

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO UN TESTIMONIO SOBRE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

*A José Luis Lamadrid, el espíritu del legislador por
autonomasia.*

SUMARIO: I. Introducción. II Antecedentes históricos. III. El proceso progresivo de judicialización de las elecciones 1977-1996. IV. Algunos referentes sobre las negociaciones de la Reforma Electoral de 1996. V. Retos y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 6 de julio del presente año se realizaron en México comicios para la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Con la jornada de esa fecha se completaron tres procesos electorales sucesivos regidos a partir de los cambios constitucionales y legales introducidos en la materia por la Reforma Electoral de 1996.

Dicha Reforma culminó con una amplia serie de transformaciones iniciadas con la reforma política de 1977, que fueron sucesivamente ampliadas y profundizadas con la Renovación Polí-

tica Electoral de 1986-1987 y las también denominadas Reformas Electorales de 1989-1990, 1993 y 1994.

Si bien el objeto de esas reformas tuvo que ver tanto con los derechos políticos, la integración de los órganos de la representación nacional, el régimen de partidos y el Gobierno del Distrito Federal, como con la modernización del sistema electoral en la acepción amplia que incluye la organización, el registro, el proceso y la solución de las controversias, este testimonio se halla referido exclusivamente a la evolución de la justicia electoral.

De la serie de reformas mencionadas, tuve la oportunidad de participar de manera directa e intensa en las de 1989-1990 y de 1996 en representación del Gobierno Federal como funcionario de la Secretaría de Gobernación, y de coadyuvar en las reformas de 1993 y 1994, cuando fungí como Director General del Instituto Federal Electoral.

Las deliberaciones con mis compañeros de trabajo en el mismo Gobierno Federal y las negociaciones con las dirigencias nacionales de los partidos políticos y de sus respectivos grupos parlamentarios en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como las consultas con diversos especialistas en los temas abordados, enriquecieron mi conocimiento sobre las diferentes visiones de la problemática inherente a cada caso y sus posibles soluciones, ratificándome en la convicción de que el diálogo y la negociación para construir acuerdos constituyen la consecuencia obligada de asumir la pluralidad y la condición abierta de la sociedad mexicana. Del procesamiento civilizado y democrático de las diferencias, deben surgir las decisiones que honren y colmen los intereses superiores de la nación.

En muchos de quienes participamos en las negociaciones que se concretaron en las reformas aludidas, hubo la conciencia plena de que la pasión política y el grado de beligerancia alcanzados entre los contendientes en varios de los conflictos postelectorales

protagonizados a nivel nacional y en diversas entidades federativas, a fines de la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa, ponían en riesgo una conquista fundamental de nuestro pueblo: la estabilidad política y la paz social, que eran, y siguen siendo, condiciones indispensables para el desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional.

Personalmente, en tanto negociador de gobiernos surgidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), siempre tuve presente que sería una tragedia nacional que la organización política que había surgido en 1929 precisamente con el propósito de dar fin a la violencia como método para dirimir el relevo de los hombres en el poder, pudiera concluir una etapa de la historia nacional —la de su hegemonía indiscutible e indisputada— en medio de una nueva fase de hechos violentos que dieran al traste con lo logrado. No era posible aceptar la ruptura de la vida institucional de la República por el fracaso de la política en la historia mexicana contemporánea.

Afortunadamente hubo comprensión de muchos de los protagonistas involucrados en las negociaciones sobre lo que estaba en juego para el país, así como disposición de ánimo, talento y voluntad, para concretar compromisos que hicieran avanzar en la dirección correcta el desarrollo político democrático de México. Al igual que en la transición política de España —según afirmación del ex-Presidente Felipe González—, aquí también hubo ‘autocontención de los actores’, lo que contribuyó decisivamente al éxito alcanzado.

Visto en retrospectiva el recorrido hecho entre 1977 y 1996 para establecer y consolidar en el país un sistema integral de justicia electoral, puede afirmarse, sin lugar a dudas, que se trata de una ‘historia afortunada’, de una de las acciones que el Gobierno, los partidos políticos nacionales, los legisladores federales, la propia magistratura y la sociedad mexicana en su conjunto, hicieron bien durante los años claves de nuestra transición política democrática.

‘Historia afortunada’, sostengo, no porque haya estado exenta de vicisitudes y altibajos, propios de toda construcción institucional; tampoco porque haya sido una marcha triunfal de aciertos, sino porque en conjunto las reformas sucesivas vinieron a resolver, con el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la conflictiva en los procesos comiciales que amenazaba con desbordar los cauces preexistentes.

Por esas reformas y el comportamiento de los actores políticos, México ha hecho realidad plena el ideal democrático de elecciones libres y auténticas, que es uno de nuestros compromisos ante la comunidad internacional por los instrumentos suscritos, pero que, sobre todo, constituía una asignatura pendiente del programa original de la Revolución Mexicana consignado en el postulado maderista por el sufragio efectivo.

Abono a la tesis de una ‘historia afortunada’: no sólo por su desenlace a la fecha cuando escribo este testimonio, sino también por la forma que adoptó para llegar a él, puede calificarse así la evolución histórica reciente de la justicia electoral mexicana. Agrego en tal sentido un comentario sobre cuatro aspectos dignos de destacarse.

En primer término, hay que resaltar que la creación y desarrollo de una jurisdicción autónoma y especializada dentro del Poder Judicial de la Federación vino a representar una solución mexicana a un singular problema mexicano, el cual surgió históricamente de la realidad política nacional y, derivada de ella, de la decisión inicial del propio Poder Judicial de no inmiscuirse en asuntos de naturaleza política-electoral. Sobre el particular, dicha solución atendió tanto esa renuencia, como las especificidades y la fatalidad temporal de los actos y las etapas que entraña la realización de los procesos electorales, de tal modo que la justicia ordinaria no resultó involucrada y que los medios de impug-

nación que se establecieron respondieron a los plazos fatales de toda elección. Bastaría mencionar, sólo a título de ejemplo, la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, porque uno de sus elementos técnicos, la suspensión del acto reclamado, podría impedir que las autoridades surgidas de unos comicios se constituyeran en tiempo y forma de acuerdo al calendario de su respectiva renovación constitucional.

En segundo lugar, debe resaltarse el gradualismo con el cual evolucionaron las instituciones y los procedimientos de la justicia electoral. No porque alguna de las fuerzas participantes determinara unilateralmente el ritmo de las reformas con base en un plan completo que se iría dosificando, sino porque cada avance fue bien meditado y permitió el acoplamiento armónico entre el desarrollo institucional concretado y la cultura política, en términos de comportamientos, de los actores involucrados, lo que llevó en cada ocasión a visualizar y pugnar por nuevos avances sobre bases bien consolidadas. Así fue como, a mayor firmeza de las resoluciones judiciales frente a la calificación de los comicios por los colegios electorales, correspondió un mayor rigor procedimental en la actuación de las sucesivas instancias creadas para la resolución de las controversias, hasta llegar a la desaparición de dichos colegios y la consecuente judicialización de las elecciones.

En tercer lugar, es de reconocerse la continuidad en los esfuerzos desplegados para formar una magistratura profesional que respondiera a los retos de dirimir elecciones competidas, y en muchos casos sobrecargadas de conflictividad, con apego pleno a derecho. Lo cierto es que magistrados y jueces electorales han sabido estar a la altura de las responsabilidades que progresivamente les transfirieron las fuerzas políticas, las cuales supieron autocontenerse para ceder la calificación de los comicios a una valoración de tipo judicial con fundamentación en el derecho y

motivación en hechos probados. Son muchos los nombres de quienes habría que mencionar, pero bastaría citar a Miguel Acosta Romero, Fernando Franco González Salas, José Luis de la Peza y Fernando Ojesto, para ilustrar esta afirmación.

Por último, en cuarto término, y no por ello menos importante, ha contribuido poderosamente a hacer una ‘historia afortunada’ la de la justicia electoral federal mexicana, el hecho de que el diseño y el desempeño de la autoridad en la materia ‘judicializó’ la política en su expresión comicial y no politizó la justicia, que era una preocupación ancestral desde el siglo XIX.

Así, pues, el Tribunal Electoral ha realizado bien la parte que le correspondía en el camino recorrido por el Poder Judicial al ir retomando progresivamente y a plenitud su papel como uno de los Poderes de la Unión. Ya no sólo resuelve problemas entre particulares y entre éstos y las autoridades, sino también entre órganos de los distintos poderes y órdenes de gobierno, así como los relacionados con la constitucionalidad de las normas de carácter general emitidas por las instancias competentes tanto de la Federación como de las entidades federativas. Es posible, ante el equilibrio e incluso el empate reportados por la correlación de las fuerzas políticas en el país en los niveles nacional y local, que esta tendencia siga manifestándose con vigor los próximos años, reforzando así la vigencia del Estado de Derecho.

En este testimonio he querido abordar en forma sucesiva los antecedentes históricos y el contexto coyuntural respecto de los cuales es menester valorar la evolución de la justicia electoral entre los años 1977 y 1996. Asimismo, hago referencia a algunas de las situaciones que se enfrentaron y explican en parte varias de las decisiones adoptadas como resultado de las negociaciones de 1996. Por último, comento lo que a mi parecer constituyen actualmente retos relevantes del Tribunal Electoral con visión de futuro.

II. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para comprender de mejor manera y evaluar en su justa dimensión los esfuerzos realizados a fin de establecer y consolidar un sistema integral de justicia electoral en México, es conveniente partir, así sea someramente, de los antecedentes históricos remotos del siglo XIX y principios del XX que llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a automarginarse de conocer los conflictos de carácter electoral, decisión que después hizo suya el legislador y que prevaleció durante casi un siglo.

A este precedente es necesario agregar una revisión genérica de las coyunturas que vivió el país en el período comprendido entre 1977 y 1996, años durante los cuales se fueron concretando las reformas constitucionales y legales que culminaron en la creación del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el sistema de medios de impugnación que son de su competencia.

Por lo que se refiere a los antecedentes históricos remotos, sin pretender glosar aquí la riqueza de los debates sostenidos durante la etapa de la República Restaurada entre los juristas más prominentes —de lo que hay excelentes estudios que dan cuenta de los pormenores de los mismos¹—, sintetizo aquí las decisiones más importantes que se tomaron y que rigieron la posición del Poder Judicial en relación con las elecciones.

De una parte, a nivel doctrinario siempre pesó mucho en las determinaciones sobre quién debía decir la última palabra sobre las elecciones, el principio de la división de poderes, según el cual tenían que ser los propios legisladores surgidos de unos

¹ Véase al respecto Moctezuma Barragán, Javier: *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, UNAM, 1994.

comicios populares quienes autocalificaran sus resultados, de tal modo que no hubiese interferencia alguna de ningún otro poder público en la conformación de las Cámaras del Poder Legislativo en las que se depositaba el ejercicio de la soberanía popular. Fue por ello que a lo largo de nuestra historia, con la sola excepción de la Constitución centralista de 1836, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores calificaban directamente la elección de sus integrantes a través de sendos colegios electorales que se constituían con presuntos legisladores electos. Así, las controversias fueron dirimidas por el Poder Legislativo, desde el inicio de nuestra vida independiente —y aún antes, desde la Constitución de Cádiz—, hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1857.²

De otra parte, dicha Constitución dio más injerencia al Poder Judicial en asuntos electorales. En 1872 la Suprema Corte adoptó el principio de que “cabe en las facultades de los Tribunales de la Federación decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los Estados”, advirtiendo que no comprendía a las autoridades federales.

Posteriormente la Corte fijó, en el conocido como ‘Caso Morelos’, la tesis de la denominada ‘incompetencia de origen’, al analizar los títulos de legitimidad del Gobernador de ese Estado, haciendo una interpretación del artículo 16 constitucional que decía: “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad *competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

² Ver Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando: “Evolución de la justicia electoral en México”, en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, México. IFE; PNUD; UNAM-III; IFES; IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.

A partir de entonces se desarrolló una polémica, protagonizada emblemáticamente por José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta cuando cada uno de ellos presidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a la ‘incompetencia de origen’, según la cual toda autoridad ilegítima era necesariamente incompetente en el ejercicio de sus funciones, lo que llevó en una primera fase al máximo órgano jurisdiccional de la Nación —bajo la égida de Iglesias— a desconocer poderes constituidos de las entidades federativas, y posteriormente —durante la gestión de Vallarta— se volvió una tesis rechazada, al considerarse que la Corte no tenía facultades expresas para pronunciarse sobre la legitimidad de una autoridad electa.

Esta decisión contribuyó a la restauración del Senado en 1874, con facultades de control político sobre las entidades federativas y sentó un precedente que iba a explicar en mucho la falta de disposición de la Corte de involucrarse en asuntos electorales y la noción de que el Poder Judicial Federal no debía pronunciarse acerca de los procesos electorales locales por formar parte del régimen soberano interior de los Estados de la República.

Adicionalmente, la posición asumida por José María Iglesias cuando fungía como Presidente de la Suprema Corte en contra de la elección de Sebastián Lerdo de Tejada como Presidente de la República en 1876, considerada fraudulenta, contribuyó también a confirmar en los Ministros del Máximo Tribunal la convicción de que no debían inmiscuirse en asuntos de naturaleza política electoral. Si bien Iglesias no usó a la Corte en su pronunciamiento contra Lerdo de Tejada, habiéndose separado de la Presidencia de la misma con la aclaración que esto no implicaba su renuncia, sí quedó la impresión de que subyacía en su comportamiento una especie de conflicto de intereses, ya que según la Constitución de 1857 la falta absoluta del Titular

del Ejecutivo Federal la debía cubrir precisamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Constituyente de 1916-1917, al debatir sobre las facultades de la Suprema Corte, asumió la posición de que las cuestiones políticas no debían mancharla. Por tal razón, durante la sesión del 11 de enero de 1917, por 142 votos a favor y 42 en contra, se rechazó darle competencia expresa a la Corte en asuntos políticos de índole electoral. Sólo se confirió a la propia Corte una facultad para investigar la violación del voto público en casos extraordinarios, sin atribución alguna para emitir sentencias.

Posteriormente a aquellas definiciones, la Corte resolvió diversos amparos en materia electoral considerándolos como improcedentes, bajo el argumento de que los derechos políticos, por ser especiales de los ciudadanos, no forman parte de las garantías individuales que protege la Constitución. Primero como jurisprudencia, y después, en 1936 como mandato del artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, se estableció que el también denominado juicio de garantías no era procedente en materia electoral. Sólo se llegó a aceptar como excepción a este criterio general, también por la vía de la jurisprudencia, que el amparo podría proceder si junto a un agravio propiamente electoral fuese asociada una violación a las garantías individuales, siempre para proteger éstas y no para reparar el agravio.

Este era el 'estado del arte', en relación con la justicia electoral, que prevaleció durante tres cuartas partes del siglo XX mexicano. Todas las leyes electorales de la época atribuyeron a los mismos órganos administrativos responsables de organizar los comicios, la solución de las controversias que surgieran durante el desarrollo de los procesos relativos, preservando la calificación final a cargo de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso.

III. EL PROCESO PROGRESIVO DE JUDICIALIZACIÓN DE LAS ELECCIONES 1977-1996

A partir de estos precedentes históricos fue que evolucionó progresivamente la justicia electoral en nuestro país como parte de las respuestas diseñadas y puestas en operación para atender el reclamo democrático de los mexicanos, particularmente durante las dos décadas comprendidas entre 1977 y 1996.

En este período México se transformó en todos los órdenes. A los cambios ocurridos en el mundo le correspondieron cambios trascendentales en la vida interna del país, los cuales se retroalimentaron recíprocamente. Lo mismo en la estructura y crecimiento de la población que en el modelo económico y la configuración social, la nación adquirió otros perfiles.

El ámbito político no se sustrajo al cambio. La creciente pluralidad política de la sociedad mexicana se tradujo en pluripartidismo y competencia intensa por los cargos de elección, de tal modo que la organización comicial y la solución de las controversias surgidas en los procesos a ella vinculados fueron colocadas como asuntos prioritarios en la agenda nacional.

Debe señalarse que cada modificación constitucional y legal en el período de referencia fue respondiendo a exigencias concretas de la realidad política nacional. En ese proceso hay que acreditar méritos por igual a la voluntad democrática del Gobierno de la República y del entonces partido en el poder, que a las luchas emprendidas por los partidos también entonces en la oposición.

Si bien había propuestas remotas por parte del Partido Acción Nacional (PAN) para crear un tribunal electoral, lo cierto es que la agenda misma de cada reforma fue poniendo énfasis en unos temas sobre otros, lo que daba cuenta, de un lado, de los propios avances democráticos que se lograban, y de otro lado,

del grado de participación de las oposiciones en el diseño de las respuestas institucionales legisladas. Al respecto, puede afirmarse que con la evolución de la agenda de las reformas, si no en los contenidos temáticos sí en las prioridades, también se iba reflejando la evolución en la correlación de fuerzas prevaleciente y en el desarrollo de sus respectivas capacidades.

Así, a grandes rasgos, puede considerarse que la Reforma Política de 1977 tuvo sus mayores merecimientos en relación con la relegitimación de la representatividad de nuestras instituciones democráticas por lo que se refirió principalmente al régimen de partidos y a la integración de la Cámara de Diputados mediante un sistema mixto de elección que incorporó en el país por vez primera el principio de representación proporcional. Desde luego, como es sabido, dicha Reforma no se limitó al ámbito electoral.³

Por lo que se refiere a la justicia electoral, las reformas de 1977 a la Constitución establecieron un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la cual debería emitir una nueva resolución que sería definitiva e inatacable.

Sin menoscabo de otros avances en el contencioso registrados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el más trascendente sin lugar a dudas fue dicho recurso de reclamación, el cual reflejó claramente las enormes resistencias que era necesario superar por los precedentes históricos referidos en el apartado II de este testimonio.

³ Ver Duarte Rivas, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, en *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Si se toma en consideración que las determinaciones de la Corte recaídas a los recursos de reclamación no eran obligatorias para el Colegio Electoral de los diputados, constituyéndose más bien en una simple declaración u opinión, se entenderá en parte por qué el Máximo Tribunal de la nación nunca entró a resolver el fondo de los que se interpusieron a raíz de los comicios de 1979, 1982 y 1985, cuando la legislación relativa estuvo en vigor.

El peso de la tradición que llevó a excluir al Poder Judicial de la solución de los conflictos electorales, hizo que el recurso de reclamación gravitara en un círculo vicioso: en un sentido, esa tradición influyó en que el legislador no le diera toda la fuerza de una sentencia a las resoluciones a cargo de la Corte; y en sentido contrario, la propia Corte no se interesó en participar en un recurso que no reconocía su majestad como máximo órgano jurisdiccional de la República, además de que sólo atañía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya que, como es sabido, en lo que atañe al Senado, las resistencias al cambio impidieron introducirle cualquier reforma.

Con todo, el recurso de reclamación de 1977 constituyó en la época contemporánea el primer campanazo para revisar el no involucramiento del Poder Judicial en las cuestiones electorales. Tímidamente, con esa medida, las fuerzas políticas midieron “el peso de las generaciones muertas” en esta materia, por el cual durante los siguientes diez años no se registraron avances en esta dirección.

No fue sino hasta la Renovación Política-Electoral de 1986-1987 cuando se retomó el propósito de auspiciar una calificación de los comicios federales que, sin suprimir el último veredicto a cargo de los colegios camarales, imprimiera algún peso a resoluciones judiciales apegadas a derecho. La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) concretó este objetivo.

El TRICOEL tuvo su debut y despedida en el controvertido proceso comicial de 1988, por el cual se eligió al Presidente de la República, así como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Su desempeño, en medio de limitaciones de diversa índole, contribuyó a desahogar institucionalmente la enorme conflictividad que generó aquella elección, a la vez que sirvió para abrir brecha al proceso de judicialización en este ámbito.

Concebido como órgano autónomo, el TRICOEL conoció de dos recursos: el de apelación, contra actos de las autoridades electorales federales en la etapa preparatoria de la jornada comicial, cuyas resoluciones eran definitivas; y el de queja, durante la propia jornada electoral y la etapa posterior a la misma, por cuyas resoluciones se podía ordenar a la entonces existente Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría o de asignación proporcional de las elecciones de diputados, o a las Comisiones Locales Electorales no expedir constancias de mayoría sobre la elección de los senadores, cuando se registrarán causales de nulidad. En todos los casos, las resoluciones del Tribunal al recurso de queja, por ser meramente declarativas, generaban únicamente efectos suspensivos y no obligaban a los Colegios Electorales de las Cámaras, los cuales seguían siendo la última instancia de calificación.

De nueva cuenta, la decisión política de no involucrar al Poder Judicial en lo electoral y mantener la calificación de los Colegios Electorales, resultado en buena medida de las tradiciones y resistencias heredadas, impidieron ir más allá en la resolución jurisdiccional de las controversias en la materia. Sin embargo, en esta ocasión se empezó a abrir el camino para la heterocalificación electoral.

La instalación y el funcionamiento de los Colegios que calificaron las elecciones de los Diputados Federales y de Presidente de la República en 1988, pusieron de manifiesto las posibilidades y las limitaciones de estas instancias: si bien los acuerdos

políticos permitieron concluir en tiempo los procedimientos para la renovación institucional de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en contrapartida esto se hizo pasando por alto las resoluciones del TRICOEL y sin mayor argumentación, no sólo de carácter jurídico, sino incluso desapegada de los propios resultados aritméticos a nivel de distrito en unos cuantos casos extremos en las elecciones de diputados.

A algunos aspectos de naturaleza estructural sobre el trabajo de los Colegios Electorales de las Cámaras, como los relativos a su duración de sólo 15 días y la falta de reglamentación adecuada para una calificación rigurosa, se vino a añadir en 1988 el que esa instancia en el caso de la Cámara de Diputados se constituyó con la totalidad de sus integrantes, precisamente cuando su número se había ampliado de 400 a 500, en tanto que anteriormente tenía el carácter de un órgano camaral representativo y no universal. De esta forma, los diputados electos por el principio de representación proporcional calificaron las elecciones de sus compañeros de mayoría relativa.

Irregularidades tanto reales como supuestas influyeron en el comportamiento de muchos presuntos legisladores, que más que deliberar racionalmente sobre las denuncias presentadas, hicieron de los Colegios Electorales de Diputados y de Presidente de la República tribunas para la impugnación política, antes que instancias para la calificación con rigor jurídico.

Por lo que se refiere a la experiencia con la utilización por vez primera por los partidos políticos de los recursos de queja para impugnar los resultados consignados en distintos cómputos distritales, el TRICOEL reportó que en un plazo de 39 días tuvo que resolver 593 de dichos recursos, de los cuales 529 fueron desechados y únicamente 64 fueron considerados parcialmente fundados, sin que las respectivas resoluciones hayan modificado los resultados oficiales.

El uso generalizado e indiscriminado de un instrumento previsto para casos de excepción, permitió en forma indirecta evaluar que los propios actores políticos no estaban todavía preparados para aprovechar debidamente las posibilidades de una resolución de las controversias apegada a derecho, sea por su desconocimiento del procesal electoral o porque se buscó en forma deliberada deslegitimar todo el proceso electoral precisamente con el mayor número de recursos de queja interpuestos.

También algunos de quienes fungieron como Magistrados del TRICOEL han dado su testimonio acerca de las limitaciones que enfrentaron en la primera experiencia para judicializar la calificación de las elecciones, tanto por su propia formación profesional y antecedentes laborales en otros campos del derecho distintos al electoral, como por el carácter restringido del procedimiento contencioso en todos sus elementos. Obviamente, el complejo e intenso conflicto político que atravesó todo el proceso electoral de 1988, también impactó negativamente el trabajo del Tribunal.

En una solución de continuidad con cambio, la Reforma Electoral de 1989-1990 profundizó las ventajas y redujo las desventajas del sistema mixto de calificación electoral que se había instaurado en México con la creación del TRICOEL y el trabajo de los Colegios Electorales.

La experiencia vivida se capitalizó favorablemente para avanzar en la judicialización de las elecciones. El nuevo Tribunal Federal Electoral (TRIFE), fue concebido como órgano jurisdiccional en la materia y dotado de plena autonomía (ya que en los hechos, el TRICOEL dependía administrativamente de la Secretaría de Gobernación).

De acuerdo con las bases constitucionales y legales en que se concretó esta Reforma, los Colegios Electorales tenían que asumir obligatoriamente las resoluciones del Tribunal, salvo en

los casos previstos en el artículo 60 de la Constitución, referidos a las que se emitieran después de la jornada comicial sobre los resultados que podrían ser modificados por los propios Colegios, a condición de que la respectiva revocación se fundara y motivara en derecho y fuese aprobada por mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio de que se tratara, de Diputados, de Senadores o de Presidente de la República.

En forma complementaria se replanteó la integración representativa del Colegio Electoral, con sólo 100 presuntos diputados, designados por los partidos políticos en proporción al número de integrantes de sus respectivos grupos parlamentarios. Asimismo, se establecieron bases mínimas para regular el trabajo de calificación a cargo de los Colegios.

Tomando en consideración la mayor firmeza de sus resoluciones, el TRIFE se reestructuró para contar con una Sala Central permanente y 5 Salas Regionales de duración temporal en tanto se desarrollaba el proceso electoral. Cada Sala Regional correspondió al ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales establecidas para la elección de los diputados de representación proporcional; de hecho la Sala Central operaría como la Sala Regional de la circunscripción que incluía al Distrito Federal.

Al fortalecimiento orgánico del TRIFE se adicionó un sistema acabado de recursos que debían sustanciarse cumpliendo rigurosamente principios esenciales del derecho procesal. También el fortalecimiento institucional del TRIFE incluyó dotarlo del personal necesario y de los recursos suficientes para que cumpliera sus objetivos a plenitud.

Así diseñado, el TRIFE resolvió en el proceso electoral federal de 1991, 465 recursos de inconformidad interpuestos por los partidos en contra de los resultados electorales, de los cuales

240 fueron desechados, 23 sobreseídos, 8 archivados por no ser recursos propiamente dichos, 22 se tuvieron por no interpuestos, 72 se declararon infundados, 89 parcialmente fundados y 4 fundados. En esta ocasión se anuló la elección de diputados por mayoría relativa en el 5° Distrito Electoral Federal del Estado de Coahuila.

La otra gran novedad vinculada a la Reforma Electoral de 1989-1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral, el cual precisamente se estrenó en los comicios de 1991, empezando a apreciarse desde ese entonces las ventajas del manejo profesional de la organización comicial, con apego a los principios rectores establecidos constitucionalmente para regir la función electoral. Su desempeño contribuyó decididamente a reducir las irregularidades y la conflictividad en la aceptación de los resultados, lo que repercutió en una calificación menos controvertida que la precedente de 1988.

Con todo, de la confronta entre la norma y la realidad, y por la nueva holgada mayoría que obtuvo el PRI en 1991, siguió la crítica a los Colegios Electorales, esgrimiéndose como argumento principal en su contra que nadie puede ser juez y parte de su propia causa, en virtud de que esas instancias se integraban precisamente con los presuntos legisladores, o representantes de ellos, cuya elección se trataba de calificar para, en su caso, hacer la declaratoria de validez y apego de la misma a la legalidad.

Justamente, la consolidación gradual en el país de la cultura de la legalidad, la construcción progresiva de un Derecho Electoral sustantivo y adjetivo, la formación de una magistratura capacitada y experimentada en las especificidades de los litigios comiciales y la disponibilidad en los partidos políticos de cuadros especializados en la materia, llevaron en 1993 a las fuerzas políticas a dar un paso decisivo en la judicialización plena de las controversias electorales.

Por la nueva Reforma Electoral de ese año, se tomó la trascendente decisión de eliminar los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, transfiriendo a los órganos del Instituto Federal Electoral, a nivel distrital en el caso de los diputados de mayoría relativa, a nivel local de entidad federativa en el de los senadores, y a nivel nacional en tratándose de los diputados de representación proporcional, hacer la declaratoria de validez de la elección correspondiente, facultándolos para otorgar las respectivas constancias de mayoría y de asignación profesional, siempre que así procediera.

En los casos de resultados electorales y de los actos de los órganos del IFE impugnados ante el Tribunal Federal Electoral, éste diría la última palabra sobre la declaración de validez y la expedición de la respectiva constancia de mayoría. De esta forma se abandonó el ancestral sistema de autocalificación política por los Colegios Electorales y se asumió la heterocalificación con criterios jurídicos a cargo del TRIFE, cuyas resoluciones pasaron a ser a partir de entonces definitivas e inatacables sobre las elecciones de Diputados y Senadores. La calificación final de la elección presidencial continuó siendo atribución de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para tal propósito.

Además de darse el paso en materia de calificación electoral, la Reforma de 1993 también incorporó por vez primera al Poder Judicial en la debida conformación del TRIFE, a través de los Magistrados que formarían parte de la también entonces creada Sala de Segunda Instancia. Sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que propondría a dichos Magistrados, cuya designación era responsabilidad, para cada proceso electoral, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

Mediante el recurso de reconsideración se podrían impugnar ante esa Sala de Segunda Instancia, las resoluciones de las Salas Central y Regionales sobre los recursos de inconformidad

presentados por los partidos en contra de las elecciones de Diputados y Senadores o de la asignación de Diputados de representación proporcional hecha por el Consejo General del IFE.

En muchos otros aspectos de carácter institucional y procedimental del contencioso electoral se prosiguió fortaleciendo al TRIFE.

El proceso electoral de 1994 se desarrolló en medio de las vicisitudes que derivaron del levantamiento armado del EZLN en Chiapas a inicios del año y del asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo. A fin de contribuir a una elección que impidiera el “choque de trenes” que vaticinaban algunos actores y analistas, las fuerzas políticas convinieron nuevos ajustes a nivel de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril en el primer caso, y el 18 de mayo y el 3 de junio en el segundo.

Referidas a la integración del Consejo General del IFE y a la aceptación de observadores internacionales en la acepción de ‘visitantes extranjeros’, la Reforma de 1993 no involucró modificación alguna en relación con la justicia electoral.

Una organización de los comicios a cargo del IFE, que extremó el exceso de garantías ante los actores políticos por el exceso de suspicacias; una participación masiva de la ciudadanía en las urnas que alcanzó el 77.16% del padrón electoral; y un desempeño ejemplar por parte del TRIFE, se tradujeron en una elección sin mayores incidentes —sólo se anularon las correspondientes a dos distritos, uno en Puebla y otro en Veracruz—, cuyos resultados fueron aceptados por los actores partidistas, incluida la calificación hecha por vez primera por los órganos del IFE en los casos no controvertidos y por el propio TRIFE en los impugnados.

La Reforma Electoral de 1996 fue el último y trascendental paso dado para establecer en México un sistema integral de justi-

cia electoral. Se concretó en reformas a la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por vez primera, las modificaciones constitucionales en la materia fueron aprobadas por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión como parte del Constituyente Permanente.

Las principales decisiones adoptadas en relación con el tema que nos ocupa, fueron las siguientes:

1. Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como “la máxima autoridad en la materia y órgano especializado...”, con la sola excepción de las acciones de inconstitucionalidad que se atribuyeron directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Se estableció una Sala Superior de carácter permanente y adicionalmente 5 Salas Regionales para funcionar durante los procesos electorales;
3. Los Magistrados del Tribunal serán elegidos por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de que se trate, a propuesta que formule la Suprema Corte de Justicia;
4. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal estarán a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal integrada por 5 miembros, de los cuales dos provendrán del propio Tribunal y tres serán miembros de dicho Consejo;
5. Las acciones de inconstitucionalidad para las leyes electorales federales y locales podrán ser promovidas también por los partidos políticos con registro ante el IFE, por con-

- ducto de sus dirigencias nacionales. Asimismo, los partidos estatales pueden ejercerla contra las leyes electorales de sus respectivos Estados, también por conducto de las dirigencias correspondientes;
6. Se estableció el mandato relativo a que las leyes electorales federal y locales deberán ser promulgadas, publicadas y puestas en vigor cuando menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en el cual habrán de aplicarse. Durante el desarrollo de dicho proceso no podrá haber modificaciones legales fundamentales;
 7. Se establece un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales tanto federales como de las entidades federativas. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y protegerá los derechos políticos de los ciudadanos;
 8. La calificación de la elección presidencial dejó de estar a cargo de la Cámara de Diputados erigida para tal efecto en Colegio Electoral, encomendándose esta facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya Sala Superior, una vez resueltas las impugnaciones presentadas, procederá a hacer el cómputo final y con base en éste formulará las declaratorias de validez y de Presidente electo en relación al candidato que haya obtenido el mayor número de votos;
 9. Se atribuyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación competencia para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados y el Distrito Federal, responsables de organizar las elecciones, calificarlas o resolver las controversias que surjan durante los procesos correspondientes, siempre que puedan ser determinantes

para el desarrollo del propio proceso o el resultado final de los comicios.

La propia base constitucional estableció los supuestos a partir de los cuales procederá este medio de impugnación: 1) cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y 2) siempre que sea factible antes de la fecha establecida en la respectiva Constitución o la ley para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

10. Se estableció la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, atribuyéndole al TEPJF el resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que deriven de los actos y resoluciones que vulneren los derechos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica con fines políticos.

Con este medio se vino a llenar el vacío surgido desde que se estableció que el amparo no procedería en materia electoral. Es de recordarse aquí que al establecerse en México durante la década de los noventa los organismos protectores de los derechos humanos, también se les había exceptuado de conocer sobre asuntos electorales. Se atendió así una recomendación hecha por especialistas en el tema, legisladores de diversos partidos y aún la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

11. Las posibles contradicciones de tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto de la misma Constitución, que pudiesen presentarse entre las Salas del Tribunal y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán resueltas por ésta al decidir en definitiva cuál tesis ha de prevalecer. Para este fin, en los términos que señale la ley, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes podrán denunciar la contradicción de que se trate; y

12. Vinculada en forma insoluble al control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, a cargo del Tribunal, se reformó el artículo 116 de la Constitución para establecer en nueve incisos las bases y los principios que en la materia deben garantizar plenamente las Constituciones y ordenamientos legales de los Estados.

Puede advertirse de la lectura de esta síntesis no exhaustiva de la Reforma Electoral de 1996, que colmó las aspiraciones que en la materia se fueron acumulando en México, tanto por lo que se refiere al involucramiento del Poder Judicial de la Federación —si bien a través de una jurisdicción autónoma y especializada—, como por lo que tiene que ver con la eliminación del último Colegio Electoral —el responsable de calificar los comicios presidenciales—; el control de la constitucionalidad de las leyes electorales; y un sistema integral de medios de impugnación idóneos para proteger los derechos políticos y controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales. Se culminó así, con éxito, un largo trayecto recorrido por las fuerzas políticas del país a través de varias reformas sucesivas.

El actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido cumpliendo satisfactoriamente las funciones encomendadas, constituyendo el garante de la solución apegada a derecho e imparcial de las controversias que se le plantean por los actores políticos del país. Ha resultado el complemento institucional idóneo del Instituto Federal Electoral, en el cometido de asegurar elecciones libres y auténticas en México, a la vez que contribuye a la construcción de un Derecho Electoral renovado, mediante la adopción y difusión de las tesis relevantes y la jurisprudencia que ha venido estableciendo.

IV. ALGUNOS REFERENTES SOBRE LAS NEGOCIACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996.⁴

Cada uno de los avances alcanzados en la Reforma Electoral de 1996 respondió a problemas concretos derivados de la situación política nacional y de las nuevas necesidades que surgían al irlos resolviendo. En este apartado hago referencia a varias razones o causas directas que motivaron algunos de los cambios introducidos por las reformas constitucionales y legales de aquel año.

De manera particular, me refiero aquí a tres innovaciones relevantes en materia de justicia electoral: 1) la disposición de que las leyes electorales federal y locales deben haber entrado en vigor por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral de que se trate y durante el cual no deberá haber modificaciones legales fundamentales; 2) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y 3) el juicio de revisión constitucional electoral para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas o para resolver las controversias que surjan durante los comicios locales.

Por lo que atañe al primero de esos puntos, doy testimonio de los elementos que aporté para la deliberación que se tradujo en la redacción del antepenúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución General de la República, actualmente en vigor, que cito textualmente: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que

⁴ Participaron en estas negociaciones, por la Secretaría de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor y José Natividad González Parás; por el PRI, Santiago Oñate Laborde; por el PAN, Carlos Castillo Peraza y Felipe Calderón Hinojosa; por el PRD, Porfirio Muñoz Ledo y Andrés Manuel López Obrador; y por el PT, Alberto Anaya. Según la agenda, por cada institución participaron otros representantes.

inicie el proceso electoral en que vayan aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Tales aportaciones surgieron de mi experiencia como autoridad electoral. Cuando desempeñé el honroso cargo de Director General del Instituto Federal Electoral, entre el 13 de enero de 1993 y el 7 de diciembre de 1994, me correspondió participar en la organización de los comicios que se realizaron el 21 de agosto de este último año para elegir Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores.

Cómo se recordará, había entonces mucha suspicacia sobre el proceso electoral. El Consejo General del Instituto—renovado en el mes de mayo con la incorporación de los Consejeros Ciudadanos en sustitución de los Consejeros Magistrados— propuso y decidió la realización de diversas medidas que contribuyeran a dar plenas garantías a los actores políticos sobre la preparación de las elecciones.

Cuando llegó el momento procesal para determinar la ubicación de las casillas donde podrían emitir su voto 45 millones 729 mil 53 ciudadanos registrados en las listas nominales de electores, se identificó que el número de sitios de votación ascendería a 96 mil 415, lo que entrañaría, además de un colosal desafío en términos de respuesta y responsabilidad por parte de quienes habían sido designados funcionarios de las mesas directivas, un extraordinario reto de logística y apoyo administrativo para distribuir en tiempo y forma la documentación y el material que harían posible físicamente la libre y secreta emisión de los sufragios así como su debido escrutinio y cómputo.

En el propósito de facilitar la vigilancia de las casillas durante la jornada comicial por parte de los representantes partidistas, los observadores electorales nacionales y los visitantes extranjeros, el entonces Consejero Ciudadano José Woldenberg propuso que dichas casillas se concentraran en centros de votación, particularmente en las zonas urbanas, a fin de reducir el número de

sitios a vigilar, con lo que se aproximarían a 60 mil, unos 36 mil menos. Invocaba como referente la experiencia chilena.

En mi condición de Director General solicité a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral preparara un dictamen técnico sobre la viabilidad de dicha propuesta, tomando en consideración el objetivo fundamental de la misma y la posibilidad de concretarla en los tiempos disponibles conforme al calendario legalmente establecido. El dictamen formulado concluyó que no daba tiempo ya para llevar a cabo un cambio así, además de recomendar que era preferible privilegiar a los ciudadanos con casillas instaladas más cerca de su domicilio para que pudieran votar, que alejárselas a los centros de votación para crear condiciones más apropiadas de vigilancia, actividad para la cual se habían impulsado otras medidas en su apoyo. Ante las conclusiones y recomendaciones del dictamen técnico, Woldenberg decidió retirar su propuesta y el 21 de agosto se instalaron las casillas en los sitios seleccionados para ello en términos del COFIPE.

Aunque finalmente descartada, la propuesta de agrupar casillas en centros de votación llevó a hablar de la posibilidad de reformar la legislación aplicable, en pleno desarrollo del proceso electoral y a escasos dos meses y días de la jornada comicial. De haberse aceptado dicha propuesta, hubiese sido la segunda reforma electoral hecha en paralelo a los trabajos de organización de los comicios, además de aquella por la que se reestructuró el Consejo General del IFE y se creó la figura de ‘visitante extranjero’ para hacer posible la presencia formal de observadores internacionales, que fue una de las respuestas del Gobierno Federal y los partidos nacionales a las tensiones registradas en el país a raíz del surgimiento del EZLN en Chiapas y del homicidio de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI.

Posteriormente, en 1996, al recordar esta experiencia, consulté la legislación de otros países, como Costa Rica y Canadá,

en los cuales se prohíbe modificar la normatividad aplicable una vez que inicia el proceso electoral. Por ello propuse adoptar en nuestro país una disposición similar.

Mi preocupación en este sentido coincidió con la de otros actores políticos, quienes querían dar seguridad jurídica a todos los participantes en los procesos electorales —autoridades, partidos, candidatos y ciudadanos—, previendo que las reglas del juego no se modificaran en pleno juego. Adicionalmente, al establecerse la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, se consideró que debería contarse con el tiempo necesario para que los sujetos legitimados para interponerla pudieran hacerlo y la Suprema Corte la resolviera de manera expedita.

Todo ello influyó en la decisión de establecer una base constitucional sobre el tema. Recuerdo que en una primera versión del futuro texto a legislar, se decía que durante el proceso electoral “no podrá haber modificaciones legales”, lo que implicaba una prohibición absoluta. Por ello, y teniendo presente que en 1994 la reforma electoral fue una respuesta institucional en un momento difícil de la vida de la República, hice un comentario en tal sentido a algunos de mis interlocutores de los partidos políticos en las negociaciones y, de común acuerdo, convenimos completar la norma propuesta para que dijera que durante el proceso electoral “no podrá haber modificaciones legales *fundamentales*”. De esta forma se dejó abierta la posibilidad de que, en situaciones excepcionales, pueda reformarse o adicionarse la legislación electoral mientras se organizan los comicios.

Interpretar en casos específicos que quiera decir ‘modificaciones legales fundamentales’ será tarea de magistrados y jueces, pero en el espíritu de quienes participamos en aquellas negociaciones estuvo la preocupación de que no fueran de las que pudiesen alterar la secuencia de los actos y las etapas que constituyen el proceso electoral, que deben irse cumpliendo conforme a un calendario es-

tricto, de tal modo que las autoridades surgidas de la elección estén listas en tiempo y forma para el relevo constitucional.

Otra norma en cuya génesis me correspondió participar, en este caso marginalmente, fue la relativa al juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. De una parte, cuando en 1989-1990 fui Director General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, y en tal condición me correspondía solicitar a algunos Gobiernos Estatales elementos de información sobre procesos electorales locales, a fin de atender los requerimientos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual, a su vez, debía dar respuesta a demandas interpuestas por ciudadanos mexicanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por presuntas irregularidades cometidas durante dichos procesos. En varias de las resoluciones de la Comisión se recomendó al Gobierno de México establecer un recurso para proteger los derechos políticos, habida cuenta que el amparo es improcedente en la materia y los organismos nacionales de derechos humanos tampoco pueden pronunciarse en asuntos de esa naturaleza.

De otra parte, como Director General del IFE en 1993-1994, se desarrolló y culminó el programa por el cual se incorporó la fotografía a la Credencial para Votar, como un elemento más para dar plena confiabilidad al Registro Federal de Electores y a la identificación de los ciudadanos. Por la tecnología seleccionada conforme a aquellos años, la Credencial tenía que hacerse físicamente en la planta de la empresa que ganó la licitación, la cual se hallaba en Atlanta, Estados Unidos, razón por la cual el ciudadano tenía que presentarse en dos ocasiones en el módulo del IFE que le correspondiese a su domicilio, una para tomarse la foto, y otra, para recoger su Credencial.

Ante el mayor número de trámites realizados al final del programa de fotocredencialización, se presentaron muchos casos de ciudadanos que, por problemas de diversa índole no imputables a ellos, no recibían a tiempo su Credencial, lo que les impediría

votar el 21 de agosto. Oportunamente el entonces existente Tribunal Federal Electoral, y su Presidente Fernando Franco González Salas, siempre bien dispuesto a encontrar soluciones en el marco de la ley, establecieron un procedimiento sumario por el cual se resolvía que el elector que por causas ajenas a él no recibiese en el plazo previsto en el procedimiento su Credencial para Votar, pudiera sufragar con la resolución misma del propio Tribunal. Fue así como 77 mil 246 ciudadanos emitieron el sufragio ante las mesas directivas de casilla, las que estaban obligadas a aceptar dicho resolutivo como medio de identificación.

Hoy en día el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, procede, entre otras situaciones, cuando éste no obtenga oportunamente la Credencial para Votar con Fotografía, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio o considere haber sido excluido indebidamente de dicha lista.

Así, una situación coyuntural de 1994, derivada de una campaña especial para establecer por vez primera la Credencial para Votar con Fotografía como medio oficial de identificación, sirvió para incluir entre los casos de protección de los derechos ciudadanos a votar y ser votado, los que tienen que ver con problemas relacionados con la operación del Registro Federal de Electores.

Por último, en relación con estos testimonios, comentaré hechos que tuvieron que ver con la adopción del juicio de revisión constitucional electoral, establecido entre los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer de controversias surgidas en los procesos electorales de las entidades federativas.

En la primera mitad de la década de los noventa, en el país se presentó una situación paradójica: mientras se iban registrando avances significativos con las reformas electorales de 1989-1990 y de 1993, que mejoraron la organización y la calificación de los comicios

federales, en algunas entidades federativas se agudizaban los conflictos postelectorales locales dando lugar a soluciones impuestas centralmente que le daban vuelta al derecho —por decir lo menos—, las que en columnas periodísticas fueron bautizadas como ‘concertaciones’, para diferenciarlas de las concertaciones como instrumento legítimo para la construcción de acuerdos democráticos.

A nivel de Gobernadores las ‘concertaciones’ se dieron en Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán, en tanto que en diversos casos de presidencias municipales se presentaron en Sinaloa, Querétaro, Tabasco y Yucatán, entre otros Estados de la República. Daba la impresión que, cual Penélope, se tejía de día el perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos electorales, y se destejía de noche con las soluciones dadas a las elecciones locales controvertidas, con el consecuente efecto negativo en la credibilidad.

Por tal razón, un reclamo generalizado de las fuerzas políticas nacionales durante las negociaciones que condujeron a la Reforma Electoral de 1996, consistió en establecer en la Constitución General de la República bases y principios para que los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados recogieran los importantes avances logrados a nivel federal para concretar elecciones libres y auténticas. Para tal efecto se propuso modificar el artículo 116 constitucional y un propósito similar se buscó para el Distrito Federal en el artículo 122 de la Carta Magna.

Hubo en el equipo de negociadores del Gobierno Federal quienes sostuvimos la necesidad de crear un medio de impugnación que tutelara esas bases y principios establecidos para las entidades federativas, abriendo la posibilidad de una última instancia para el control constitucional y legal de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, así como para la solución jurisdiccional federal a las controversias surgidas durante los procesos respectivos.

Además de hacer frente a los problemas específicos derivados de las ‘concertaciones’ y de la protección de las bases y los principios por incluir en la Constitución a nivel federal para las entidades federativas, de algún modo se revivían los debates del siglo XIX sobre la incompetencia de los Poderes de la Unión —en este caso del Poder Judicial de la Federación a través del Tribunal Electoral— para inmiscuirse en un asunto, las elecciones locales, que se consideraba parte fundamental del régimen interior de los Estados que es competencia exclusiva de los Poderes de cada uno de ellos.

Las dudas surgidas sustentaban en los opositores a ampliar la justicia federal a los procesos electorales locales, argumentos tales como el de que con ese recurso se violaría el carácter federal del Estado mexicano. Un hecho superveniente modificaría drásticamente este punto de vista.

Es el caso que el 12 de noviembre de 1995 se realizaron en Puebla elecciones para Congreso Local y Ayuntamientos, habiendo resultado triunfadora en el municipio de Huejotzingo la planilla de candidatos postulada por el PAN; la noche de los comicios, el candidato a Presidente Municipal por el PRI reconoció los resultados adversos a su causa.

Posteriormente a esa fecha, en los plazos legales previstos, se impugnaron los resultados de los comicios en Huejotzingo, emitiendo la autoridad jurisdiccional local una resolución por la cual, ya en 1996 y a partir de la anulación de 11 casillas por diversas causas invocadas, se modificó el cómputo municipal correspondiendo ahora el triunfo a los candidatos del PRI.

Como en ese momento se estaban desarrollando las negociaciones para la Reforma Electoral, el PAN se retiró de las mismas argumentando que había sido objeto de un atropello en Huejotzingo y que no retornaría hasta que se hiciera justicia. A la Secretaría de Gobernación se le encomendó revisar el asunto para encontrarle una solución.

De la revisión del expediente del caso lo primero que se advertía era que si el órgano jurisdiccional poblano hubiese anulado sólo 10 casillas, el triunfo seguiría siendo de los candidatos de Acción Nacional; con exactamente 11 anuladas, se modificaba el resultado. Y las causas por las que se anulaban varias de esas casillas, eran forzadas: así, a título de ejemplo, en una el domicilio de la casilla era Avenida Benito Juárez 123 pero parecía que decía 128; en otra, el Presidente de la Mesa Directiva firmó con su nombre completo durante la instalación por la mañana y únicamente con el apellido paterno a la clausura; y así otras más.

Después de una difícil negociación renunciaron los integrantes del Ayuntamiento de Huejotzingo y el Congreso del Estado designó un Consejo Municipal que fue presidido por un panista. Dada esta solución, que para unos fue una ‘concertación’ más y para otros la reparación de un atropello, el PAN regresó a la mesa de las negociaciones en la Secretaría de Gobernación.⁵

Con esta experiencia vivida, las dudas se dispararon en quienes las tenían, ya que les hizo tomar conciencia en forma directa y dramática de la necesidad de contar con una instancia federal de carácter jurisdiccional a la cual se pudiera acudir en busca de justicia electoral, siempre que se hubiesen agotado los recursos legales a nivel estatal y se cumplieran ciertos requisitos; de no existir esa instancia, la vía política seguiría siendo la única posible para resolver los conflictos postelectorales en los Estados, con todas las consecuencias negativas que eso entrañaba. Era claro que agravaban al federalismo mexicano las soluciones de hecho y no las resoluciones con apego a derecho.

A fin de evitar que todas las elecciones locales pudiesen ser impugnadas ante el TEPJF a través del juicio de revisión constitucional en materia electoral, en el texto reformado se

⁵ La Jornada, 20 de mayo de 1996.

condicionó que sólo se pudiera hacer contra las resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados y del Distrito Federal, responsables de organizar los comicios, calificarlos o resolver las controversias que surjan durante el desarrollo de los procesos correspondientes, siempre que puedan resultar determinantes para el propio proceso o los resultados finales.

La misma base constitucional estableció los supuestos a partir de los cuales procedería el juicio de revisión constitucional: 1) cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y 2) siempre que sea factible antes de la fecha establecida en la respectiva Constitución o la ley para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Este medio de impugnación amplió las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el garante de un auténtico sistema integral de justicia electoral. Otra añeja aspiración de las fuerzas políticas se concretaba en aras del desarrollo político democrático de México.

V. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En la vida social, y más específicamente en toda construcción democrática, ningún logro político e institucional es para siempre, si no se le defiende y perfecciona.

Los avances registrados en México en la conformación de un sistema integral de justicia electoral, han venido siendo consolidados con la actuación del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversas impugnaciones planteadas por los sujetos legitimados para la interposición de las mismas.

Durante sus siete años de funcionamiento, el Tribunal ha contribuido a la creación del Derecho Electoral mediante las tesis relevantes y la jurisprudencia, habiendo sido correspondido su desarrollo institucional con la preparación de cuadros especializados por parte de los partidos políticos nacionales.⁶

En la actualidad el Tribunal enfrenta retos diversos, sobre los cuales advierto dos que me parecen tienen la mayor relevancia para el futuro de esta institución fundamental en la consolidación de la democracia mexicana. Me refiero brevemente a cada uno de esos dos retos.

El primero de ellos tiene que ver con el vacío jurídico que ha surgido a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 23 de mayo del 2002, en un procedimiento de contradicción de tesis, en el sentido de que el Tribunal Electoral no puede declarar la inconstitucionalidad de una ley electoral al inaplicar a través del juicio de revisión constitucional una disposición concreta en la que se sustente un acto o resolución de las autoridades competentes en la materia.

Dicha resolución ratifica que es a la Corte a la que le corresponde declarar la no conformidad de una ley con la Constitución, siendo la acción de inconstitucionalidad la única vía establecida para tal efecto. Si se toma en consideración que los sujetos legitimados para ejercer dicha acción son limitados en número—un 33% de los legisladores federales, estatales o del Distrito Federal, según sea el caso; el Procurador General de la República; y los dirigentes nacionales y estatales de los partidos contra leyes federales y locales, según corresponda—, y que es perentorio el plazo de interposición, consistente en 30 días naturales contados a partir de

⁶ Ver Pérez Montes, Fermín: “La consolidación del TEPJF y la construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002”, en *Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

la publicación de la norma, se puede advertir que en la práctica se deja en estado de indefensión a los partidos y a los ciudadanos que interponen el juicio de revisión constitucional electoral.

Por ello debe subsanarse este vacío con las reformas legales que sean necesarias.

El segundo reto está representado por la pretensión que existe por parte de algunos actores políticos de sustraer a los partidos de la vigilancia y control de las autoridades electorales acerca del cumplimiento de algunas obligaciones estatutarias, relacionadas con temas tales como la afiliación; la suspensión y expulsión de sus miembros; la elección, designación y renovación de dirigentes; y la postulación de candidatos a cargos de elección popular, bajo el argumento de que se trata de intervenciones indebidas en su vida interna.

El planteamiento formulado consiste en negar el acceso de los militantes de los partidos al IFE y al Tribunal Electoral en casos concretos, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con lo cual los órganos directivos partidistas no tendrían que rendir cuentas de la aplicación violatoria de los Estatutos y no estarían sujetos al control de la legalidad. De cierta forma, se quieren partidos que sólo sean sujetos de derechos y no de obligaciones ante la ley. Obligaciones que, por cierto, ellos mismos adoptan libremente, teniendo sólo como referentes un mínimo de prescripciones ordenadas por la legislación aplicable.

De concretarse tal pretensión, la protección de los derechos ciudadanos quedaría trunca y se estaría dando en nuestro país la diferencia entre el moderno Estado de Partidos, que es primero Estado de Derecho, y la siempre peligrosa partidocracia.

Es indispensable que las fuerzas políticas, con alto sentido de responsabilidad y en atención a los intereses superiores de México, le cierren el paso a estos intentos de regresión. Recordemos con Jesús Reyes Heróles que los partidos son para la nación, no la nación para los partidos.

ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

Nacido en Villahermosa, Tabasco, México. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre 1981 y 1987 desempeñó diversos cargos en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), habiendo sido sucesivamente Secretario Particular del Presidente del CEN, Secretario Adjunto a la Presidencia y Secretario de Capacitación Política. A partir de diciembre de 1987 fue designado Director General de Desarrollo Político, habiendo ascendido a Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político en enero de 1991, donde estuvo hasta enero de 1993; ambos cargos en la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República. Durante su desempeño representó al Gobierno Federal en las negociaciones con los partidos políticos nacionales, que culminaron con las reformas constitucionales y legales de 1989-1990, que dieron lugar, entre otros asuntos relevantes, a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). En enero de 1993 y hasta diciembre de 1994 fungió como el segundo Director General del IFE, puesto desde el cual participó en las reformas político-electorales de 1993 y 1994, y fungió como el responsable de organizar los comicios del 21 de agosto de este último año, para elegir Presidente de la República y miembros del Congreso de la Unión. Entre abril de 1995 y abril de 1997 volvió a ocupar la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, desde donde participó en la reforma electoral de 1996 que estableció las bases constitucionales y legales del Sistema Electoral Mexicano actualmente vigentes. En julio de 1997 fue electo diputado por el VI Distrito Electoral Federal del Estado de Tabasco, habiendo fungido entre septiembre de 1997 y marzo del 2000 como Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI. De septiembre del 2000 a la fecha se desempeña como Director General de 'Consultoría

en Gestión Pública y Empresarial’. Invitado por Internacional IDEA, ha participado el año anterior y este año como conferencista en eventos y seminarios sobre asuntos políticos y electorales en Guatemala, Colombia y Perú. Fue Consultor Externo en materia de Transmisión de Resultados Electorales en el proceso electoral de Perú (de febrero a abril del 2001). Durante el año 2001 se desempeñó como Jefe de Misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Honduras para evaluar necesidades de asistencia técnica electoral; y en Nicaragua, para el seguimiento del proceso electoral que culminó el 4 de noviembre de ese año. Durante el año 2002 se desempeñó como Jefe de Misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Bolivia en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica a la Corte Nacional Electoral; y en Ecuador para la evaluación de necesidades de asistencia técnica en materia electoral. Es autor de tres publicaciones sobre temas políticos y electorales: 1) ‘El Nuevo Sistema Electoral Mexicano’, libro publicado en 1991 por el Fondo de Cultura Económica; 2) ‘La Reforma Electoral de 1989-1990’, libro de la Serie ‘Una Visión de la Modernización de México’, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1994; y 3) ‘Las Reformas Constitucionales de 1996 en Materia Política-Electoral’, ensayo incluido en el libro ‘Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Homenaje en el 80 Aniversario’, editado por el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).