

# EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

CUAUHTÉMOC RODRÍGUEZ PUENTE

SUMARIO: I. Introducción. II. Su dimensión política. III. El papel del Tribunal Electoral en la construcción del Derecho Electoral. IV. La judicialización de la política.

## I. INTRODUCCIÓN

En 1996 se produjo la reforma que promovió el cambio institucional a partir del cual iniciamos el esfuerzo social y político de mayor aliento para construir nuestra vía nacional hacia la democracia. A fin de lograr este propósito se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) ciudadano, reservado para la operación y coordinación profesional de los procesos electorales y para la renovación de los poderes federales. El objetivo político del Instituto fue el de establecer una instancia democrática de autoridad que de manera exclusiva asumiera y resolviera los asuntos atinentes a la función electoral.

Para revisar en la vía jurisdiccional los actos del Instituto; dirimir los conflictos entre los sujetos del Derecho electoral; proteger los derechos y prerrogativas político electorales de ciudadanos y parti-

dos, y fungir como instancia especializada en el conocimiento y resolución de los medios de impugnación en la materia, fueron rediseñadas la estructura y la competencia del Tribunal Federal Electoral.

“La reforma de 1996 no sólo completó y extendió como nunca antes las facultades y el poder de la institución encargada del contencioso y la justicia electoral, sino que también dio un giro radical, incorporándola al poder judicial y ampliando sus capacidades y sus posibilidades como institución de última instancia, garante de la legalidad. Lo que tenemos hoy es la obra más completa y también la más drástica, porque rompió con una tradición de casi dos siglos que optaba por sustraer el Poder Judicial de los asuntos electorales y que prefería una calificación política a una calificación rigurosamente jurídica”.<sup>1</sup>

De este modo, el principio de pesos y contrapesos que en un sistema democrático permite nivelar y armonizar la acción de los poderes del Estado, aparece en nuestra reforma electoral de fin de siglo, bajo la forma de un tribunal integrado al Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción y competencia exclusivas sobre todo asunto o controversia de orden electoral, salvo la excepción que establece la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República.

El Tribunal es un órgano especializado que se encuentra constitucionalmente dotado de autoridad y de autonomía para atender y resolver libremente y en única instancia, las impugnaciones que se promueven en materia de elecciones federales (diputados, senadores y presidente de la república); de actos y resoluciones que violen normas electorales federales; de actos o resoluciones de las autoridades estatales que afecten el desarrollo de los procesos, y de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

<sup>1</sup> Woldenberg, José, *La Construcción de la Democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, p. 192.

Posee también facultades para dirimir los conflictos laborales que se susciten en la relación con el personal a su servicio, así como entre el IFE y sus servidores. Es competente también para determinar e imponer las sanciones que procedan en la materia.<sup>2</sup>

El marco institucional del Tribunal Electoral es el Poder Judicial de la Federación. En él encuentra su continente constitucional y su fuente inmediata de autoridad, así como su referente básico para determinar la matriz de sus funciones y el ámbito de su actividad.

## II. SU DIMENSIÓN POLÍTICA

Existen algunos datos históricos recientes que nos inducen a suponer que se está produciendo una evolución de la función electoral en nuestro país, cuya tendencia apunta a la conformación en el largo plazo de un Poder Electoral.

Esto significa que el servicio de operación y coordinación de los procesos electorales, tiende a convertirse con el tiempo en una competencia del poder del Estado, a la misma altura jerárquica de las potestades restantes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Observando con atención el signo político de las reformas electorales de 1996 la función electoral, de hecho y de derecho, parece registrar a partir de ese año un movimiento visible hacia su independencia como órgano del poder del Estado. Y esto parece darse así, porque el poder electoral, al menos en nuestro país, se constituye gradualmente como una potestad arrancada a la esfera del poder Ejecutivo.

En tal virtud, su consolidación se da frente a un poder institucional que por casi dos siglos lo mantuvo en la esfera de su

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 99, México, Instituto Federal Electoral, 2000, pp. 79-82.

competencia política y que ahora comienza a tolerar su progresivo desmembramiento, entre otras causas, por la necesidad que existe de insertar al país en el nuevo contexto internacional, cuyo fundamento es la globalización y la liberalización del comercio, así como el flujo irrestricto de las inversiones y los recursos financieros. Y una de las condiciones para que esta inserción se produzca es, precisamente, la democratización interna y el fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales.

Todo lo anterior y otros elementos que fueron incorporados en la última gran reforma al sistema electoral, dieron lugar al establecimiento de una institución jurisdiccional más sólida en la materia. Con ello, además de fortalecer significativamente el importante rubro de la justicia electoral, se consiguió fijar una instancia de contrapeso al naciente poder electoral, circunstancia esta última que enriquece el horizonte de viabilidad del nuevo sistema político mexicano cuyas bases, en proceso de consolidación, tiene como piedra de toque el ideal democrático.

Es en ese momento histórico que la justicia en materia electoral comienza a presentar los rasgos de una consolidación institucional que, desde 1977, empezó a darse como un proceso de acumulación gradual de facultades jurisdiccionales especializadas en la substanciación y resolución de conflictos electorales.

Estas facultades que fueron atribuidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificaron desde un principio el paradigma de nuestro sistema electoral estableciendo, primero, el recurso de reclamación y, posteriormente, una serie de medios de impugnación que dieron lugar a la integración de la instancia de justicia electoral que hoy conocemos con el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Reforma Electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica (CP # 531), 1977, pp. 125-132.

## EL TEPJF Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO 311

Ahora bien, la reforma de 1996, en términos preponderantemente políticos, fija un considerable contrapeso al ejercicio de la función y de la autoridad electoral que el Estado ofrece a los ciudadanos a través del Instituto Federal Electoral. Y ese contrapeso no se da en términos genéricos sino, por el contrario, se produce en la forma de un régimen jurisdiccional específicamente dirigido, entre otros fines, a

- 1.- Establecer un control de la constitucionalidad de las leyes secundarias en materia electoral, así como de la legalidad y constitucionalidad de los actos que emita la autoridad de la materia;
- 2.- Fijar una instancia jurisdiccional relativamente autónoma dedicada a atender de manera exclusiva todos los asuntos y controversias en la materia, salvo lo que señala la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental;<sup>4</sup>
- 3.- Reservar un área del Poder Judicial de la Federación para destinarla a la resolución en única instancia de los medios de impugnación que, con base en la ley de la materia, se interpongan en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral; y

<sup>4</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2000, pp. 88-90. “Artículo 105. La Suprema Corte de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.- Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a), b), c), d), e), f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.- La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.”

- 4.- Poner a disposición de los ciudadanos un tribunal ante el cual puedan iniciar y substanciar juicios en contra de las autoridades electorales con motivo de violaciones a sus derechos político electorales.

### III. EL PAPEL DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asume en el proceso histórico de nuestra transición a la democracia y en el itinerario que es preciso seguir para consolidarla, un papel determinante por las razones siguientes:

- 1.- Las decisiones de la autoridad electoral adquieren definitividad en la medida en que no son objeto de impugnación o —cuando lo son— en la proporción que sus determinaciones sean validadas por el Tribunal el cual, en este sentido y con las condiciones y términos que la ley establece, funge como una especie de identidad revisora, a instancia de parte, de los actos de aquella autoridad, señalándole así acotaciones que contribuyen a la mejor regulación política de sus funciones.
- 2.- En este orden, el Tribunal opera también como instancia jurisdiccional legítima en materia de interpretación de la legislación electoral vigente, aplicando un criterio que responde a la intención del legislador; circunstancia que le permite:
  - a) Contribuir a la integración sistemática del Derecho Electoral nacional con base en criterios de interpretación que cuentan con la autoridad que la Constitución concede a la jurisprudencia y a las tesis de los órganos jurisdiccionales federales;

## EL TEPJF Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO 313

- b) Fijar con precisión aquellas partes de la legislación vigente en la materia que resulten obsoletas, o que presenten omisiones sólo colmables a través del trabajo legislativo;
- c) Suplir aquellos vacíos de la ley que puedan ser llenados mediante la aplicación de criterios que armonicen temáticamente el punto donde la legislación guarda silencio, con base en el análisis integrativo de los contenidos y de la intención del autor de la norma, y
- d) A partir de la experiencia interpretativa y de aplicación de la norma al caso concreto, formular iniciativas de ley o de reformas que concurren a fortalecer las instituciones de nuestro Derecho Electoral en formación.

### IV. LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

El auge contemporáneo de la democracia como alternativa de vida civil estable, ha dado lugar al surgimiento de una extensa variedad de fenómenos sociales. Estos hechos denotan, en última instancia, un interés inusitado de la población hacia las opciones que esta forma de gobierno puede ofrecer para la solución de problemas políticos que, hasta hoy, en nuestras sociedades, habían sido resueltos por la vía de la violencia o del autoritarismo.<sup>5</sup>

Existe un generalizado interés, expresado a veces en términos de crítica razonada y aun de censura, por la actividad política

<sup>5</sup> “La tarea de la Sala Superior del TEPJF y de las Salas Regionales durante el presente año se ve reflejada en los medios de impugnación resueltos, como son: recursos de apelación, 43; juicios para la protección de los derechos político-electorales, del Ciudadano, 381; juicios de revisión constitucional electoral, 79; juicios laborales entre el IFE y sus servidores, 8; asuntos especiales, 18; además de un total de 474 asuntos resueltos hasta el momento.” (diario Unomásuno del 27 de julio de 2003, página II ).

y por el trabajo de los partidos. La protesta en las calles y el debate abierto de las ideas, se ve ya con cierta naturalidad, y se buscan salidas viables para moderar las molestias a terceros. Hay conciencia sobre el valor y el peso del sufragio, y no es infrecuente ver al lado del voto duro, el voto de castigo, el voto racional y aún el abstencionismo. Nadie está cien por ciento seguro del triunfo. Y la competencia es tan fuerte, que inadvertidamente está contribuyendo a que los partidos busquen mejorar la eficacia de los recursos de que disponen.

Es, sin embargo, de especial importancia considerar la relevancia que han ido alcanzando los órganos jurisdiccionales en la preferencia de los ciudadanos y, en general, de los actores políticos frente al reto de dirimir de la mejor manera las controversias y los conflictos que con extraordinaria frecuencia se suscitan, por causas relacionadas con procesos electorales. Es así como el trabajo del Tribunal Federal Electoral se ha ido incrementando de manera evidente y notable.

Al disminuir la influencia del poder presidencial en los escenarios políticos por efecto de la alternancia y al ubicarse el PRI en los parámetros de una lógica menos autoritaria, la recomposición resultante produjo acomodos que se reflejaron positivamente en el ámbito de las instituciones electorales, dando lugar a un Instituto Federal Electoral fortalecido y a un Tribunal de la materia con márgenes mayores de independencia.

Existen igualmente argumentos que remiten a la conveniencia racional de contar con instituciones judiciales autónomas. En este sentido, el incentivo para los actores políticos se hace evidente, afirman Negretto y Ungar, cuando “un poder judicial independiente (particularmente, si tiene la capacidad de invalidar actos estatales contrarios a la constitución) provee de un sistema de garantías mutuas, al evitar la posibilidad de que un

## EL TEPJF Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO 315

actor sea capaz de manipular unilateralmente las reglas del sistema político”.<sup>6</sup>

La judicialización de la política encuentra en nuestro país un punto de repercusión apreciable en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Su accesibilidad y su carácter de única instancia en la resolución de las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos interponen ante él, lo han convertido en un instrumento insustituible al servicio de actores agraviados. Su respetabilidad y profesionalismo, han sido de enorme utilidad para salvar la eventualidad de conflictos que puedan derivar en violencia social.

La importancia de la judicialización de la política en nuestro país y, en general, en América Latina, radica en el hecho de que en nuestra experiencia como países independientes es imposible registrar como constante, un verdadero desempeño del poder judicial a contrapunto del ejecutivo. A este respecto Luis Pásara señala lo siguiente:

“En América Latina, los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático. La tradición judicial Latinoamérica difícilmente puede reclamarse heredera del concepto de “pesos y contrapesos” (checks and balances), que en los regímenes democráticos de los países desarrollados es esencial en la relación funcional entre congreso, ejecutivo y órgano judicial”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Negretto, Gabriel y Mark Ungar, “Independencia del Poder Judicial y Estado de Derecho en América Latina”, en *Política y Gobierno*, órgano del CIDE, Vol. IV, primer semestre de 1997, p. 83.

<sup>7</sup> Pásara, Luis, “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, en *Política y Gobierno*, órgano del CIDE, vol. IX, número 2, segundo semestre de 2002, p. 362.

La experiencia de Convergencia con la nueva justicia electoral ha sido ciertamente enriquecedora. Aun cuando los asuntos en los que nuestra organización ha participado como actora han sido diversos y no obstante que las resoluciones no han sido siempre consecuentes al interés del partido, deseamos exponer brevemente, con propósito ejemplificativo, el contencioso más reciente resuelto por el Tribunal el pasado tres de julio del presente año, en autos del recurso de apelación registrado en el índice con el número SUP-RAP-064/2003

El once de junio, Guillermo Espinos Parra renunció a su candidatura como diputado federal suplente ante el Consejo Distrital número cinco del IFE, en el estado de Michoacán. Cinco días más tarde el Consejo General, mediante su acuerdo CG-115/2003 y en la aplicación estricta de los artículos 181, párrafo 1, inciso b) del COFIPE; 51 de la Constitución General de la República, y 175, párrafo 2, del precitado COFIPE, resolvió que “al no proceder la sustitución de estas candidaturas, procede la cancelación del registro de las mismas”, dictando al efecto, entre otros, el siguiente “ACUERDO: QUINTO.- SE CANCELAN LAS FORMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA, MENCIONADAS CON EL CONSIDERANDO NUMERO 20”.<sup>8</sup>

El veinte de junio, por conducto de su representante, Convergencia interpuso recurso de apelación en contra de dicho acuerdo, argumentando que la resolución del Consejo General aun cuando correctamente razonada, iba más allá de las atribuciones que conforme a la ley correspondían al Instituto. Lo cual impli-

<sup>8</sup> Recurso de Apelación. Expediente SUP-RAP-064/2003. Actor: Convergencia, Partido Político Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Arturo Delgado Faddul, foja número 3.

caba lesionar los derechos del candidato titular que no había renunciado, ni había sido planteada su sustitución por el partido que lo postuló; violar el principio de seguridad jurídica, al revocar la autoridad electoral una decisión propia, y violar igualmente el principio de legalidad, consignado en el artículo 16 constitucional, al dejar a Convergencia en estado de indefensión por no darle la oportunidad de proponer a un candidato para complementar la fórmula registrada, misma que fue desarticulada por causas no imputables a la organización política apelante.

Finalmente, después de proceder al razonamiento de los agravios planteados por Convergencia y de analizar los informes de la autoridad impugnada, el Tribunal Electoral llegó a la conclusión de que la parte agraviada había sustentado correctamente su apreciación en el sentido de haber sido lesionada en sus derechos y en su interés legítimo. Consecuentemente, resolvió revocar la resolución recurrida.

Por su interés y por establecer el referente argumental en el cual se basa la resolución tomada en el caso por el Tribunal Electoral, a continuación se transcribe el segundo considerando de dicha determinación:

“SEGUNDO.- El partido político actor hace valer sustancialmente como agravio que la resolución impugnada carece de la fundamentación y motivación suficiente para determinar la cancelación de la fórmula, pues la autoridad responsable fue más allá de lo permitido por la ley, pues si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que no se podrá sustituir a los candidatos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al día de la elección, resulta que ni este ordenamiento, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indican que por la renuncia de uno de sus integrantes se cancele su registro, que lo

anterior es entendible porque la renuncia de uno de los candidatos no puede afectar los derechos políticos del candidato que no renunció y porque la autoridad responsable no puede revocar sus propias determinaciones. Que en todo caso cuando la autoridad deja la fórmula incompleta, sin hablar de sustitución, debe dar oportunidad a complementarla para no dejarlo en estado de indefensión, ya que en el presente caso se trata de una renuncia.- Esta Sala Superior estima sustancialmente fundado el agravio en estudio...”<sup>9</sup>

En este, como en otros casos, una interpretación de la Ley contextualizada en el marco jurídico superior de la Constitución, permite al órgano jurisdiccional rectificar determinaciones tomadas por la autoridad electoral y, al mismo tiempo, señalar aquellos puntos de la legislación secundaria en los que es necesario profundizar para alcanzar un nivel de regulación óptimo.

Este es el papel que le corresponde asumir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para contribuir al fortalecimiento de nuestras leyes e instituciones políticas, a fin de completar la transición y conducir al país a la consolidación de su democracia.

<sup>9</sup> Resolución citada, fojas 5 y 6.

## CUAUHTÉMOC RODRÍGUEZ PUENTE

Nació en La Paz, Baja California. Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Ha cursado diversos diplomados sobre Historia Mundial, Filosofía, Historia de México y Análisis Político Estratégico. Se ha desempeñado como académico en la Universidad Veracruzana y en la Universidad Pedagógica Nacional.

Fue Coordinador Administrativo en la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Veracruz (1987); Coordinador de Asesores de la misma dependencia (1987-1988); Director de Estudios Especiales en la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación (1989-1991); Secretario del H. Ayuntamiento del municipio de Veracruz (1992-1994); Director de la revista “Punto de convergencia” (2000-2003). Actualmente es asesor del representante de Convergencia, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.