para tramitar un recurso:

- a) El actor, que sea quien estando legitimado en los términos del Código lo interponga;
- b) La autoridad, que será el órgano del Instituto Federal Electoral quien realice el acto o dicte la resolución que se impugna, y

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

494

- c) El tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

En la interposición de los recursos se deberán cumplir los requisitos siguientes:

- a. Deberán presentarse por escrito;
- b) Se hará constar el nombre del actor y su domicilio, para recibir notificaciones;
- c) Acreditar su personalidad;
- d) Hacer mención expresa del acto o resolución que se impugna y órgano del Instituto Federal Electoral responsable y los agravios que éste le causa;
- e) Los preceptos legales supuestamente violados y la relación sucinta de los hechos en que se basa la impugnación;
- f) La relación de las pruebas que se aportan, mención de los que se habrán de aportar dentro de los plazos legales y solicitud de las que la Sala habrá de requerir, cuando la parte justifique que, habiéndolas pedido oportunamente por escrito y no le fueron entregadas.
- g) Todo escrito deberá estar firmado autógrafamente por quien lo promueve.

Los recursos se interponen ante el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución dentro de los plazos legales que son dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se recurra. Cuando el órgano recibe el recurso, lo hace del conocimiento público, mediante cédula que fijará en los estrados.

Los partidos terceros interesados tendrán un plazo de 48 horas para presentar los escritos que consideren necesarios y deberán, además de otros requisitos, precisar la razón de su interés jurídico.

Una vez vencido el plazo anterior, el órgano del Instituto Federal Electoral, que haya recibido el recurso, lo hará llegar en 24 horas, el Órgano del Instituto Federal Electoral, superior competente o la Sala del Tribunal Federal, acompañando al Recurso, copia del documento en que conste el acto o resolución impugnada, las pruebas aportadas, los demás escritos de interesados y un informe circunstanciado (que hace las vías de contestación de demanda).

Una vez recibido el recurso por el órgano del Instituto Federal Electoral turnado al Secretario quien formulará un proyecto o de desechamiento admi-

sión que será sometido al Consejo en la primera sesión que celebre después de su recepción. En esta sesión deberá dictarse la resolución, el Secretario podrá pedir al Presidente que requiera algún elemento necesario para la sustanciación y que haya sido omitido, en todo caso se deberá resolver con los elementos con que se cuente. El recurso recibido en la Sala del Tribunal, será sustanciado por el Juez Instructor. La sesión de resolución deberá ser pública, en ésta el magistrado presenta su caso y el sentido de su resolución y señala la consideración jurídica y los preceptos en los que se basa. Los magistrados discuten el proyecto y se somete a votación.

Las pruebas en materia electoral se reducen a documentales, las documentales públicas por excelencia en este proceso, serán las que emanan de las autoridades electorales, a través de actas oficiales. Se admiten también documentales privadas las que no hacen prueba plena, sino que son consideradas presunciones.

Las resoluciones deben hacerse contar por escrito y contendrán la fecha, lugar y órgano del Instituto Federal Electoral o sala del tribunal que la dicta, un resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, un análisis de los agravios, el examen y valoración de las pruebas, los fundamentos legales, los puntos resolutivos y en su caso el plazo para su cumplimiento.

Actuación del Tribunal Federal Electoral en el Proceso Electoral de 1991

En los 465 recursos de inconformidad resueltos por las cinco Salas del Tribunal Federal Electoral, se identifican los principales agravios hechos valer y, en su caso, las causas de desechamiento del recurso.

III. Tercera parte: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. Antecedente inmediato: Tribunal Federal Electoral

A. Primera etapa

Los documentos y momentos más relevantes que llevaron a la creación e instalación del Tribunal Federal Electoral fueron, de acuerdo con lo expresado en el *Informe de actividades 1990-1996*, los siguientes:

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

496

1. Decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 5, 35 Fracción III, 36 Fracción I, 41, 54, 60 y 73 Fracción VI, Base 3ª. Y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.
2. Decreto por el que se convocó al Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinario cuya apertura tuvo lugar el día 7 de agosto de 1990, a las 12:00 horas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 1990.
3. Decreto por el que se aprobó el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) y se adicionó el título vigésimo cuarto del *Código Penal para el Distrito Federal* en materia de fueron común, y para toda la República en materia de fuero federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.
4. Decreto por el que se convocó a periodo de sesiones extraordinarias de la H. Cámara de Diputados, cuya apertura tuvo lugar el día 28 de septiembre de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 27 de septiembre de 1990.
5. Decreto por el que se designaron a los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de octubre de 1990.
6. Decreto por el que se reformó y adicionó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de enero de 1991.
7. Ceremonia formal de protesta de los CC. Magistrados propietarios e Instalación formal de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, correspondiente a la Primera Circunscripción plurinominal, llevada a cabo el día 11 de octubre de 1990, en el edificio ubicado en el número 18 de la calle de Hamburgo, Colonia Juárez de esta ciudad.
8. Primera sesión plenaria de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, celebrada el día 11 de octubre de 1990.
9. Designación del Secretario Administrativo del Tribunal Federal Electoral.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

497

10. Segunda sesión plenaria de la Sala Central del TFE, celebrada el día 27 de noviembre de 1990.
11. Tercera sesión plenaria de la Sala Central del TFE, efectuada el día 28 de noviembre de 1990.
12. Cuarta sesión plenaria del TFE, realizada el día 19 de diciembre de 1990.
13. Quinta sesión plenaria de la Sala Central del TFE, celebrada el día 28 de diciembre de 1990.
14. Sexta reunión plenaria de la Sala Central del TFE, llevada a cabo el día 3 de enero de 1991.
15. Instalación formal de la Sala Regional de Durango, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, efectuada el día 5 de enero de 1991.
16. Instalación formal de la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal llevada a cabo el día 4 de enero de 1991.
17. Instalación formal de la Sala Regional Guadalajara, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, que tuvo verificativo el día 5 de enero de 1991.
18. Instalación formal de la Sala Regional Toluca, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, que tuvo efecto el día 4 de enero de 1991.
19. Aviso por el que se hizo del conocimiento público que de conformidad con el artículo 265, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales habían quedado finalmente instaladas las Salas del TFE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1991.
20. Reunión de instalación formal de la Comisión de Justicia, celebrada el 14 de febrero de 1991. El reglamento de esta comisión se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 1991.
21. Con base en el artículo 265 párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas Regionales de Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca correspondientes a la segunda, tercera [cuarta] y quinta circunscripciones, respectivamente, entraron en receso el día 29 de noviembre de 1991.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

498

22. Con fundamento en el artículo 42 del *Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral*, las Salas Regionales del Tribunal, durante la segunda quincena del mes de noviembre de 1991 remitieron sus archivos al Archivo Jurisdiccional de la Sala Central.⁵

Como ya se ha señalado, el 15 de agosto de 1990 se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en cuyo libro sexto se reglamentó la naturaleza, organización y competencia del Tribunal Federal Electoral (el cual sustituía al Tribunal de lo Contencioso Electoral) siendo ahora un

...órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones respectivas. Al resolver los recursos de apelación y de inconformidad, debe garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad⁶

que además atendía a la descentralización de la administración de justicia, que algunos años antes comenzó la administración pública bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, al crearse las Salas Regionales.

Entre las funciones que desempeñaría en sus inicios el Tribunal Federal Electoral (Trife) se mencionan las siguientes:

- Resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presenten durante los procesos electorales federales.
- Resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que los ciudadanos, los partidos políticos y las agrupaciones u organizaciones políticas presenten durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales.
- Resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presenten durante las elecciones extraordinarias.

⁵ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, pp. 168-178.

⁶ Ortiz Escobar, *op. cit.*, p. 18.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

499

- Resolver las diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral, el propio Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores.
- Realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de Derecho Electoral.⁷

En el libro sexto del Código Federal se estableció la organización interna del Tribunal Federal Electoral, el cual se integró con una Sala Central y Cuatro Salas Regionales. La primera circunscripción, con sede en el Distrito Federal, funcionaba en forma permanente, y comprendía al Distrito Federal y los estados de Puebla y Tlaxcala. En tanto que las cuatro Salas Regionales se instalaban únicamente durante los años de elección, a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección y entraban en receso el último día del mes de noviembre del año de la elección;⁸ se destaca el hecho de que “las Salas Regionales no eran subordinadas a la Sala Central, sino que tenían facultades para resolver en única y última instancia”.⁹

Las sedes de las cuatro restantes circunscripciones plurinominales fueron: la segunda en Durango, Durango, que abarcaba Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; la tercera en Xalapa, Veracruz, comprendía los estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta en Guadalajara, Jalisco, que se integraba con los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora; y finalmente la quinta en Toluca, Estado de México, constituida con los Estados de Guerrero, México, Morelos y Oaxaca.¹⁰

Para el funcionamiento de esta nueva administración, el Tribunal Federal Electoral contó con 17 magistrados, cinco en la Sala Central y tres en cada una de las Salas Regionales.¹¹ Los requisitos establecidos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral “no podían ser menores a los que señala esta

⁷ Pérez González y Saavedra Mandujano, *op. cit.*, p. 2.

⁸ Vega Pedraza, Alfonso, *Tribunal Federal Electoral: introducción*, Xalapa, Tribunal Federal Electoral-Sala Regional Xalapa, 1991, p. 5.

⁹ Elizondo Gasperín, *op. cit.*, p. 204.

¹⁰ Galván Rivera, *op. cit.*, p. 552.

¹¹ Recuérdese que el anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral contaba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

500

Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,¹² durarían en su cargo ocho años pudiendo ser reelectos. Para ser magistrado se requería la propuesta del presidente de la República, mediante lista que debía formularse con dos candidatos como mínimo para cada cargo a ocupar, señalando la Sala a la cual quedaría adscrito, y también era necesaria la elección de la Cámara de Diputados, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; la primera integración de salas quedó de la siguiente manera en enero de 1991:

- Sala Central
 - Magistrados propietarios
 - Lic. J. Fernando Franco González Salas (Presidente)
 - Lic. José Luis de la Peza Muñoz Cano
 - Dr. Cipriano Gómez Lara
 - Lic. Daniel Mora Fernández
 - Dr. Ernesto Javier Patiño Camarena
 - Magistrados suplentes
 - Dr. Víctor Carlos García Moreno
 - Lic. José de Jesús Orozco Henríquez
- Sala Regional Durango
 - Lic. Juan Ángel Chávez Ramírez (Presidente)
 - Lic. Francisco Orrante Ontiveros
 - Lic. Flavio Galván Rivera
 - Lic. Roberto Flores Lavín (Magistrado suplente)
- Sala Regional Veracruz
 - Lic. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo (Presidente)
 - Lic. Francisco Loyo Ramos¹³
 - Lic. R. Jorge Ortiz Escobar
 - Lic. Jorge Scheleske Tiburcio (Magistrado suplente)

¹² Galván Rivera, *op. cit.*, p. 551. Entre algunos de los requisitos señalados, podemos mencionar: 1. ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; 2. estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; 3. no tener más de 65 años de edad ni menos de 35, el día de la elección; 4. poseer a la fecha mencionada, con antigüedad mínima de cinco años, el título de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello, etc., hasta cumplir una lista de 10 requisitos.

¹³ Más tarde renuncia el magistrado Loyo Ramos y protesta como propietario Jorge Scheleske Tiburcio.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

501

- Sala Regional Guadalajara
Lic. Sócrates Eloy Gutiérrez Velazco (Presidente)
Lic. Ángel Rafael Díaz Ortiz
Lic. Gabriel Gallo Álvarez
Lic. Jaime Cedeño Coral (Magistrado suplente)
- Sala Regional Toluca
Lic. Edmundo Elías Musi (Presidente)
Lic. Juan Manuel Mendoza Chávez
Lic. Jorge Sánchez Cordero Dávila
Lic. Melchor Dávila Maldonado (Magistrado suplente)
- Secretario General
Lic. Javier Barreiro Perera



El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) introdujo una figura innovadora en este nuevo Tribunal, que fue la de Jueces Instructores, quienes debían iniciar el trámite de los recursos de apelación e inconformidad, analizarlos para determinar si reunían los requisitos exigidos por la Ley, admitirlos si los reunía o desecharlos si eran improcedentes; “esta figura viene a ser factor de celeridad, calificación y profesionalismo para substanciar los expedientes y ponerlos en estado de resolución”¹⁴

Las salas Central y Regionales contarían, por lo menos, con ocho jueces instructores durante los procesos electorales, los cuales tendrían las siguientes atribuciones:

1. Admitir los recursos de apelación e inconformidad así como escritos de coadyuvantes y terceros interesados.
2. Someter a la sala los acuerdos de desechamiento de recursos interpuestos de apelación y de inconformidad por notoriamente frívolos.
3. Someter a la sala acuerdos de no interposición de recursos, escritos de coadyuvantes o terceros interesados cuando no reúnan los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴ Vega Pedraza, *op. cit.*, p. 8.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

502

4. Someter a la sala acuerdo de archivar como asunto totalmente concluidos de los recursos de revisión y apelación.
5. Determinar y acordar, cuando proceda, la acumulación de los procesos de revisión y apelación, así como conocimiento de causa.
6. Requerir la sustentación de los expedientes conforme al libro séptimo del Cofipe.
7. Exhortar a los juzgados federales o estatales para la realización de diligencias o efectuarlas por sí mismo las que deban practicarse fuera de la sala.¹⁵

La primera sede que tuvo el Trife estaba ubicada en el número 18 de la calle de Hamburgo, en la Colonia Juárez, desde donde comenzaron a gestarse algunos cambios de gran trascendencia para este tribunal, como fue la publicación del Reglamento interior del *Tribunal Federal Electoral*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 14 de enero de 1991, y la creación de toda una serie de dependencias que fortalecerían el trabajo del tribunal y que además mostraría a la opinión pública el resultado de su labor. De esta manera, fue creado en octubre de 1991 el Centro de Documentación, "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." Se incrementó su acervo, se crearon nuevas bases de datos y se impartieron cursos informáticos para acceder de mejor manera a este material.¹⁶

También para ese mismo año se creó una Coordinación de Comunicación que atendía a los medios nacionales e internacionales, cuyo propósito era mantener ampliamente informada a la sociedad respecto a la manera en que daba cumplimiento a las responsabilidades señaladas en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.¹⁷

De igual manera se inició una notable actividad de difusión, a través de la labor editorial del Trife, que comenzó en 1991, con la edición de 10 mil ejem-

¹⁵ Mendoza Manero, Enrique, *El Tribunal Federal Electoral*, México, 1996, pp. 6-7.

¹⁶ Gutiérrez López, Roberto y Becerra Gelover, Alejandro, capítulo III. *Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral*, pp. 227-334, *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, coordinación de Edmundo Elías Musi, prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, 302 pp.

¹⁷ *Ibidem*.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

503

plares del folleto informativo *Tribunal Federal Electoral*, y con la publicación de dos mil ejemplares del *Reglamento Interior y Directorio*. Al año siguiente se publicaron tres mil ejemplares de la *Memoria 1991 del TFE*. En coediciones, el Tribunal, la LV Legislatura y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, publicaron en 1993 tres mil ejemplares del libro *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, y con el IFE publicaron dos mil ejemplares del libro de teoría política de Giovanni Sartori *¿Qué es la democracia?*. Por primera vez se publica la *Revista del Tribunal Federal Electoral*, con un tiraje de dos mil ejemplares.

A la par de estas actividades, también se llevaron a cabo las Reuniones Nacionales de Capacitación de Magistrados en 1991 y 1992, 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. De tal manera que en 1991 se recibieron 679 recursos: 172 de revisión; 42 recursos de apelación; 465 recursos de inconformidad. Destacando la nulidad de la elección de diputados federales en el V Distrito Federal Electoral del Estado de Coahuila.¹⁸

Dentro de la reglamentación a la cual estaba sujeto el Tribunal Federal Electoral, se crea la Comisión de Justicia el 14 de febrero de 1991, la cual queda formada de la siguiente manera:

Presidente: J. Fernando Franco González Salas

Consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el IFE:

Rodolfo Duarte Rivas y Juan Antonio García Villa

Consejeros Magistrados del IFE: Olga Hernández Espíndola y Luis Tirado Ledesma

Magistrados del TFE: Cipriano Gómez Lara y Javier Patiño Camarena

Secretario Técnico: Secretario General del TFE Francisco Javier Barreira

Perera cuya labor fue la elaboración de su reglamento interno, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 1991.

Por otra parte, a partir de la instalación de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral en el mes de octubre de 1990, también se comenzaron a

¹⁸ Carmona Gracia, Carlos, *El Tribunal Federal Electoral*, México, TFE-Centro de Capacitación Judicial Electoral Sala Regional Durango, 1995, pp. 18-19.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

504

elaborar y discutir las normas complementarias que resultaban indispensables para el óptimo cumplimiento de las funciones del TFE, recogiendo además las sugerencias formuladas por las Salas Regionales; de tal manera que entre diciembre de 1990 y abril de 1991 se aprobaron las siguientes normas complementarias:

- Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral 28 de diciembre de 1990
- Manual del Juez Instructor 5 de abril de 1991
- Manual del Centro de Documentación 5 de abril de 1991
- Manual de Procedimientos de Oficialía de Partes 5 de abril de 1991
- Manual de Procedimientos de Actuaría 5 de abril de 1991
- Manual de Procedimientos del Archivo Jurisdiccional 5 de abril de 1991.¹⁹

Durante un par de años estos reglamentos y normas funcionaron para las actividades del tribunal, y después algunos de ellos tuvieron que sujetarse a discusiones, con el fin de adecuarse a las nuevas necesidades.

Como era de esperarse, las cada vez más amplias y complejas actividades del Tribunal Federal Electoral hacía que su edificio sede rápidamente fuera rebasado, incluso las oficinas anexas al edificio principal. Las nuevas adquisiciones biblio-hemerográficas, los nuevos equipos de cómputo que permitían tener contacto vía electrónica con las Sedes Regionales, las oficinas del personal y la coordinación de comunicación social, el centro de documentación, las unidades de apoyo técnico y publicaciones, pronto estarían en su máxima capacidad. Y qué decir del área destinada a los cursos de capacitación del personal. Por ello era necesario buscar una nueva sede para que pudieran llevarse a cabo las funciones jurisdiccionales de este tribunal, de manera eficiente, digna y con los equipos técnicos y el mobiliario



personal y la coordinación de comunicación social, el centro de documentación, las unidades de apoyo técnico y publicaciones, pronto estarían en su máxima capacidad. Y qué decir del área destinada a los cursos de capacitación del personal. Por ello era necesario buscar una nueva sede para que pudieran llevarse a cabo las funciones jurisdiccionales de este tribunal, de manera eficiente, digna y con los equipos técnicos y el mobiliario

¹⁹ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 207.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

505

rio adecuado, previendo las necesidades que debían cubrirse para las próximas elecciones presidenciales de 1994.

Después de varias gestiones, el Departamento del Distrito Federal donó una superficie de 10 mil metros cuadrados ubicada en la Avenida Carlota Armero No. 5000, esquina con Avenida Santa Ana, en la Colonia CTM Culhuacán, para que se edificara la nueva sede del Trife. Las labores de construcción de la nueva sede comenzaron el 1° de febrero de 1993, con la colaboración de la UNAM a través de la Dirección General de Obras y Servicios Generales y la Facultad de Arquitectura, por medio del Convenio General de Colaboración UNAM-TFE.

Respecto a la actividad jurisdiccional en el año 1992, ocurrieron tres recursos de inconformidad relacionados con elecciones extraordinarias de diputados por el principio de mayoría relativa en el distrito V de Coahuila:

- No. de expediente SC-I-RI-EX001/92
24 de mayo de 1992: recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila
- No. de expediente SC-I-RI-EX-002/92
26 de mayo de 1992: recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Popular Socialista contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila
- No. de expediente SC-I-RI-EX-003/92
26 de mayo de 1992: recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana contra actos del Consejo Distrital V del Estado de Coahuila
Mientras que la actividad jurisdiccional en el año 1993 fue también de tres recursos de apelación:
- No. de expediente: SC-I-RA-00001/93
6 de abril de 1993: recurso de apelación interpuesto por la organización política denominada "Partido Social Demócrata" contra el acuerdo del Consejo General del IFE que se refiere a la no expedición de la convocatoria dirigida a organizaciones y agrupaciones política a fin de que puedan participar en el proceso electoral federal de 1994 como partidos con registro condicionado.
- No. de expediente SC-I-RA-00002/93
20 de agosto de 1993: recurso de apelación interpuesto por el C.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

506

Alberto Pérez Fontecha y otros, ostentándose como representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, contra actos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, consistentes en el no reconocimiento de su personalidad como representante del partido antes citado y otros actos.

- No. de expediente SC-I-RA-00003/93
24 de agosto de 1993: recurso de apelación interpuesto por el C. Alberto Pérez Fontecha y otros, ostentándose como representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, contra actos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, consistentes en el no reconocimiento de su personalidad como representante del partido antes citado y otros actos.

B. Segunda etapa

Más tarde, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los años de 1993 y 1994 se fortaleció la función del Tribunal Federal Electoral. A continuación se señalan las disposiciones legislativas y jurídicas de 1993 y 1994 que estuvieron encaminadas al fortalecimiento de esta labor.

Año 1993

1. Decreto por el que se adiciona la Fracción III del Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993.
2. Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993.
3. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.
4. Primera sesión pública del pleno del Tribunal Federal Electoral, celebrada el día 4 de octubre de 1993.
5. Primera sesión pública de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral del año 1993, celebrada el 13 de octubre.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

507

6. Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993.
7. Sesión de la Comisión permanente del H. Congreso de la Unión, celebrada el 27 de octubre de 1993.
8. Segunda sesión pública del pleno del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 17 de diciembre de 1993.
9. Reglamento interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1993.
10. Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993.²⁰

Año 1994

1. Primera sesión pública de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 6 de enero de 1994.
2. Aviso por el que se hace del conocimiento público, la nueva sede del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de febrero de 1994.
3. Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 de abril de 1994.
4. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 1994.
5. Decreto por el que se reforman los artículos 74 y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 1994.

²⁰ *Ibidem*, pp. 183-188.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

508

6. Tercera sesión pública del pleno del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 7 de junio de 1994.
7. Acuerdo mediante el cual se reforma el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de junio de 1994.
8. Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de julio de 1994.
9. Sesión pública de instalación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, celebrada el 18 de agosto de 1994.²¹

Destacan de entre todas ellas, las reformas constitucionales del 3 de septiembre de 1993, pues modificaron y adicionaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 fracción I y 100 de la *Constitución*:

1. Integración y periodos de sesiones de las Cámaras del Congreso de la Unión
2. Desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores
3. Facultades al IFE para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas
4. Posibilidad de que la declaración de validez de diputados y senadores puedan ser impugnadas ante las Salas del TFE
5. Reconocimiento del TFE como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral
6. Ratificación de la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia federal electoral
7. Incorporación del Poder Judicial para garantizar la debida integración del Tribunal
8. Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal (resolución de diferencias laborales entre el IFE, el TFE y sus trabajadores)
9. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal y creación de una nueva Sala denominada "de Segunda Instancia" con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del TFE, quien la preside.

²¹ *Ibidem*, pp. 191-196.

10. Nombramiento de los cuatro miembros de la Judicatura Federal, quienes con el Presidente del TFE integren la Sala de Segunda Instancia.²²

El Poder Constituyente Permanente decidió reformar la estructura orgánica del Tribunal, modificando y adicionando el artículo 41 de la *Constitución*, en la que se le dio esta denominación a la Institución, además se precisó que éste es un “órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral”; en cuanto a su estructura el legislador estableció que el Tribunal “funcionará en Pleno o Salas”, agregando 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 la presidirá.”²³ También se reformó el artículo 60 constitucional, para derogar el sistema político de autocalificación electoral de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión,

...concediendo la facultad calificadora al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, aun cuando a éste única y exclusivamente por lo que hace a la parte contenciosa, disponiendo el Constituyente que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de validez y mayoría y la asignación de diputados y Senadores serán impugnables ante las Salas del órgano jurisdiccional, cuyos fallos serán definitivos e inatacables, es decir, tendrán naturaleza y autoridad de cosa juzgada.²⁴

También debe destacarse que a partir de la reforma de 1994, se suprimió el voto de los partidos políticos y su reducción a tan sólo un representante por partido, en lugar de la proporcionalidad aprobada en 1990, así como la integración de nuevos representantes ciudadanos en lugar de los Consejeros Magistrados que se denominarían Consejeros Electorales, nombrados ya sin la

²² Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, presentación de José Fernando Franco González Salas, 2 tomos, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, tomo I, 340 p. con fotografías y gráficas, pp. 5-6.

²³ Aguilar León Norma Inés, *Tribunal Federal Electoral: garante de legalidad*, México, Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, pp. 16-17.

²⁴ *Ibidem*, p. 17.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

510

participación del Poder Ejecutivo, sino de la mayoría calificada y por ende plural de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Para 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 1993.²⁵

Todas estas reformas constitucionales dieron una nueva imagen del Tribunal Federal Electoral, por lo que tuvo que reorganizarse de manera interna, y con la atribución de nuevas y mayores facultades se fortaleció su naturaleza jurisdiccional y su presencia como autoridad en el ámbito electoral federal. Dentro de esas nuevas facultades, fue que se instituyó la Sala de Segunda Instancia, conformada por cuatro miembros de la judicatura federal, más el Presidente del Tribunal (que también la preside). Su función era temporal, pues debía quedar 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 dar por concluidas sus funciones, a más tardar, el 30 de septiembre del mismo año, siendo su sede la misma que la de la Sala Central.²⁶ De acuerdo con las nuevas facultades y funciones, ahora el

...Tribunal Federal Electoral es el órgano del Estado que tiene por objeto la función de resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales al participar, en forma mediata e inmediata, en el procedimiento político-electoral realizado periódicamente, a fin de renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, a través del voto.²⁷

²⁵ Andrade Martínez, Virgilio, capítulo VI. *Balance y perspectivas de la justicia electoral en México, 601-641*, en: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, coordinación de Edmundo Elías Musi, prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 621.

²⁶ *Ibidem*, p. 19.

²⁷ Galván Rivera, Flavio y Aguilar León, Norma Inés, *Tribunal Federal Electoral. Naturaleza jurídica*, México, Tribunal Federal Electoral-Segunda Circunscripción Plurinominal, 1994, p. 14.

En consecuencia, el Tribunal Federal Electoral **sí es un órgano jurisdiccional**, porque sí resuelve conflictos de trascendencia jurídica mediante la aplicación del Derecho, en cumplimiento de su función fundamental de garantizar que todos los actos político-electorales de los ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos, así como de autoridades electorales, se ajusten al principio de legalidad, sin olvidar que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino tan sólo un medio para impartir justicia, para dar seguridad jurídica, para garantizar la paz social, tan cara a toda comunidad humana.²⁸

También el Tribunal tuvo la facultad de expedir su *Reglamento Interior* y la atribución de emitir tesis de jurisprudencia, que fueron los criterios obligatorios establecidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia, "al resolver en el mismo sentido tres asuntos similares, o bien, al resolver una contradicción de criterios aislados sustentados por dos o más Salas del propio Tribunal e incluso cuando la Sala de Segunda Instancia resuelve un asunto sosteniendo criterio diverso a una tesis de jurisprudencia de la Sala Central".²⁹

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal Electoral alcanzaron la naturaleza y autoridad de cosa juzgada, toda vez que no podían ser revisadas por otra instancia, no podían ser impugnadas por medio alguno y, por tanto, no eran susceptibles de modificación o revocación; fueron sentencias definitivas e inatacables y podían tener como efecto modificar o revocar una resolución o acto del Instituto Federal Electoral e incluso declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas o de una elección, así como modificar un cómputo, revocar una constancia de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional o de senadores de primera minoría, lo que significó que fueron vinculatorias para las partes litigantes.³⁰

Sólo ante la Sala de Segunda Instancia procedía el recurso de reconsideración, en contra de algunas resoluciones de las Salas Regionales, que constituían la primera instancia de esta materia. Es el 18 de agosto de 1994 cuando

²⁸ *Ibidem*, pp. 15-16.

²⁹ Aguilar León, *op. cit.*, p. 27.

³⁰ Galván Rivera y Aguilar León, *op. cit.*, pp. 18-19.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

512

se instaló formalmente la Sala de Segunda Instancia, en el cual ratificaron su protesta los magistrados propietarios y suplentes.³¹

Para llevar a cabo estas nuevas labores, el 4 de octubre de 1993 se instaló formalmente y se aprobó la integración de la Comisión de Reglamento Interior para elaborar el proyecto de un nuevo reglamento del Tribunal, la cual estuvo conformada por:

1. Sala Durango: Flavio Galván Rivera
2. Sala Xalapa: Fernando Ojesto Martínez Porcayo
3. Sala Guadalajara: Ángel Rafael Díaz Ortiz
4. Sala Toluca: Juan Manuel Mendoza Chávez
5. Sala Central: Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Javier Patiño Camarena
6. Secretario Técnico: Francisco Javier Barreiro Perera

También se formaron una Comisión Instructora, designada cada tres años y que se encargaría de instruir el recurso de inconformidad laboral, así como la Comisión de Justicia, que trasciende al Tribunal, pues se integraba por el Presidente de éste más 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 era conocer y resolver la petición de remoción de un consejero ciudadano o de un magistrado del Tribunal, cuando incurriera en graves conductas contrarias a la función que la ley le confería.

Y de igual manera, el Tribunal llevó a cabo la revisión de los reglamentos y manuales aprobados entre 1990 y 1991, adecuándolos a sus nuevos requerimientos jurídico-administrativos; así se aprobaron las siguientes normas:

Reglamentos y manuales:

- *Reglamento Interno del Tribunal Federal Electoral* 17 de diciembre de 1993
- *Manual de Procedimientos de la Oficina de Actuarios* 25 de abril de 1994
- *Manual de Procedimientos de la Oficialía de Partes* 25 de abril de 1994
- *Manual del Archivo Jurisdiccional* 25 de abril de 1994

³¹ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., p. 311.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

513

- *Lineamientos Generales para la Identificación* 25 de abril de 1994
Integración de los Expedientes³²

De acuerdo con los nuevos cambios, modificaciones y reformas de ley, se conformó la nueva administración del Tribunal Federal Electoral, de la siguiente manera:

José Fernando Franco González Salas *Presidente*
Francisco Javier Barreiro Perera *Secretario General*
José Luis Díaz Vázquez *Secretario Administrativo*
María del Carmen Alanís Figueroa *Coordinadora de Capacitación y del Centro de Documentación*
Iván Hillman Chapoy *Coordinador de Comunicación Social*
Roberto Govea Araiza *Coordinador financiero*
Marcelo Bitar Letaif *Coordinador administrativo*

Sala de Segunda Instancia³³

Magistrado Presidente José Fernando Franco González Salas
Margarita Beatriz Luna Ramos
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Juan N. Silva Meza
Guillermo Velasco Félix
Leonel Castillo González (suplente)
Germán Tena Campero (suplente)
Francisco Javier Barreiro Perera *Secretario General*
Secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de Segunda Instancia:
Alfredo Enrique Báez López
Vicente Cuauhtémoc Banderas Trigos
Martín Roberto Contreras Bernal
Hugo Domínguez Balboa
Dinora Alicia Gálvez y Rejón
Iram García García
Antonio González García

³² Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996, op. cit.*, p. 209.

³³ El 27 de octubre de 1993 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión eligió a los Magistrados propietarios y suplentes de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, los cuales ocuparon sus cargos hasta agosto de 1994.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

514

Josefina Jastrow Becerra
Beatriz Laguna Guerrero
María del Carmen León Herrerías
Ángel Ponce Peña
Juan Ramírez Díaz
Anselmo Jaime Rangel Lozada
Manuel Rojas Fonseca
José Guadalupe Tafoya Hernández
Jaime Uriel Torres Hernández
Alejandro Villagómez Gordillo
María Esperanza Zorrilla Espinosa
1ª Circunscripción Plurinominal Sala Central
Magistrado Presidente José Luis de la Peza Muñoz Cano
Daniel Mora Fernández
José de Jesús Orozco Henríquez
Ernesto Javier Patiño Camarena
Cipriano Gómez Lara
Víctor Carlos García Moreno (suplente)
Jaime Esperón Díaz Ordaz *Jefe del Secretariado Técnico*
Gerardo Rafael Suárez González *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Javier Aguayo Silva
David Cetina Menchi
Daniel Cortés Macías
Ma. Macarita Elizondo Gasperín
Lourdes Galván Pérez
Gregorio Galván Rivera
Carlos Jakez Gamillo
Carlos Ortiz Martínez
José Luis Rebollo Fernández
Enrique Vázquez Arias *Jefe de la Oficina de Actuarios*
Enrique García Jiménez *Jefe de Oficialía de Partes*
Roberto Rodríguez Flores *Jefe de Archivo Jurisdiccional*
Leonor Garay Morales *Jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística*

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

515

Secretarios de Estudios y Cuenta:

Miguel Aguilar Montealvo
David P. Cardoso Hermsillo
José Félix Cerezo Vélez
José Cruz Saavedra Mandujano
Alejandra de Ibarrola Dávalos
Eduardo Ferrer McGregor Poisot
Virginia Manzano Olvera
Rafael Márquez Morentín
Antonio Mercader Díaz de León
Jesús Armando Pérez González
Juan Manuel Sánchez Macías
Juan Carlos Silva Adaya
José Herminio Solís García
Héctor Solorio Almazán
Carlos Vargas Baca

2ª Circunscripción Plurinominal Sala Durango

Magistrado Presidente Juan Ángel Chávez Ramírez
Flavio Galván Rivera
Francisco Orrante Ontiveros
Roberto Flores Lavín (suplente)
Carlos Carmona Gracia *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Norma Inés Aguilar León
Carlos Campos Herrera
José Luis Carrillo Rodríguez
Luis Celis Porras
Adriana Margarita Favela Herrera
Beatriz Eugenia Galindo Centeno
Gerardo Antonio Gallegos Isais
Jesús Refugio García Castañeda
Arturo Granadino Loeza
Norma Beatriz Pulido Corral

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

516

Secretarios de Estudio y Cuenta:

Sergio Eloy Aguilar Guangorena

Raúl Bernal Pardo

Ángel Ricardo Carbonelli Paredes

Arturo Favela Cahidez

Francisco Javier Flores Sánchez

Susana M. González Rodríguez

Ricardo Higareda Pineda

Georgina Reyes Escalera

Severo Efraín Villareal Solís *Delegado Administrativo*

3ª Circunscripción Plurinominal Sala Xalapa

Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Rodolfo Jorge Ortiz Escobar

Jorge Schleske Tiburcio

Jorge Humberto Ortiz Salazar (suplente)

Juan Manuel Valdez Rodríguez *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Eduardo Arana Miraval

Alfredo Arias Souza

Julio Belfo Enríquez Uscanga

Rodolfo Rejón Jiménez

Miguel Reyes Lacroix Macosay

Alfredo Rosas Santana

Daniel Ruiz Morales

José Alfredo Salas Barrada

Gilberto Velásquez Ramírez

Secretarios de Estudio y Cuenta:

Armando Adriano Fabre

Adán Armenta Gómez

Silvio Benítez Hernández

Eduardo de León Tobalina

Yolli García Alvarez

José Alfredo García Solís

Guadalupe Gómez Ceja

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

517

María de Lourdes Rodríguez Pérez
Laura Rodríguez Ramírez
Julio Alberto Alarcón *Delegado Administrativo*

4ª Circunscripción Plurinominal Sala Guadalajara
Magistrado Presidente Gabriel Gallo Álvarez
Ángel Rafael Díaz Ortiz
Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco
Jaime Cedeño Coral (suplente)
Héctor Delfino León Garibaldi *Secretario General de Acuerdos*
Jueces Instructores:
José Álvarez Solís
Daniel Castañeda Grey
Enrique Elizalde Mariscal
Andrés González Gómez
Guillermo Guerrero Franco
Dagoberto Guzmán Mariscal
Roberto Virgilio López Rangel
Jorge Mendoza Ruiz
Dorilita Mora Jurado
Manuel Ríos Gutiérrez

Secretarios de Estudio y Cuenta:
María Rosa Arranz Lara
José Gudiño González
Eulalio López Sandoval
Patricia Macías Hernández
Roberto Orozco Gutiérrez
Natalia Pérez Hernández
Jorge Fernando Salazar Murillo
Guillermo Siorda Romero
Carlos Villareal Salgado
Pedro Ruiz Villaruel *Delegado Administrativo*

5ª Circunscripción Plurinominal Sala Toluca
Magistrado Presidente Edmundo Elías Musi

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

518

Juan Manuel Mendoza Chávez
Francisco Navarro Ortiz
Marco Antonio Pérez de los Reyes *Secretario General de Acuerdos*

Jueces Instructores:

Francisco Bello Corona
Eduardo Galindo Becerra
Armando Granados Carrión
Hugo López Díaz
Francisco Hugo Morán Salinas
Ignacio Navarro Vega
Sara Leticia Rojas Campos
María del Carmen Sordo Ramírez
Blanca M. Velásquez Rodríguez
José Humberto Zárate Pérez

Secretarios de Estudio y Cuenta:

Felipe Alcántara Espinosa
Tirso Apóstol Zamora
Verónica Isabel Batres Jiménez
Mario Antonio Bautista Cuadros
José de Jesús Garcés Yanome
José María Gómez Meza
Moisés Antonio Jiménez Pérez
Luz Patricia Morán Torres
Mauricio Ocampo Trejo

Martín B. Méndez García *Delegado Administrativo*³⁴

A la par de estas nuevas áreas, se crea por reforma legal el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral (CCJE), lo cual

³⁴ De acuerdo con la información obtenida en la *Memoria 1994*, el Lic. Jorge Sánchez Cordero Dávila era Magistrado propietario, pero renunció el 24 de febrero de 1993, y el Magistrado suplente de la Sala Regional Toluca, el Lic. Francisco Navarro Ortiz fue designado Magistrado propietario en lugar de Sánchez Cordero Dávila. No existe paginación en esta sección.

quedó consignado en los artículos 273, párrafo 2, inciso r) y 282 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Más tarde, con fecha del 22 de diciembre de 1993, el TFE expide el Reglamento Interior para reglamentar su organización y funcionamiento. Pero por el inicio de las elecciones de 1994 se detuvo, por el momento, este proyecto.³⁵

Las labores de difusión y capacitación también continuaron, pues en octubre de 1993 se impartió el Curso Propedéutico de Capacitación y Actualización en materia político y contencioso electoral para el personal interesado en ingresar o promoverse al cuerpo jurídico de esta institución, para los cargos de Jueces Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta, y Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales. Este curso propedéutico abordó los siguientes temas:

Principios Generales del Derecho Electoral, Marco Normativo, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Sistema de medios de impugnación (recursos de revisión, apelación, inconformidad y reconsideración), Criterios y Jurisprudencia, Trámite y Sustanciación de los recursos y Práctica Procesal.

Se creó un programa anual de capacitación, en donde se impartieron varios cursos en las cuatro áreas fundamentales de estudio:

1. Capacitación sobre Conocimientos Generales del Sistema Político Mexicano
2. Programa de Capacitación sobre Derecho Procesal
3. Programa de Capacitación en Materia de Derecho Procesal Electoral
4. Taller de la Práctica Procesal Electoral

Lo cual redundó en más de cincuenta cursos en las seis salas del tribunal, tan sólo en 1994.

Otra más de las labores que llevó a cabo el Tribunal Federal Electoral, fue que a partir de las elecciones de 1994 se tomó la decisión de llevar a cabo, de manera periódica, las Reuniones Nacionales de Magistrados, con la participación del Presidente del TFE, de los Magistrados propietarios y suplentes de

³⁵ Es en 1995 cuando comienza la labor de este Centro, cuyo primer director es el Magistrado Fernando Ojeto Martínez-Porcayo (enero). Sus objetivos inmediatos son:
-Incrementar la capacidad técnica de los partidos políticos para hacer valer sus derechos electorales por la vía jurisdiccional.
-Coadyuvar en la capacitación profesional de las autoridades electorales, federales y locales.
-Difundir y promover la cultura política entre la comunidad académica y la ciudadanía en general.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

520

las Salas de Segunda Instancia, Central y Regionales, de los Secretarios General, Administrativo y Técnico, y de los Coordinadores de Capacitación y del Centro de Documentación y de Comunicación Social. Se celebraron trece reuniones, que representaron cerca de 190 horas efectivas de trabajo; estas reuniones tuvieron lugar entre octubre de 1993 y agosto de 1994.³⁶

- Primera Reunión. 4-8 de octubre de 1993
Se analizaron las reformas constitucionales y legales en materia político electoral de 1993.
- Segunda Reunión. 25-26 de octubre de 1993
Se analizó el recurso de apelación, en los rubros de procedencia, competencia, legitimación y personería, plazos y términos, autoridad responsable, trámite, improcedencia y sobreseimiento, sustanciación, suplencia, medios de apremio, pruebas y su valoración, efectos de las resoluciones y Criterios y Jurisprudencia aplicables.
- Tercera Reunión. 18-19 de noviembre de 1993
Se estudió el Recurso de Inconformidad, analizándose los puntos de: nulidades, procedencia, competencia, legitimación y personería, plazos, términos, autoridad responsable y trámite, partes en el recurso, escrito de protesta, requisitos de los recursos, improcedencia y sobreseimiento, sustanciación, pruebas y su valoración, efectos de las resoluciones y Criterios y Jurisprudencia aplicables.
- Cuarta y Quinta Reuniones. 15, 16 y 17 de diciembre de 1993
Entre los temas generales destacaron: el Proyecto de Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral y el Recurso de Apelación, cuya temática particular consistió en: plazo para su interposición, autoridad responsable, frivolidad, sobreseimiento, facultad de las Salas para determinar la improcedencia por causas distintas a las señaladas en el artículo 313 del Cofipe, suplencia, notificación, acumulación y escisión, impugnación de los partidos en contra del informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Vigilancia, sobre observaciones a los listados nominales de electores, impugnación de los partidos políticos en contra de la fijación de los topes de gasto de campaña y en materia de financiamiento.

³⁶ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., tomo I, pp. 126-129.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

521

- Sexta Reunión. 11-12 de enero de 1994
Se expuso el tema relativo a la integración del Padrón Electoral, las listas nominales de electores y las características de la Credencial para Votar con Fotografía.
- Séptima Reunión. 21 al 24 de febrero de 1994
Se analizó la siguiente documentación: formatos de las actas y documentación electoral, el Acuerdo del Consejo General del IFE, en virtud del cual se determinó el tope máximo de gastos de campaña, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los *Lineamientos Generales para la identificación e integración de los expedientes*, los *Manuales de Oficialía de Partes, de Actuaría y del Archivo Jurisdiccional*, los Criterios adoptados durante las Reuniones Nacionales de Magistrados previas y el *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccional*. Asimismo, se llevó a cabo una Reunión de los Presidentes de las Salas que integran el Tribunal, con el Secretario General del IFE. Durante esta reunión se inauguró la nueva sede del Tribunal Federal Electoral.
- Octava y Novena Reuniones. 5 al 9 de abril de 1994
Se analizó la Reforma Constitucional al Artículo 41, las Reformas al Título Vigésimo Cuarto del *Código Penal*, los Acuerdos tomados por el Consejo General del IFE hasta esa fecha, los actos del Registro Federal de Electores, en materia de impugnación ciudadana, la insaculación y capacitación de funcionarios de casilla, pruebas técnicas, suplencia de la deficiencia en la argumentación de agravios, desechamiento, revisión de criterios preliminares sobre sesiones públicas y el Recurso de Apelación. Recurso de Inconformidad: se estudiaron los temas de nulidad, actos impugnables, requisitos del escrito de recurso, improcedencia y sobreseimiento, partes, pruebas y su valoración, efectos de las resoluciones y relatoría de criterios preliminares sobre dicho recurso.
- Décima Reunión. 2-3 de mayo de 1994
Se abordaron los siguientes puntos: relatoría de criterios aplicables al Recurso de Inconformidad, consideraciones sobre causales de nulidad, Criterios de Jurisprudencia firmes, consideraciones específicas sobre el escrito de protesta, sobre la improcedencia del recurso de inconformidad y sobre las pruebas, facultades de los Jueces Instructores, en la sustanciación del recurso de inconformidad, efectos de las resoluciones, facultades de los Consejos del IFE en relación a la declaración de validez y expedición de

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

522

Constancias en las elecciones de diputados y senadores; y delitos, su posible relación con las causales de nulidad y con los efectos de las resoluciones del recurso de inconformidad.

- Décima Primera Reunión. 6-7 de junio de 1994
Se atendió: la relatoría y criterios aplicables al Recurso de Inconformidad, Reformas al Cofipe, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 1994 y sus implicaciones en materia contencioso electoral, problemas en el trámite y sustanciación del Recurso de Inconformidad, participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso electoral, y causas de nulidad genérica prevista en el artículo 290 del Cofipe.
- Décima Segunda Reunión. 4-5 de julio de 1994
Abordaron en forma general el tema de Recursos de Inconformidad y de manera particular, la definición de criterios en relación a los siguientes aspectos: Revisión de los criterios adoptados para el recurso de inconformidad, nulidades, escrito de protesta e improcedencia, requerimientos, pruebas, suplencia, actos impugnables y efectos de las resoluciones.
- Décima Tercera Reunión. 1° al 4 de agosto de 1994
De manera definitiva se hizo la relatoría y se aprobaron los criterios relativos a las siguientes materias: Trámite del recurso de inconformidad, escrito de protesta, nulidades, improcedencia, requerimientos, pruebas, suplencia, partes, actos impugnables, efectos de las resoluciones, acumulación, escisión y conexidad de la causa, sección de ejecución, trámite y envío de recursos de reconsideración, además de los anterior, se trataron temas generales de carácter administrativo.

De manera paralela a las Reuniones Nacionales de Magistrados, se llevaron a cabo diversos cursos de capacitación dirigidos a todo el personal jurídico.³⁷

- Se realizó un Diplomado en Derecho Electoral Mexicano, de manera conjunta entre el TFE, el IFE y la Facultad de Derecho de la UNAM.
- Cursos de capacitación: uno dirigido a periodistas responsables de cubrir la fuente política, y el otro consistió en un Seminario de Actualización en Derecho Procesal Electoral, dirigido a los representantes

³⁷ *Ibidem*, pp. 133-139.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

523

de los partidos políticos y a los miembros de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos (como observadores del Tribunal)

[En este Seminario, participó el Magistrado Cipriano Gómez Lara, con el tema: Sistema de Nulidades]

- 25 de abril de 1994: se llevó a cabo una sesión de trabajo con el Director de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, Dr. Horacio Boneo [Participó el Magistrado Cipriano Gómez Lara con el tema "Intervención del Dr. Horacio Boneo"]
- 20 de mayo de 1994: se llevó a cabo una reunión con los Representantes de la OEA, entre ellos el Dr. Pedro Gordilho (Brasil), Dr. Eduardo Ferrero (Perú), el Dr. Mario González (Colombia) y el Dr. Rubén Perina (Argentina)
- 30 de junio de 1994: reunión con miembros de la ONU, como Juan Ignacio García (Chile), Luis Camilo Osorio (Colombia), y Cecilio Blanco (España).
- 19 de agosto de 1994: reunión con miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas, como los sres. Enrique Barón Crespo, Gerardo Fernández Albor, Jacques Lecomte y Eric Gavin.
- 19 de agosto de 1994: reunión de trabajo con los miembros de la Delegación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- 20 de agosto de 1994: reunión con los miembros de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).
- 20 de mayo de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores): Reunión con Agregados y Consejeros de Prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 21 de junio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): Reunión con Cónsules Honorarios de México.
- 24 de junio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): reunión de Cónsules de las Zonas Fronterizas de México.
- 7 de julio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): Reunión con el Cuerpo Diplomático
- 21 de julio de 1994 (evento organizado en forma conjunta con la SRE): el Tribunal recibió a líderes y personalidades de la Comunidad México-Norteamericana y Mexicana radicada en los Estados Unidos de Norteamérica.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

524

- 29 de junio de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): una plática dirigida a los miembros de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de la COPARMEX y de la Barra Mexicana de Abogados.
- 13 de julio de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): reunión con los miembros de la Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, la Academia Mexicana de Derecho Electoral A.C., la Asociación Nacional de Abogados del Colegio de Abogados de México A.C., la Asociación Nacional de Padres de Familia, el Colegio Nacional de Cirujanos Dentistas A.C., la Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C., El Consejo Nacional de Estudiantes de Posgrado de Derecho A.C. y la Sociedad Mexicana de Autores de las Artes Plásticas S. de I.P.
- 29 de julio de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): evento organizado por el Colegio de Notarios Públicos, en el "Ciclo académico en preparación de la participación del notariado en las elecciones federales del 1 de agosto de 1994".
- 1° y 4 de agosto de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): se celebraron dos reuniones con los miembros de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
- 16 de agosto de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): se recibió a algunos miembros del "Grupo San Ángel".
- 17 de agosto de 1994 (eventos para asociaciones ciudadanas y Organizaciones no Gubernamentales): reunión de trabajo con miembros de la organización "Red Ciudadana"
- Eventos de entrega de documentación electoral a los partidos políticos: 1000 ejemplares de *Ordenamientos Electorales*, 500 ejemplares de *Instructivo de medios de impugnación* y 500 del *Folleto Informativo del Tribunal Federal Electoral*, del 12 de julio al 19 de julio de 1994.

Para estas fechas, había quedado concluida la nueva sede del Tribunal Federal Electoral, en la Avenida Carlota Armero No. 5000, Col. CTM Culhuacán, con un costo de 65 millones de pesos. Durante once meses fueron construidos 19,085.52 metros cuadrados, distribuidos de la siguiente manera:

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

525

Salón del Pleno	1,038.74 m ²
Edificio de Gobierno	5,191.68 "
Edificio Administrativo	2,129.36 "
Auditorio, Biblioteca y Aulas	1,478.60 "
Vestíbulo y circulaciones	816.96 "
Estacionamiento cubierto	3,501.68 "
Acceso vehicular	228.00 "
Casa de Máquinas (subestación)	120.35 "
Áreas Verdes	3,831.92 "
Terraza en edificio de auditorio	97.80 "
Terraza en edificio de Gobierno	281.96 "
Parteluces	368.46 "

Así, "el día martes 22 de febrero de 1994, con la presencia de los tres Poderes de la Unión, fue formalmente inaugurada la nueva sede del Tribunal Federal Electoral".³⁸

Gracias a las nuevas instalaciones, el Departamento de Personal se transformó en la Unidad de Recursos Humanos, conformada por tres Departamentos: Cómputo, Control de Nómina y Desarrollo de Personal. Se formaron también la Unidad de Sistemas, los Servicios Generales, el Servicio Médico y las áreas de Capacitación y Documentación. Por último, se implementó el Servicio de Comedor para el personal del Tribunal.

Con el apoyo de la nueva infraestructura y los nuevos requerimientos técnicos, se impartieron diversos cursos de cómputo, para el personal del Tribunal Federal Electoral, en el manejo de WordPerfect, Configuración del sistema, Corel Draw y Power Point, entre otros. También se desarrollaron seis bases de datos: directorio telefónico, base de datos del *Diario Oficial de la Federación*, Base de datos de candidatos electos para el proceso electoral de 1994, base de datos de los recursos de reconsideración, base de datos en texto completo de



³⁸ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996, op. cit.*, p. 82.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

526

notas periodísticas sobre el TFE, base de datos de conocimientos en cómputo del personal del Tribunal. Para el año de 1995 se proyectó un nuevo curso de capacitación para el personal jurídico y administrativo, organizado en tres niveles, de acuerdo con su conocimiento; este nuevo curso fue el de inglés.

Por su parte, la Coordinación de Comunicación Social, llevó a cabo actividades de prensa con más de doscientos periodistas acreditados para llevar a cabo su función durante las elecciones de 1994, a través de 61 eventos organizados por este órgano jurisdiccional, a través de dos seminarios con representantes de la prensa nacional, conferencias de prensa y entrevistas. Los medios de comunicación nacionales e internacionales (de 18 países) estuvieron representados por periódicos, revistas, radio, televisión y agencias informativas.

Se elaboró un video informativo con duración de 11 minutos; del 17 de agosto al 9 de septiembre de 1994 se transmitieron cuatro mensajes radiofónicos y tres de televisión,³⁹ se creó el módulo de atención ciudadana en el que se orientó a la ciudadanía respecto a la forma de obtener la credencial para votar con fotografía, o en su caso, tramitar el Recurso de Apelación. Este módulo operó del 9 de mayo al 21 de agosto de 1994.⁴⁰

A partir del análisis de 17 periódicos y 7 revistas se conformó el acervo de notas diarias sobre temas político-electorales y para conocer el estado que guardaba la opinión pública en relación con los principales acontecimientos que se suscitan a nivel nacional e internacional. Se contaba con 70,000 notas clasificadas en 100 temas. La fototeca contaba en ese entonces con 3,100 fotografías, mientras que el Acervo Audiovisual contaba con 191 cintas de audio y 348 de video hasta 1994.⁴¹ Se hizo una bitácora diaria de monitoreo de medios electrónicos. También se publicaba la edición mensual del *Boletín de Adquisiciones Recientes del Centro de Documentación*, cuyo objetivo era difundir los acervos del Centro por medio de los registros que lo conformaban.

Es también durante este año de 1994, en que las publicaciones del Tribunal Federal Electoral se incrementan: se editaron 5 mil ejemplares del *Reglamento Interior*. Mil ejemplares del *Manual de Procedimientos de la Oficina de Actuarios*. Mil ejemplares del *Manual de Procedimientos de la Oficialía de Partes*. Mil ejemplares del *Manual del Archivo Jurisdiccional*. Mil ejempla-

³⁹ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., tomo I, p. 194.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 199.

⁴¹ *Ibidem*, p. 201.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

527

res del *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes*. 15 mil ejemplares de *Tribunal Federal Electoral: información general* (versiones en español, inglés y francés). 15 mil ejemplares del *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales que pueden interponer los Partidos Políticos*. 11 mil ejemplares de *Criterios de Jurisprudencia Aplicables en el Proceso Electoral Federal de 1994*. 12 mil ejemplares de *Ordenamientos Electorales*. 15 mil carteles del *Ciudadano*. 500 mil trípticos del *Ciudadano*, y 500 ejemplares del *Informe Proceso Electoral Federal 1993-1994*.⁴²

Respecto a su competencia jurisdiccional, durante el proceso federal electoral de 1994, el Tribunal Federal Electoral conoció de un total de 81, 549 recursos, organizados de la siguiente manera:

Apelación:	80,083
Revisión:	23
Inconformidad:	1232
Reconsideración:	211
Por Salas:	
Xalapa:	19,219
Guadalajara:	17,080
Durango:	16,225
Toluca:	15,413
Sala Central:	13,401
Sala de Segunda Instancia:	211
En cuanto al sentido de la resolución:	
Fundados:	77,261
Desechados:	2,574
Infundados:	1,190
Parcialmente fundados:	275
Sobreseídos:	203
Se tuvieron por no interpuestos:	18
De archivo:	28

La mayor parte de los recursos de apelación estuvieron asociados con la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía, la falta de respuesta en tiempo para la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía, la inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores

⁴² Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 116.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

528

y la declaración de improcedencia de rectificación de la lista nominal de electores, entre otros más.⁴³

Existen varias resoluciones relevantes revisadas por el Tribunal Federal Electoral, en:

- Materia de Inconformidad: siete
- Elecciones, casillas y votos anulados (nulidad en la elección de diputados en Veracruz y Puebla: 21 de agosto de 1994). Para esta fecha se anularon 3,123 casillas.
- Recursos de reconsideración: 211 recursos

Algunas de las Tesis de Jurisprudencia y Criterios Relevantes adoptados por el Tribunal Federal Electoral fueron:

- Criterios generales que rigieron la actividad de las Salas del Tribunal
 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.
- Entre los criterios jurisprudenciales fijados por las Sala 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 define el alcance del principio de exhaustividad en las resoluciones de 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 que:
 - a) haya expresión de agravios, aunque ésta sea deficiente
 - b) que exista la expresión de hechos
 - c) que de los hechos se puedan deducir agravios

⁴³ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, op. cit., tomo I, pp. 353-354.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

529

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 se 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 como 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 con relación a la inscripción en el Padrón Electoral y a la Credencial para Votar con fotografía y su obtención por 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 actos derivados de la etapa de preparación de la elección, actos que fueron materia de análisis y resolución de 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 en la deficiencia en la argumentación de los agravios en el recurso de inconformidad.
10. El que determina 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.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

530

13. El que establece los efectos jurídicos de la falta de protesta constitucional de los funcionarios electorales.
14. Particularmente relevantes, resultan las jurisprudencias sobre la aplicación y alcance de las causales de nulidad previstas en el artículo 287 del *Código*, de ellas se mencionan las siguientes:
 - a) Sobre error en la computación de los votos, por las cuales se establece qué debe entenderse por boletas contabilizadas de manera irregular; la actualización de la causal cuando aparecen en blanco datos relativos al acta de escrutinio y cómputo, cuando existe una diferencia determinante entre el número de boletas entregadas y las sobrantes e inutilizadas; y cuándo debe determinarse que existen votos irregularmente computados que configuran la causal de nulidad.
 - b) Sobre la acción de impedir la asistencia o realizar la expulsión injustificada de las casillas, de representantes de los partidos políticos.
 - c) Sobre la instalación de casillas, sin causa justificada, en lugar distinto al autorizado y los elementos probatorios que deben tomarse en cuenta para que se acredite la causal de nulidad.
 - d) Sobre presión a los electores y cuándo el proselitismo constituye esta causal de nulidad.
 - e) Sobre la recepción de votación en fecha distinta a la de la elección, y la definición de fecha para estos efectos, como aquella que corresponde al lapso entre las 8:00 y las 18:00 horas del día de la jornada electoral, salvo las causas de excepción establecidas en la ley respecto del cierre de la votación.
 - f) Sobre la recepción de la votación por personas distintas a las autorizadas y los elementos probatorios que deben tenerse en cuenta para que quede acreditada esta causal.

Son muchos los criterios relevantes que se establecieron en las resoluciones de las seis Salas del Tribunal. De ellos se mencionan los siguientes:

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 a la Asamblea del Distrito Federal se fijaron los alcances del 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.

EL TRIBUNAL ELECTORAL
(1987-2007)

531

3. Los que definen la interpretación de las calidades constitucionales de ser “originario” de un Estado o la de “ser vecino con residencia efectiva por 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 de este 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 supervinientes 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 son 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 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 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.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

532

15. El que determina que es procedente declarar la nulidad de votación en casilla cuando se prueba que uno de los funcionarios que la integran fue acreditado como representante de partido.
16. El que señalan 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 casillas 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 por comisión de irregularidades durante la jornada electoral.

Estas tesis de jurisprudencia y criterios relevantes fueron señaladas por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral en el *Informe de la Presidencia. Proceso Electoral Federal 1993-1994*.⁴⁴

Mientras que por Salas, durante las elecciones de 1994 se recibieron los siguientes datos:

- Criterios de la Sala Central: sentó jurisprudencia en materia electoral en 67 casos, así como 15 criterios relevantes.⁴⁵

⁴⁴ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994, op. cit.*, tomo I, pp. 335-339. "Con lo anterior, se da cumplimiento a lo ordenado por las disposiciones legales vigentes, al haberse informado a este Pleno y a los magistrados que integran la Sala de Segunda Instancia, sobre la marcha del Tribunal y de los criterios más importantes que se establecieron en las resoluciones de las seis Salas de este órgano jurisdiccional durante el proceso electoral federal de 1993-1994. De igual manera, en estricto cumplimiento a la ley, se publicarán en la *Memoria* de los trabajos de este Tribunal, los rubros y el texto completo de las tesis de jurisprudencia y de los criterios relevantes. México, D.F., a 23 de noviembre de 1994. J. Fernando Franco González Salas. Magistrado Presidente."

⁴⁵ *Ibidem*, p. 245.

EL TRIBUNAL ELECTORAL (1987-2007)

533

- Criterios de la Sala Regional Durango: 15,979 recursos de apelación presentados por ciudadanos y 12 recursos de apelación por partidos.⁴⁶
- Criterios de la Sala Regional Xalapa: 20,000 recursos que conoció esta sala; dictadas 173 resoluciones en los recursos de inconformidad, 49 fueron impugnados a través del recurso de reconsideración.⁴⁷
- Criterios de la Sala Regional Guadalajara: 16,680 asuntos se declaró procedente, en 19 fueron infundados los agravios, 230 fueron desechados y 15 fueron sobreseídos. Siete recursos de revisión, dos recursos de apelación.⁴⁸
- Criterios de la Sala Regional Toluca: 15,040 recursos de apelación; 14,937 recursos fundados, 81 infundados, 14 desechados y ocho sobreseídos.⁴⁹

A decir del Magistrado Presidente en ese entonces, el Tribunal Federal Electoral “ha sido protagonistas de dos momentos estelares en la transición política nacional: las elecciones federales de 1991 y de 1994. Ambas contiendas revelaron, por un lado, el afán de los mexicanos por construir un sistema más democrático, y por otro, el signo de los tiempos caracterizados por el cambio”.⁵⁰

Y en efecto, las experiencias acumuladas a partir de 1977 y hasta 1990, permitieron poner a pruebas las experiencias que se habían tenido en materia electoral, pero sobre todo, permitieron diseñar, aplicar y poner de nuevo a discusión otros mecanismos que continuaran fortaleciendo los derechos políticos de los ciudadanos. De un Tribunal de lo Contencioso Electoral, con escasas facultades y luego de un polémico proceso electoral en 1988, se creaba en 1990 el Tribunal Federal Electoral, una nueva institución que garantizaba la legalidad de las elecciones y que permitía averiguar la presunta violación del voto ciudadano, las actividades jurídicas del Tribunal Federal Electoral se descentralizaban en varias salas regionales; se otorgaban mayores facultades y atribuciones al organismo encargado de esta materia y así se reducía el ámbito de los Colegio Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión; se establecieron medios de impugnación, a través de los recursos de apelación e

⁴⁶ *Ibidem*, p. 254.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 265.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 277.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 294.

⁵⁰ Tribunal Federal Electoral, *Informe de actividades 1990-1996*, op. cit., p. 1.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

534

inconformidad y del recurso de revisión excepcionalmente, los cuales garantizaban que los organismos electorales se apegaban a lo dispuesto en la Constitución y las leyes que de ella emanaban.

No obstante estas innovaciones electorales, fue necesario fortalecer aún más la labor del Tribunal, por ello, hacia fines de 1993 y principios de 1994 se hicieron adecuaciones al marco constitucional y legal que regulaba los procesos electorales, y con la experiencia de los procesos anteriores, se instaló un órgano autónomo que resolvería los recursos de reconsideración que los partidos políticos interpondrían en contra de las resoluciones de las Salas Central y Regionales; esta labor estuvo conferida a la Sala de Segunda Instancia, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables; además, debe destacarse que se dotó al Tribunal Federal Electoral de competencia para establecer jurisprudencia electoral.

A partir de 1991 y hasta finales de 1996, el Tribunal Federal Electoral conoció y resolvió un total de 195 recursos de revisión; 80,688 recursos de apelación; 1,702 recursos de inconformidad; 213 recursos de reconsideración; 61 procedimientos especiales laborales; un innominado, y 5 más por sanción.⁵¹

Por lo tanto, como conclusión final podemos afirmar que, por disposición constitucional, el Tribunal Federal Electoral es el órgano del Estado que tiene por objeto la función de resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales al participar, en forma mediata e inmediata, en el procedimiento político-electoral realizado periódicamente, a fin de renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, a través del voto.⁵²

Nuevos tiempos, nuevos procesos electorales y nuevos retos enfrentaría, ya no el Tribunal Federal Electoral, sino su natural heredero, un nuevo instituto dotado de más atribuciones y más experiencia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal en nuestro país.⁵³

⁵¹ Elizondo Gasperín, *op. cit.*, p. 206.

⁵² Aguilar León, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵³ *Vid.* Anexo V.