

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

AMADOR RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. Antecedentes. II. El Recurso de Reclamación ante la SCJN. III. El Tribunal de lo Contencioso Electoral. IV. Alcances de la Reforma. V. Consulta Pública. VI. Integración. VII. Conclusión.

I. ANTECEDENTES

En 1985, el país empezaba a vivir una etapa de incertidumbre y desasosiego electorales. Las protestas efectuadas a raíz de las elecciones de Chihuahua, aún estaban presentes en la memoria de los mexicanos. Las denuncias de fraude realizadas por el PAN y la huelga de hambre de Luis H. Álvarez en pleno centro de la capital norteña, habían empezado a calar en un amplio sector de la opinión pública nacional y de la internacional, sobre todo en Estados Unidos de América.

Hay que recordar también que en ese momento, México había pasado por un sacudimiento en el frente interno. En efecto, la conmoción que había vivido el país con motivo del asesinato del agente de la DEA, Kiki Camarena y el encontronazo con el gobierno estadounidense y su embajador el actor John Gavin, así como el hecho terrible, que aún estamos sufriendo, de que todas

las policías mexicanas, especialmente la ya desaparecida Dirección General de Seguridad, se encontraban en la nómina de la mafia del narcotráfico, habían generado una serie de críticas terribles al Presidente de la Madrid.

A lo anterior debemos sumar la oleada de reclamos que generaron las elecciones federales de 1985. Entre los más fuertes se encontraban los referentes al padrón electoral, al manejo “discrecional” de los organismos electorales por parte del gobierno y, por supuesto, la falta de un sistema de impugnaciones imparcial y autónomo que permitiera a los reclamantes hacer valer sus derechos, pues como se recordará el sistema imperante en aquel tiempo era el sistema de autocalificación, también denominado político, pues la última instancia de decisión se encontraba en el colegio electoral de cada Cámara del Congreso.

Por otro lado, no es ajeno a la génesis de las reformas electorales de 1986, los efectos sociales que produjeron de manera colateral los sismos que estremecieron al Distrito Federal de 1985, que llevaron a lo que se ha denominado el “despertar ciudadano” de los habitantes del centro del país.

Ante este panorama debemos agregar que el sistema electoral de ley federal de 1977, impulsada por Don Jesús Reyes Heróles, sistema mixto con predominante mayoritario, en los hechos había generado dos sistemas electorales estancos y separados, uno, el mayoritario dominado por el PRI y otro, de representación proporcional, en el cual únicamente tenían cabida los miembros de la oposición de aquel entonces. Esta situación había generado una especie de *status quo*, en el cual cada protagonista había asumido un rol que estaba aletargando el desarrollo de la democracia mexicana, pues esta especie de conformismo partidista, propiciaba que los partidos de oposición no disputaran seriamente la victoria electoral, pues se asumía de antemano que el sistema de mayorías correspondía al PRI y el de representación proporcional a las oposiciones.

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 289

En este orden de ideas, la necesidad de una nueva reforma electoral que modificara las condiciones prevalecientes y que resolviera los conflictos post-electorales, era una necesidad insoslayable en 1985.

Fue por ello, que el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, decidió integrar un grupo interno de trabajo en la Secretaría de Gobernación, encabezado por el Lic. Fernando Elías Calles, en virtud de ser el Subsecretario de Gobernación, para que empezara a estudiar los posibles temas que conformarían esta nueva reforma electoral.

El grupo de trabajo estuvo integrado por Víctor Hugo Celaya, Coordinador de Asesores de Fernando Elías Calles; Juan López Isita, Asesor del propio Subsecretario Calles, en cuestiones relativas al Registro Nacional de Electorales; por Don Delfino Solano, por aquellos tiempos Presidente de la Comisión Electoral del Distrito Federal y Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM, gran conocedor de la organización electoral y el que suscribe este documento, en mi calidad de Director Jurídico Consultivo de la Secretaría de Gobernación.

Este grupo inició un arduo trabajo de detección de los principales temas de conflictos electorales: padrón electoral, integración de organismos electorales, organización electoral y calificación de la elección, boletas electorales, actas y documentación electoral en general, financiamiento de partidos, en suma los puntos álgidos de lo que fue la agenda electoral mexicana desde esas fechas hasta la última reforma electoral de 1996.

Al iniciar los trabajos del grupo interno de la Secretaría de Gobernación, el Lic. Elías Calles fue muy enfático en el sentido de que deberíamos identificar los principales problemas que generaban controversias durante la organización de la elección, en la jornada electoral y por supuesto en la etapa post-electoral. El

propósito era eliminar de la Ley Federal Electoral todos aquellos elementos que le dieran márgenes a discrecionalidad de la autoridad electoral, y que pervertían mucho la organización de la elección y generaba discusiones estériles con los partidos de oposición al PRI, dentro de la organización de la elección.

Por supuesto que estas instrucciones también demandaban que se tuviera cuidado en no alterar los equilibrios políticos que existían en la organización electoral. En otras palabras, no se trataba de hacer una reforma para que le ganara al PRI, pero sí establecer en la ley procedimientos que le dieran equidad y mayor claridad y confianza a todos los partidos políticos por igual. La instrucción de Fernando Elías Calles, fue realizar todos los estudios necesarios y hacer todas las propuestas que consideráramos adecuadas, independientemente que muchos pudieran ser novedades dentro de la legislación electoral mexicana.

El grupo de trabajo se reunió todos los días, laboramos durante varios meses recabando información de procesos electorales anteriores, analizando legislación electoral comparada, realizando reuniones con dirigentes y políticos y autoridades electorales, de esta manera se fueron identificando temas, problemas, soluciones y se fue creando un amplio catálogo en donde al analizarse los problemas, se presentaba las posibles soluciones y se comparaba, si es que lo hubiera, con alguna institución de derecho comparado.

II. EL RECURSO DE RECLAMACIÓN ANTE LA SCJN

En el mundo existen dos grandes sistemas para la calificación de elecciones; uno, el político o autocalificación, de origen francés, que consiste en que el Poder Legislativo se califique a sí mismo, a través de un procedimiento más bien político. El contencioso, de origen inglés, que radica en el hecho de que las elecciones sean calificadas por un órgano ajeno al poder legislativo,

más bien de carácter jurisdiccional, a través de un procedimiento judicial que termina generalmente con una sentencia.

En nuestro país el sistema que prevaleció hasta la creación del Código Federal Electoral en 1984, fue el sistema político de la autocalificación, a través del cual los colegios electorales de cada Cámara calificaban las elecciones de sus miembros y la Cámara de Diputados en pleno, la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1977, la Reforma Política de aquella época, al reconocer el reclamo de la exigua oposición de que era injusto que el sistema de autocalificación de elecciones estuviera totalmente en manos del PRI, tomó dos medidas: una, crear un Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; y, dos, integrarlo por 100 presuntos diputados, con la obligatoria presencia de 40 presuntos diputados de la oposición, esta fórmula, que si bien avanzaba respecto a la situación anterior, al final no modificaba de fondo el problema, sobre todo porque se mantenía un procedimiento totalmente político, que finalizaba con una votación donde casi siempre se imponían los 60 votos del PRI.

Para modificar esta situación crearon un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, en contra de las resoluciones del Colegio Electoral. La competencia de la Corte consistía en declarar si el concepto de violación expresado por los partidos en su recurso eran fundados o no y lo comunicaba al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, quien podía ignorar a la Corte y ratificar su resolución.

Este hecho, que la resolución de la Corte careciera de fuerza coercitiva, fue la causa de multitud de críticas de la academia jurídica, del enojo de la Judicatura Federal y la falta de la aceptación entre los partidos políticos.

En efecto, uno de los puntos más controvertidos, de la Reforma Electoral de 1977, había sido el famoso recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recurso que había generado incluso que el Pleno de la Suprema Corte,

hubiese acudido a ver al entonces Presidente de la República, José López Portillo, bajo el pretexto de que se acudía para expresarle felicitaciones por el fin de año, en realidad fue para expresar la inconformidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el hecho de que se les haya incluido como órgano que intervenía en el proceso electoral, pero con una función reducida a emitir una opinión, la cual no había ninguna obligación de acatar por los Colegios Electorales.

El enojo de los Ministros de la Corte era válido, no era posible que a la Corte, que era la última instancia de decisión en el caso de la interpretación constitucional, se le redujera su máxima autoridad a la de un simple órgano asesor, casi como si fuera un tribunal de justicia de paz, únicamente para emitir una opinión. El Presidente López Portillo, les contestó, que era necesario mantener esta intervención de la Corte, pues había necesidad de darle credibilidad a los resultados electorales y que aunque, como había sostenido Reyes Heróles a Jorge Carpizo, era “la misma gata, pero revolcada”, se debía mantener la reforma constitucional tal como la había diseñado el propio Don Jesús Reyes Heróles. Alegó también, que si bien la Corte únicamente emitiría una opinión, era tal el prestigio moral y la autoridad de la Corte, que indudablemente el Colegio Electoral asumiría como suyo el criterio de la Corte. El tema no se discutió más, pero la inconformidad de los Ministros persistió.

Sin embargo, el tema que si bien o mal había sido resuelto en términos políticos, no así desde la perspectiva de la ingeniería constitucional, pues este recurso de reclamación debilitaba estructuralmente la majestad de la Corte y avanzaba a contrapelo sobre la necesidad a la inversa de fortalecer a la Corte Federal y convertirla, como después sucedería con las reformas constitucionales de 1987 y 1994, en un verdadero tribunal constitucional.

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 293

Por otro lado, el recurso de reclamación tampoco satisfizo a los partidos políticos, pues las veces que lo interpusieron para impugnar algún distrito electoral, la Corte, sabiamente, alegando problemas procedimentales, nunca entró a estudiar de fondo los asuntos electorales, desechándolos por problemas de forma, continuando con su posición de no hacer participar a la Corte en asuntos políticos electorales.

III. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

De ahí pues la necesidad de tomar alguna medida que impulsara a la solución de los conflictos post-electorales dentro de un cauce jurídico y no desde el ámbito político. En este orden de ideas, fue que presenté al grupo de trabajo interno de la Secretaría de Gobernación la propuesta de crear un Tribunal Electoral, basándome fundamentalmente en los diversos escritos realizados por el Dr. Héctor Fix Zamudio, especialmente un pequeño pero inmenso libro, denominado: “Introducción a lo Contencioso Administrativo en México”, donde el ganador de la Medalla “Belisario Domínguez” y miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pugnaba por la necesidad de establecer este tipo de organismos jurisdiccionales. Mi propuesta fue también influenciada por la crítica de los constitucionalistas mexicanos a la solución de la Reforma de 1977, principalmente las realizadas por el brillante jurista, Jorge Carpizo.

La propuesta de crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, ganó de inmediato adeptos, fundamentalmente del Subsecretario Fernando Elías Calles y con posterioridad del Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, quienes de inmediato la hicieron suya.

Sin embargo, la batalla no estaba ganada, pues si bien existía la propuesta de crear un órgano jurisdiccional electoral, no todos en

el Gobierno favorecían esta idea, basándose tanto en tesis jurídicas y políticas: en el primer caso, argumentando la teoría constitucional, se asumía la tesis de la soberanía nacional y se pronunciaban por mantener el sistema de calificación electoral de las elecciones entonces prevaleciente, que era el de autocalificación, el cual estaba basado en la tesis ideológica de la idea de la soberanía nacional.

Se sostenía que el órgano por excelencia representativo de la soberanía el Congreso Federal, debía ser calificado por los propios representantes populares y no permitir la intromisión de otro poder, so pena de menoscabar su autoridad y violentar la voluntad ciudadana, pues iba a ser un órgano extraño al Poder Legislativo, quien anulara la voluntad electoral, así que ésta únicamente podía ser interpretada por el órgano que por esencia representaba a los electores. Por otro lado, se argumentaba desde la perspectiva política, que la incorporación de un Tribunal Electoral, con magistrados independientes, reduciría notablemente el carácter discrecional que caracterizaba la organización electoral, así como el margen de maniobra política, con el que gozaba el gobierno y su partido, lo cual era efectivamente uno de los propósitos.

Después de una gran cantidad de discusiones internas, fundamentalmente con el sector más conservador del Partido Revolucionario Institucional, quien se oponía, no solo al tribunal, sino a toda la reforma y habiéndole presentado al Presidente de la República en una reunión en donde participan además del Secretario, y Subsecretario de Gobernación, el Presidente del PRI, Adolfo Lugo, los líderes de las Cámaras, Sen. Antonio Rivapalacio y Dip. Eliseo Mendoza y algún otro personaje de la política como el otrora Jefe del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velásquez; el Presidente de la Madrid, acordó seguir avanzando en la elaboración de un proyecto de reformas electorales que incluyera un Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Aquí vale destacar de manera fundamental el liderazgo político y moral de Manuel Bartlett Díaz, no únicamente en su carácter de Secretario de Gobernación, sino como uno de los más fuer-

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 295

tes precandidatos del PRI a la Presidencia de México. Fue él, Bartlett, con su defensa ultranza de este proyecto quien doblegó todas las resistencias internas, sin su decidida intervención nunca hubieran prosperado estas reformas.

Toda vez que el Presidente en esa época, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, había establecido como objetivo central de su campaña presidencial y después de su gestión de gobierno la Renovación Moral, se consideró que esta reforma debería denominarse la Renovación Político Electoral, propuesta que obtuvo la aceptación primero del Presidente de la República y los miembros del gabinete político y con posterioridad de los miembros que integraban la entonces muy pequeña Comisión Federal Electoral, antecedente inmediato del hoy Instituto Federal Electoral.

IV. ALCANCES DE LA REFORMA

Desde un principio el grupo de trabajo interno, identificamos y coincidimos que la propuesta más adecuada para establecer un sistema novedoso y eficaz de impugnaciones electorales, sería establecer el amparo en materia electoral, o bien la intervención de la Corte con plena y absoluta autoridad. Sin embargo, como era costumbre en esa época, se decidió identificar varias etapas para llegar a la plenitud de la jurisdicción electoral, empezando en una primera instancia con un Tribunal de lo Contencioso Electoral, con facultades limitadas y creando un sistema mixto, en donde si bien se avanzaba en el sistema jurisdiccional electoral, se mantenía el sistema de la autocalificación, de esta manera se atendía a reclamos de sectores importantes de la vida nacional, para que no fuera la propia autoridad electoral administrativa, es decir, la Comisión Federal Electoral, dominada por el gobierno y el PRI, quien resolviera las controversias electorales, ni tampoco el Colegio Electoral, dominado por miembros del PRI. Se avanzaba en la creación de

un órgano distinto, que no dependería del poder político y que tuviera una jurisdicción exclusiva establecida en la ley.

En México los cambios constitucionales y legales, principalmente los que se han observado en las instituciones políticas y que han impulsado el desarrollo democrático, siempre han tenido como una característica fundamental la gradualidad; es decir, se evita hasta donde es posible, cambiar radicalmente una Institución Política, con reformas que vayan en contra de la historia y de las tradiciones mexicanas. Pero además, siempre se tuvo cuidado que tales reformas, tomaran desprevenido y por lo mismo tuviera consecuencias electorales y políticas inesperadas para el partido en el poder. Por ello, como se llegó al acuerdo de crear el sistema jurisdiccional electoral, pero acotado.

V. LA CONSULTA PÚBLICA

Para avanzar en la conformación lo que sería el Primer Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México, se buscó el apoyo de varios especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Jorge Madrazo y Manuel Barquín, así como de Enrique Sánchez Bringas, en aquel entonces Presidente del Seminario de Derecho de Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Estos especialistas hicieron cada quien una propuesta de las atribuciones y competencias de un Tribunal de lo Contencioso Electoral. Una vez realizadas éstas, se analizaron y se formó con sus aportaciones un nuevo proyecto, del cual opinaron también el Dr. Héctor Fix Zamudio y el Dr. Jorge Carpizo.

Los resultados de todas estas consultas fueron presentados a los partidos políticos. En efecto, con el propósito de enriquecer las propuestas anteriores, así como otras que tienen que ver con los organismos electorales, el Padrón Electoral, la integración de las mesas de casillas, el financiamiento de los partidos políti-

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 297

cos, se acordó por el entonces Presidente Miguel de la Madrid, realizar una amplia consulta popular, en la cual participaran representantes de partidos políticos, investigadores sociales, políticos, funcionarios tanto federales, estatales y municipales y los ciudadanos que quisieran hacerlo.

A esa gran consulta se le denominó “la Renovación Político Electoral”, la cual se llevó a cabo no solamente en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, sino que también se realizaron diversas reuniones regionales en todo el territorio nacional, de la cual surgieron otro importante número de propuestas, que enriquecía las que previamente se habían realizado en el grupo de trabajo interno. Fue así como se modificaron muchos criterios, cabe expresar que de estas consultas precisamente en la última reunión regional llevada a cabo en Mérida, Yuc., el entonces miembro del Partido Socialista Unificado de México, José Woldenberg, realizó la propuesta de establecer un principio de ajuste en los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados, la llamada cláusula de gobernabilidad, que a la postre sería la que recogería la reforma constitucional de aquella época y que a la fecha sigue operando en nuestro país con algunos matices.

Después de la amplia consulta popular en la cual participaron cientos de personas entre académicos, notables politólogos, juristas, representantes de partidos políticos, Presidentes de Tribunales Superiores de los Estados, Presidentes de Colegios de Abogados, indudablemente las propuestas iniciales que realizó el grupo de trabajo interno y que fueron presentadas como ponencias durante los foros de consulta, fueron enriquecidas notablemente. En el caso del Tribunal de lo Contencioso Electoral, casi de manera unánime la sociedad mexicana se pronunció por su incorporación al sistema jurídico mexicano, salvo algunos miembros del Partido Popular Socialista, quienes sostenían que era preferible mantener el sistema político de autocalificación.

Superada la etapa de la consulta, dio inicio una más ardua, más difícil, que consistía en establecer la competencia que tendría el Tribunal de lo Contencioso Electoral. De partida había que tomar en cuenta que un sector influyente del PRI tenía serias dudas sobre esta institución y seguían defendiendo a capa y espada el sistema de la autocalificación, en tal virtud fue necesario tomar una decisión de carácter ecléctico, si bien se incorporaría a la Constitución un nuevo sistema de impugnación y un tribunal autónomo, también se mantendría como última instancia a los Colegios Electorales.

Por otro lado, era necesario que el Tribunal contará con autonomía y con autoridad coercitiva, pues si no hubiera sido exactamente como la reforma de 1977, “una revolcada de la gata, pero sería la misma gata”. En este orden de ideas y toda vez que durante la organización de la elección se presentaban múltiples problemas, se acordó proponer que el Tribunal fuera la última instancia de decisión, durante las etapas de preparación de la elección y la de jornada electoral, para conocer de los recursos que presentaran los ciudadanos y los partidos políticos y que sus resoluciones tuvieran fuerza plena. Con esta medida se avanzaba considerablemente, para establecer mejores condiciones de equidad y competencia, pues si le quitaban a la Comisión Federal Electoral la competencia para resolver conflictos electorales y, al establecer el Tribunal Electoral, con autonomía y fuerza plena, se dieron pasos muy sólidos en la solución de muchos conflictos que se generaban con motivo de diversas decisiones de los órganos electorales durante la organización de las elecciones.

Asimismo, se acordó proponer que el Tribunal de lo Contencioso Electoral tuviera competencia para ordenar a la Comisión Federal Electoral la no entrega de constancias de mayoría en aquellos distritos cuyas impugnaciones presentadas por los partidos políticos, a juicio del Tribunal Electoral, tuvieran razones para así no hacerlo. Esto fue también un avance notable, pues también

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 299

le quitó a la Comisión Federal Electoral, la facultad, que casi siempre utilizaba de negociaciones políticas y que a partir de esta reforma, se resolvería dependiendo de las pruebas que aportaran los partidos y a través de un procedimiento jurídico, imparcial, objetivo y técnico.

Quedaba aún por resolverse el espinoso asunto de la relación del Tribunal Electoral con los Colegios Electorales. Aquí también tomamos una decisión gradualista, dejando como última autoridad, pero únicamente cuando hubiese casos supervenientes, a los colegios electorales quienes podrían modificar las sentencias del tribunal.

Una vez realizado el primer esbozo de lo que sería el Tribunal y su competencia, así como los demás elementos que conformaban la propuesta de reformas de la Renovación Política Electoral, el Secretario Bartlett, determinó que hiciéramos un ejercicio de reflexión nuevamente con numerosos sectores, con el PRI, con los partidos de oposición y con otras personalidades con conocimientos sobre el tema.

En esta etapa al grupo interno de trabajo se incorporó el Director Jurídico de la Secretaría de Gobernación, el Lic. Salvador Rocha Díaz, así como el Maestro Manuel Barquín y el Lic. Enrique Sánchez Bringas.

El grupo se había ampliado para ver también los temas referentes al Distrito Federal que coordinaba el Jefe de Asesores de Bartlett, Arq. Messmaher, en el que también participábamos Francisco Javier Osorio y yo.

En la estrategia diseñada por Bartlett, me tocó junto con Salvador Rocha visitar al Ex-Ministro y Ex-Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Jorge Iñárritu, en su casa, donde estuvimos trabajando en diversas ocasiones para afinar la competencia y organización del Tribunal y los distintos medios de impugnación. El talento, conocimiento y experiencia del Ministro Iñárritu, modificó muy favorablemente al proyecto.

Con todas estas propuestas, comentarios y modificaciones, una vez que se tuvo un primer borrador de lo que sería las iniciativas de Reforma Constitucional y del Código Federal Electoral, fue necesario reunirse con legisladores de todos los partidos. A mí me tocó reunirme con un grupo de legisladores priístas, encabezados por el entonces Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Nicolás Reynés Berezaluce.

A dicha reunión acudieron también Santiago Oñate, César Augusto Santiago, Arq. Jaime Aguilar Álvarez, Jesús Murillo Karam, Fernando Ortiz Arana, Juan Maldonado Pereda, Píndaro Urióstegui, entre otros. La sesión fue difícil, a veces ríspida, porque primero a ningún legislador le gusta que le inviten a opinar sobre una iniciativa de ley que posteriormente va a recibir en su calidad de miembro del Poder Legislativo; segundo, porque significaba la desaparición de la Ley Electoral, producto del talento de Don Jesús Reyes Heróles en 1977 y tercero, porque las propuestas ponían fin a una época de subsidio electoral al partido del gobierno, terminaba con una etapa de discrecionalidad en la solución de controversias electorales e iniciaba el camino para convertir al PRI en un partido más del sistema de partidos en México.

El único legislador que en aquel entonces entendió de inmediato la dimensión de las propuestas y no emitió crítica alguna contra este proyecto, fue el Dip. Fernando Ortiz Arana, tal vez una de las razones por las cuales meses después sería nombrado Secretario de Acción Electoral, del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

La anterior reunión, independientemente de lo difícil que resultó para mí, fue políticamente, de gran beneficio para la iniciativa, pues muchos aspectos de los expresados por los legisladores fueron tomados en cuenta.

Asimismo, me reuní con dos diputados del PAN, uno de ellos fue Humberto Rice, que a la postre sería, debido a la primera

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 301

concertación política que se realizó en México, presidente Municipal de Mazatlán. El nombre del otro legislador escapa a mi memoria. De esta reunión se desprendieron también múltiples cambios al anteproyecto de iniciativa.

El ejercicio de negociación política de las reformas fue muy amplio, pleno. Muchas reuniones con el PRI, muchas reuniones con especialistas, muchas reuniones con miembros de la oposición, fueron consolidando y dándole viabilidad política a la reforma electoral de 1986, misma que ha sido muy poco valorada y justipreciada; tal vez por el descalabro electoral que sufrió el PRI en 1988, porque no atendieron ni entendieron las recomendaciones que en repetidas ocasiones Manuel Bartlett y Fernando Elías Calles, hasta el cansancio le repitieron al PRI, de que este paquete de reformas electorales, a quien más le exigiría sería al PRI, pues terminaba con una época, tal como lo señalé en párrafos anteriores donde el PRI recibía atenciones que no recibían otros partidos políticos y obligaban al PRI a redoblar sus esfuerzos y su organización. Aquí también pesa mucho la descalificación que hizo de la propia reforma en su mensaje de toma de posición el Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien señaló que dicha reforma a nadie había satisfecho.

La reforma de 1986, crea las bases de las actuales instituciones electorales. Instituciones, que ahora son motivo de elogio por propios y extraños. La reestructuración de las etapas de organización de las elecciones, las boletas electorales, el contenido de las actas, el Tribunal Electoral, los órganos técnicos de depuración del padrón electoral, los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados, son entre otros resultado de esta reforma.

Ciertamente la reforma de 1986, no buscó ser una reforma definitiva, quiso pausadamente ir transformando la realidad electoral y darle al propio gobierno federal, mecanismos de negocia-

ción con las oposiciones. Se imaginan si se hubiese realizado la reforma electoral en 1986 con los alcances de 1996, seguramente el PRI hubiese perdido rotundamente la elección de 1988. La reforma de 1986 entonces buscaba también ganar tiempo para el propio PRI, a efecto de que fuera reformándose para estar listo para una verdadera competencia electoral.

En el caso del Tribunal Electoral, no está de más volver a insistir, que desde un principio sabíamos que llegaríamos a un Tribunal Electoral de plena jurisdicción, como finalmente sucedió en 1996; es más, desde el principio de los trabajos del grupo interno yo había propuesto el establecimiento del amparo electoral; pero había que ganar tiempo; porque, además, el Tribunal implicaba un cambio de cultura; una cultura donde debía prevalecer lo jurídico sobre lo político y no como en ese entonces se observaba lo político sobre lo jurídico.

Por supuesto que hubo otros detalles que se modificaron respecto al Tribunal Electoral, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, modificó su competencia y estableció que los cambios de las sentencias del tribunal, exclusivamente podían ser modificadas por el Colegio Electoral por causas supervenientes, con lo cual acotó las facultades del Colegio Electoral.

VI. INTEGRACIÓN

Se tuvo mucho cuidado con los nombramientos de los magistrados, buscando a personas de reconocido prestigio académico, intelectual, imparciales, académicos en su gran mayoría. Era clave que hubiese consenso de todas las fuerzas políticas respecto a la vida que iniciaría este órgano jurisdiccional. En este sentido su autonomía dependería no solamente de las atribuciones establecidas en la ley, sino fundamentalmente en la autoridad moral de sus integrantes.

GÉNESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL 303

Los primeros integrantes: Dr. Miguel Acosta Romero, Dr. Raúl Carrancá y Rivas, Lic. José Luis de la Peza, Lic. Fernando Franco González Salas, Dr. Fernando Flores García, Lic. Emilio Krieger Vázquez y Lic. Enrique Sánchez Díaz y los Magistrados Supernumerarios, Lic. Edmundo Elías Musi y Lic. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, reunían estas características.

Don José Luis de la Peza, que había sido Rector de la Escuela Libre de Derecho, fue una propuesta del PAN, Don Emilio Krieger Vázquez, fue propuesto por el PSUM, Edmundo Elías Musi, por algún partido pequeño, creo que el PARM, de tal manera que las fuerzas políticas más importantes expresaron su consenso con esta integración.

Tal como lo dice el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados, sin excepción observaron una altura de miras que pone por encima de la pasión partidista el interés supremo de que, efectivamente, el órgano por nacer asuma su función con la más amplia garantía de talento, imparcialidad y probidad que caracteriza a todos y cada uno de los ciudadanos que figuran en las proposiciones.

Los magistrados designados para desempeñar tan honrosa responsabilidad en el Primer Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de nuestro país, cumplieron con las expectativas y la confianza depositada en ellos por todas las fuerzas políticas del país.

VII. CONCLUSIÓN

De no haberse dado las reformas de 1986 y el funcionamiento de un Tribunal Electoral que otorgó a todos los actores del proceso electoral mayor seguridad jurídica, seguramente que las controversias y las confrontaciones políticas que se generaron

como consecuencia de los resultados electorales de 1988, hubieran sido desastrosas y hubiesen afectado la paz y la seguridad pública. De no haber existido un cauce normativo para encauzar el descontento político de las oposiciones, sin lugar a dudas que la historia política del país sería otra.

Ciertamente por tratarse de una institución novedosa en el derecho mexicano y por la falta de cultura jurídica para resolver por cauces normativos los conflictos post-electorales, así como por la costumbre de tratar de resolverlos éstos por la vía de la presión política, tal como lo publicó en su informe de actividades el propio tribunal electoral, entre el 30 y el 35 % de los recursos que se interpusieron para la elección de 1988, se declararon notoriamente improcedentes. Asimismo en un alto porcentaje de recursos de queja, los partidos no aportaron ni ofrecieron prueba alguna o bien cuando así lo hicieron éstas no fueron idóneas.

Poco a poco, los partidos políticos se han venido adaptando a la nueva realidad. El Tribunal Electoral, es un organismo de estricta legalidad. Esta circunstancia contribuyó al establecimiento de una nueva cultura de la legalidad electoral de nuestro país. Hoy por hoy las fuerzas políticas del país saben que sus alegatos de irregularidades electorales, deben estar sustentados en pruebas idóneas, para que puedan anular los comicios o modificar sus resultados.

La cultura política del país ha cambiado a raíz del establecimiento en 1988 del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral. Su aparición dio por terminada una etapa de la lucha electoral de nuestro país y sentó las bases para que futuras reformas convirtieran a esta institución en un verdadero garante de los derechos políticos de los mexicanos y de la igualdad, imparcialidad y legalidad en la organización de las elecciones mexicanas.

AMADOR RODRÍGUEZ LOZANO

Nació en San Luis Potosí, SLP., en 1951. Licenciado en derecho por la UNAM (1981), de la que fue profesor, así como de la Universidad Intercontinental (1981). Afiliado al PRI desde 1973, donde ha sido secretario de capacitación política del CEN (1978-79), representante ante la Comisión Federal Electoral (1988-91) y consejero político nacional (1991). Secretario Técnico de la Comisión Calificadora de Libros y Revistas Ilustradas y coordinador de asesores del subsecretario de Gobernación. Diputado federal (1991-94) y senador (1994-2000). Autor de *Partidos y elecciones: episodios de política contemporánea* (1992), *Lo clarooscuro de la representación política* (1996) y *La reforma al Poder Legislativo en México* (1998). Fue becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.