



*Testimonios*

*sobre el desempeño del*

**TRIBUNAL ELECTORAL**  
**del Poder Judicial de la Federación**

*y su contribución al desarrollo  
político democrático de México*



*Testimonios*

*sobre el desempeño del*

**TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación**

*y su contribución al desarrollo  
político democrático de México*

342.07 México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
M378t Testimonios del desempeño del Tribunal Electoral del Poder  
Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político  
democrático de México. — México : El Tribunal, 2003.  
723 p.

ISBN: 970-671-158-9

1. Derecho electoral - México. 2. Justicia electoral. 3. Control de la constitucionalidad. 4. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. 5. Salas Regionales. 6. Democracia. 7. Partidos políticos. 8. Nulidad de elecciones.

Primera Edición 2003

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán, Delegación Coyoacán,  
México, D.F., C.P. 04480.

Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico  
Diseño de portada: Coordinación de Comunicación Social

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

Impreso en México

ISBN: 970-671-158-9

## CONTENIDO

Presentación .....	ix
--------------------	----

### APARTADO I PERSPECTIVA DE ACTORES POLÍTICOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

Un “cuarto poder”, la soberanía del pueblo en acción .....	3
Juan Miguel ALCÁNTARA SORIA	
Reflexiones en torno a la evolución y perspectivas de la Justicia Electoral en México .....	23
Alberto ANAYA GUTIÉRREZ	
Justicia Electoral en México: Las primeras propuestas .....	35
Rogelio CARBAJAL TEJADA	
La Justicia Electoral en México durante la última década .....	47
Sara CASTELLANOS CORTÉS	
Innovaciones en la administración de la Justicia Electoral en el Código Federal Electoral .....	67
Fernando ELÍAS CALLES ÁLVAREZ	
Un testimonio de la conquista del control judicial en materia electoral y de su institucionalización .....	93
José Fernando FRANCO GONZÁLEZ SALAS	
Una anécdota relativa al proceso de creación del nuevo Tribunal Electoral.....	159
Juan Antonio GARCÍA VILLA	

La Justicia Electoral.....	173
Leonel GODOY RANGEL	
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Retos y Perspectivas .....	189
Javier MOCTEZUMA BARRAGÁN	
La justicia constitucional en materia electoral y la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias opuestas a la constitución federal.....	215
César NAVA VÁZQUEZ	
La Justicia Electoral en México. Un testimonio sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .....	249
Arturo NUÑEZ JIMÉNEZ	
Genesis del Tribunal de lo Contencioso Electoral.....	287
Amador RODRÍGUEZ LOZANO	
El Tribunal Federal Electoral y la construcción de la democracia en México .....	307
Cauhtémoc RODRÍGUEZ PUENTE	
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿Tribunal de Constitucionalidad o de Legalidad? .....	321
Héctor ROMERO BOLAÑOS	
Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .....	345
José WOLDENBERG	

APARTADO II  
PERSPECTIVA DE LA MAGISTRATURA  
ELECTORAL FEDERAL

Mi experiencia en los tribunales electorales.	
Lo que va de ayer a hoy .....	371
José Luis DE LA PEZA	
El control de los actos internos de los partidos políticos .....	389
Eloy FUENTES CERDA	
El Juicio de Revisión Constitucional Electoral, una vía para consolidar la democracia .....	407
Alfonsina Berta NAVARRO HIDALGO	
Poder, Derecho y Jueces: La Jurisdicción como participación Política .....	429
José Fernando OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO	
Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral .....	507
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ	
Evolución y atribuciones de las Salas Regionales .....	561
Javier AGUAYO SILVA	
Sala Regional Monterrey: Exitos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .....	583
Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ	
El Diplomado en Derecho Electoral: Una contribución al desarrollo político democrático de México .....	593
Arturo BARRAZA	
Las Relaciones de las Salas Regionales: Crónica de una muerte anunciada .....	605
Francisco Javier BARREIRO PERERA	
Testimonio .....	625
Francisco BELLO CORONA	

Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 12 años de contribuciones al perfeccionamiento de la democracia en México .....	635
José Luis CARRILLO RODRÍGUEZ	
Testimonio de un hijo de la justicia .....	665
Gabriel GALLO ÁLVAREZ	
El pensamiento electoral del Tribunal de lo Contencioso Electoral .....	679
Carlos ORTIZ MARTÍNEZ, Ma. Macarita ELIZONDO GASPERÍN, Angel R. DÍAZ ORTIZ	
Sala Regional Monterrey: Retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .....	713
Maximiliano TORAL PÉREZ	

## PRESENTACIÓN

Como parte de la estrategia de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el marco de las atribuciones que en materia de impartición de justicia en el ámbito político-electoral le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se ha venido desarrollando un Programa Editorial Especial, que entre otros objetivos, persigue fortalecer la difusión de los temas político-electorales, con el fin de facilitar y fomentar la comunicación entre el público interesado y nuestra institución. Como resultado se han editado el libro *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México y tres números de la Colección Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*.

Con esta publicación denominada *Testimonios sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se pretende difundir desde una perspectiva plural, las actividades del órgano jurisdiccional responsable de tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos y de dirimir las controversias surgidas en los procesos comiciales.

El esfuerzo editorial de esta obra incluye antecedentes institucionales, anécdotas de negociaciones políticas, historias en el desempeño y cumplimiento de sus funciones, análisis de algunas de las resoluciones más trascendentales, así como las diferentes perspectivas en la construcción del Derecho Electoral en México.



A través de los testimonios y ensayos, diversos actores de la vida pública del país analizan y evalúan el desarrollo de las instituciones responsables de impartir la justicia político-electoral, así como los procedimientos aplicables en el marco del Estado de Derecho de los mexicanos.

Con el objeto de lograr un mayor entendimiento y un mejor análisis de las aportaciones aquí presentadas, la obra se divide para su consulta en dos grandes apartados. El primero de ellos recoge las perspectivas de diversos actores que participaron, unos, en las negociaciones que concretaron las reformas recientes de la legislación sobre la justicia electoral en el país; otros más, presentan sus puntos de vista como dirigentes o miembros representativos de los partidos políticos nacionales; y otros, finalmente, aportan testimonios y reflexiones en su calidad de titulares o ex titulares de los órganos superiores de dirección de las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral federal. El segundo apartado da cuenta de los testimonios de quienes tenemos actualmente a nuestro cargo la alta responsabilidad de la impartición de la justicia electoral en la Sala Superior y las cinco Salas Regionales del propio Tribunal Electoral. En el primer caso los autores aparecen en estricto orden alfabético; y en el segundo, se presentan en orden a la Sala de su adscripción.

Al agradecer la colaboración de todos aquellos que decidieron apoyar este esfuerzo, dejo constancia del reconocimiento institucional al trabajo de mexicanos distinguidos que han contribuido desde muy diversos escenarios al establecimiento y consolidación de un sistema integral de justicia electoral en México.

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

APARTADO I  
PERSPECTIVA DE ACTORES POLÍTICOS  
Y AUTORIDADES ELECTORALES

## UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN

JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA

SUMARIO: I. Del memorial de 1988. II. El antecedente remoto (1947) de iniciativa legislativa. III. Los órganos de “un cuarto poder”. IV. Rompiendo los añejos paradigmas. V. Y luego del Código Azul al COFIPE.

### I. DEL MEMORIAL DE 1988

Considero pertinente hacer una advertencia preliminar: las notas que el lector tiene en sus manos, contienen reflexiones sobre acontecimientos en los que fui actor y que me comprometieron junto con quienes asumimos tesis, posturas y decisiones en la LIV Legislatura de la que formé parte, luego de las definitivas elecciones de julio de 1988. Por consiguiente, pueden ser juzgadas más que como un testimonio en sentido estricto, a la vez que las otras reflexiones de excolegas de legislatura que aquí también aparecen. Recuerdo bien que el 8 de septiembre de ese año, Manuel J. Clouthier acudió de forma inédita ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados—erigida en Colegio Electoral que calificaría la elección presidencial—, “para presentar alegatos en defensa de la democracia y ofrecer las pruebas en las que se funda la demanda popular de que se declare

nula la elección presidencial del pasado 6 de julio y por consecuencia se convoque a una nueva”, y para poner a su consideración “las bases intransigibles para formular un Acuerdo Nacional que le asegure una transición pacífica a estadios de democracia aceptables para todos”, entre las que mencionó las que le propusimos horas antes un puñado de legisladores de Acción Nacional (novelas la mayoría) que me encargó coordinar el Dip. Abel Vicencio Tovar: una adición constitucional para elevar a la categoría de garantías individuales los derechos políticos de los ciudadanos y otorgamiento de su protección jurisdiccional, y la creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo, con plenitud de jurisdicción y cuyas resoluciones fueran definitivas e inatacables, entre otras propuestas. Dicha comparecencia se enmarcó dentro de la tozuda y civilizada tradición panista de agotar todas las instancias legales.

Al día siguiente, el 8 de septiembre, me correspondió formular el voto particular del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en el pleno de la Cámara constituida en Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial, con el cual manifestamos nuestro disenso de la resolución adoptada por los integrantes del PRI excluyente y prematuramente, porque éstos sostuvieron en forma reiterada “que la calificación de la elección presidencial no es un acto materialmente jurisdiccional, contraviniendo nuestro orden jurídico, pretendiendo desconocer que este Colegio Electoral tiene la naturaleza de un tribunal político, con plenitud de jurisdicción, que al calificar la elección presidencial tiene atribuciones para declarar la nulidad de la votación presidencial, tanto de la recibida y computada en las casillas electorales, como de los actos de cómputo celebrados en los comités distritales electorales y, si fuera el caso, declarar también la nulidad de la elección presidencial si se realizan las hipótesis previstas en los artículos 336 y 337, en relación con el artículo 338 del Código Federal Electoral, cuando la nulidad, en los casos a que se refieren los dos primeros artícu-

los, se declare existente en un 20% o más de los 300 distritos electorales en que se dividió la República, y sean determinantes en el resultado de la elección para Presidente de la República en todo el país”.

Es más, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al resolver las quejas interpuestas contra los resultados formulados en los Comités Distritales Electorales, declaró la procedencia y fundamentación de dichos recursos proponiendo la modificación parcial de las actas de cómputos distritales, en algunos casos, y en otros dejó a salvo los derechos de los partidos políticos para hacerlos valer ante este Colegio Electoral, por diversas razones, entre otras, porque los comités distritales electorales, dolosamente, no remitieron las documentales públicas que habían sido ofrecidas por los quejosos, o porque el Tribunal de lo Contencioso Electoral consideró que las pruebas ofrecidas no podían ser desahogadas por él en virtud de que las mismas estaban bajo custodia de la Cámara de Diputados y debería ser ésta, erigida en Colegio Electoral, la que al calificar la elección, desahogara y valorara las probanzas. Por eso sostuvimos ante éste órgano colegiado que “La Comisión pretende desconocer los derechos de los partidos recurrentes violando con su proceder” artículos constitucionales y legales específicos.

Luego de enlistar una serie de violaciones graves a la legalidad electoral propusimos no realizar el cómputo nacional de los votos emitidos para la elección presidencial y proceder a declarar nula la totalidad de dicha elección debiendo convocar a nuevas elecciones, constituyéndose inmediatamente el Congreso en Colegio Electoral, nombrando en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino y expidiendo el mismo Congreso, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución General de la República.

A diferencia de los otros candidatos y de los demás partidos, nuestro candidato presidencial y nosotros sostuvimos que nadie podía demostrar legítimamente haber ganado y considerando las irregularidades comprobables, votamos por decretar la nulidad e ilegitimidad de las elecciones que para Presidente de la República se habían llevado a cabo.

El 16 de noviembre de ese mismo año, Acción Nacional desarrolló públicamente la propuesta de un “Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia”, proponiendo la discusión pública de los puntos que ahí se citaron, entre los que se mencionó “la inclusión de los derechos políticos en el marco de las garantías individuales”, la “creación de un Tribunal Federal de Elecciones como organismo autónomo, de legalidad y plena jurisdicción”, entre otros, como exigencia pública al gobierno legítimo de origen y que entraría en funciones el 1° de diciembre, para iniciar el proceso de legitimación por ejercicio y la transición a la democracia plena.

El grupo de once diputados federales panistas trabajamos a paso veloz para estar en condiciones de presentar en el mes de diciembre ante el pleno de la Cámara de Diputados, previa aprobación de los órganos internos partidistas, once iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, que junto con otras tres iniciativas presentadas en mayo y junio de 1989, dieran fundamento a un nuevo modelo político-electoral federal. Así, el 6 de diciembre de 1988 presenté ante el pleno una iniciativa de adición de un párrafo tercero al artículo 9° constitucional para **adoptar los derechos políticos como garantías individuales**. El día 21 de ese mismo mes, Antonio Lozano Gracia presentó la iniciativa de adición al artículo 41 y de reformas al 60 y al 74 con la que concebimos lo que luego sería el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, al establecer en ésta que: “La responsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales, corresponde por igual al gobierno federal,

los partidos políticos y los ciudadanos mexicanos. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo dicha función y la debida corresponsabilidad del Gobierno Federal, de los partidos políticos y de los ciudadanos. **Se instituye el Tribunal Federal de Elecciones, que tendrá a su cargo el control de legalidad de todo el proceso electoral y será el órgano que califique las elecciones de diputados y senadores con resoluciones definitivas e inatacables**. También propusimos ahí que en el procedimiento de cómputo y calificación, el Colegio Electoral de la elección presidencial debería “considerar las resoluciones pronunciadas al efecto por el Tribunal Federal de Elecciones”, entre otras previsiones que en el tiempo fueron ponderadas como gradualistas. El 28 del mismo mes, Gaudencio Vera presentó la iniciativa de adición al artículo 107 constitucional para hacer procedente el juicio de amparo en materia política; el día 22, Carmen Segura Rangel presentó la iniciativa respecto al artículo 97 para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuperase el control de la constitucionalidad en materia electoral, mediante la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones al voto público; el día 8, Juan Antonio García Villa había presentado la iniciativa de adiciones para establecer en el ámbito municipal las instituciones de Iniciativa popular, referéndum y revocación; también el día 28, Eugenio Ortiz Walls presentó la iniciativa respecto al artículo 36 para elevar a rango constitucional, como servicios de interés público, la organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de un documento único que acredite la titularidad ciudadana con efectos de cédula de identidad, de valor probatorio en cualquier instancia (la credencial de elector con fotografía y el CURP actuales). El día 15, Gildardo Gómez Verónica presentó la iniciativa para garantizar la libertad de asociación política y correlativamente para prohibir la afiliación corporativa o forzosa a partidos o agrupaciones polí-

ticas; en la misma fecha Juan José Medrano presentó la iniciativa para prohibir la utilización indebida de los recursos del Estado y el empleo de servidores públicos. El día 21, Gerardo Arellano Aguilar presentó la correspondiente a la prohibición del uso de los colores de la Bandera Nacional en los emblemas electorales de los partidos políticos; el 13, Hiram Escudero Alvarez había presentado la relativa a la integración del Senado, estableciendo un sistema mixto en su elección. También con Donaciano Ambrosio Velasco elaboramos la iniciativa de adición al artículo 41 para establecer el derecho de los partidos políticos a contar con medios modernos de comunicación, presentada el 28 de diciembre de 1988. En este primer período de sesiones del primer año de ejercicio de la LIV Legislatura fuimos el único grupo parlamentario que como tal, presentó iniciativas de reforma o adición constitucionales para la reforma política, acicateados por la huelga de hambre que se había autoimpuesto Manuel Clouthier.

Con la presión de la huelga de Clouthier, el 22 de diciembre de 1988 los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios de oposición solicitaron “que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión realice sesiones de audiencia pública, por conducto de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales” para recibir propuestas sobre reforma electoral. En las mismas vísperas navideñas exigimos al Presidente Carlos Salinas que por conducto del Secretario de Gobernación se constituyera una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, misma que fue creada por la Comisión Federal Electoral, la cual el 17 de enero de 1989 convocó a dicha consulta. Días antes acompañamos a Don Luis H. Alvarez y a Don Abel Vicencio Tovar, una comisión de panistas designados por el Comité Ejecutivo Nacional para entrevistarse con el Presidente Salinas con objeto de empezar a desgranar los grandes temas de la reforma política y para definir un método de trabajo. En la Cámara de Diputados se creó la subcomi-



sión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en las que del PAN fuimos integrados Juan Antonio García Villa, Antonio Lozano Gracia, Gildardo Gómez Verónica y un servidor, la que convocó a audiencias públicas en el Palacio Legislativo el 26 de enero de 1989, para celebrarse entre el 14 de febrero y el 28 de abril; en el “temario” al que se sujetarían las audiencias públicas se hablaba todavía de: “VIII.- Lo Contencioso Electoral y sus órganos”, entre los catorce grandes apartados.

El grupo de los once seguimos trabajando al mismo ritmo y rumbo y el día 3 de mayo de 1989 (tuve tiempo para casarme el día 6) presenté en nombre de Acción Nacional, ante la H. Comisión Permanente del Congreso General, la “Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión” y de una adición de un capítulo 24 al Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la República, en materia del fuero federal. Al primero se le conoció luego como “el código azul” o “el Cepleu”. Para completar sus cimientos constitucionales, el día 24 del mismo mes de mayo, Juan Antonio García Villa presentó también ante la Comisión Permanente una iniciativa de reforma y adición al artículo 94 constitucional para que dijera: **“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, así como en un Tribunal Federal de Elecciones. La ley determinará la competencia y funcionamiento del Tribunal Federal de Elecciones”**. El 31 de este mes presentó otra que elaboramos sobre la segunda vuelta de la elección presidencial. Y el 7 de junio me correspondió presentar la relativa a la integración de la Cámara de Diputados.

Estando por iniciarse el segundo año de la Legislatura, sólo el PAN había presentado su visión y sus iniciativas. Ni el Ejecutivo Federal ni el PRI expusieron propuesta alguna; adoptaron solo la actitud de tomar nota de nuestras intervenciones y de alargar hasta

el límite el tiempo de monólogos que sosteníamos en la oficina del Subsecretario de Gobernación. Hasta la segunda semana de octubre de 1989 el Gobierno desatoró sus definiciones y empezó a bosquejar su esquema de reforma constitucional, abriendo inseguramente sus cartas, en los términos que luego comento.

## II. EL ANTECEDENTE REMOTO (1947) DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Veníamos de una historia y un legado legislativo que no debíamos desconocer. El 28 de noviembre de 1947, la diputación federal panista presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones, sustituyendo el texto vigente de los artículos 60, fracción I del 74 y 81. Se pretendía que un Tribunal Federal calificara las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y la elección del Presidente de la República.

El Tribunal sería integrado por dos miembros designados por insaculación de entre los ministros en ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otros dos, designados por el mismo método, de una lista formada con cinco nombres que debería proporcionar cada uno de los partidos registrados participantes, de ciudadanos de probidad reconocida y de recto e informado criterio; y por un miembro más, designado también por insaculación, de la lista de notarios con más de cinco años de ejercicio en el Distrito Federal.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en sesión plenaria, haría las insaculaciones y tomaría la protesta a los miembros del Tribunal. Estos tendrían la misma jerarquía, la misma compensación y las mismas garantías que los ministros de la Corte, y como ellos, estarían sujetos a la responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 11

El Tribunal apreciaría los hechos en conciencia y sentenciaría con arreglo a derecho. Consignaría a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tuviera conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando una elección, serían definitivas e inatacables.

Los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, así como las autoridades judiciales locales en auxilio de éstos y los funcionarios federales dependientes del Ejecutivo, deberían desahogar, dentro de su jurisdicción, las diligencias que el Tribunal les encomendase. El Ejecutivo Federal, los Ejecutivos de los Estados y las autoridades municipales, quedarían obligadas a prestarle, cuando lo solicitare, el auxilio de la fuerza pública.

El Tribunal designaría el personal necesario para sus labores y formularía y ejercería su propio presupuesto dentro de la partida relativa que existiese o se crease en el presupuesto general de la Federación. Debería concluir sus labores en un plazo no mayor de noventa días después de una elección ordinaria o de treinta días después de una elección extraordinaria. En un plazo no mayor de diez días a partir de aquel en que concluyese la calificación, el Tribunal presentaría al Congreso y haría público un informe del cumplimiento de su encargo y del ejercicio de su presupuesto.

La concisa y maciza exposición de motivos inicia afirmando que el esfuerzo jurídico y práctico requerido para dar eficacia a las instituciones democráticas en México, demanda diversas reformas al sistema electoral, de la que tiene particular urgencia, entre otras, la creación de un sistema orgánico para lograr que la calificación de las elecciones sea hecha objetivamente y exprese con auténtico respeto la verdadera voluntad de la ciudadanía manifestada en el sufragio. Reconoce que existen soluciones diversas que, en el fondo, llevan siempre el establecimiento de un órgano, distinto del cuerpo formado por los mismos presuntos representantes electos, que con un criterio objetivo y reglado por la ley, se encarga de juzgar sobre la elección.

La visión de ingeniería y arquitectura constitucionales les hizo establecer que “La técnica que asegure la autenticidad de la representación política, consiste principalmente en un sistema electoral organizado sobre las siguientes bases:... 3) Establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral, permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención del Poder Judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho. 4) Determinación de las normas objetivas que ha de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones, y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional encargado de tal calificación”.

En lugar de crear un órgano permanente de calificación de las elecciones, se adoptó proponer un sistema que permitiría la creación y el funcionamiento de ese órgano para cada elección, sin posibilidad de perpetuarse ni, por tanto, de convertirse en lo que entonces se temía con argumentos demagógicos, un “cuarto poder”, en medio de los debates que venían desde José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta; temor que apareció en 1989 otra vez, pero que por la fuerza de la negociación que el PAN impulsó hubo de ceder el gobierno del Presidente Salinas.

Su función se consideraba substancialmente una función judicial de investigación de la verdad y de declaración del derecho, que no reclama la representación, sino que pide, fundamentalmente, independencia, aptitud y responsabilidad.

Por supuesto que se reconocía entonces, como ahora, que otras modificaciones legales y prácticas en materia electoral son necesarias y deberán efectuarse para ordenar, facilitar y dar garantías a la función del sufragio, volviéndola ejercicio responsable y normal de la ciudadanía. Pero la creación del Tribunal de

Elecciones no solo anularía los efectos de la violencia y el fraude, sino que podría hacer inútiles el fraude y la violencia.

### III. LOS ÓRGANOS DE “UN CUARTO PODER”

Decíamos que en la segunda semana de octubre de 1989 se llegó el momento de alumbrar los órganos de un cuarto poder, el poder electoral, que no es más que la soberanía del pueblo “puesta en movimiento”, como nos reconoció el Dip. J. Trinidad Lanz Cárdenas, entonces y como lo había afirmado Don Manuel Herrera y Lasso cincuenta años atrás, al sostener que por encima de las leyes orgánicas de los tres poderes clásicos, existe una cuarta ley orgánica que está por encima de ellas y sólo debajo de la Constitución General: esta es la ley electoral. Cuando entre el Gobierno Federal y el PAN acordamos impulsar las adiciones al artículo 41 constitucional, establecimos que: “la organización de las elecciones federales es una función estatal” que se ejercería tripartitamente, a través de un organismo público que “será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”; y en el párrafo noveno entonces (décimo ahora) acordamos establecer la competencia de lo que luego sería el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, así como el sistema de medios de impugnación.

En la madrugada del 16 de octubre de 1989, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentó, discutió y votó el dictamen de reformas y adiciones constitucionales que ese mismo día se puso a consideración del pleno de la Cámara de Diputados. Expuse entonces ante éste que: “Los artículos 9, 35, 39 y 41 de la Constitución consagran los derechos de participación y de asociación políticas, como auténticos derechos fundamentales que afectan al propio principio de legitimidad del sistema democrático. Pero esos derechos políticos no cuentan, para su garan-

tía, con mecanismos jurídicos y materiales idóneos. La efectividad del sufragio es uno de los temas fundamentales de nuestro constitucionalismo histórico, en el que se concibe al sufragio como un derecho, una obligación, una función y un servicio”. Gradualistamente sólo se aceptó nuestra iniciativa de considerar como prerrogativa constitucional del ciudadano el asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, recogida en el artículo 35. En el 36, logramos establecer la obligación ciudadana de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y la del Estado para expedir el documento que acredite la ciudadanía mexicana.

Por cuanto al Tribunal Federal de Elecciones y al sistema de calificación electoral reconocimos los avances. El dictamen estableció que éste tendría “a su cargo el control jurisdiccional de la legalidad de todo el proceso electoral; será organismo autónomo y no administrativo como el actual TRICOEL; funcionará en pleno y en salas regionales y tendrá a su cargo actividades relativas a la calificación de las elecciones federales. Sus resoluciones serán obligatorias para los colegios electorales”. En aras de “seguir continuando” y considerando que los colegios electorales sólo certificarán en principio la elegibilidad de los candidatos y la conformidad a la ley de las constancias para hacer la proclamación de legisladores y presidente electos, y que se reduce notoriamente la discrecionalidad de los mismos. Reconocemos este avance e insistiremos en la adopción de la heterocalificación judicial por las razones contenidas en nuestra iniciativa”, como finalmente sucedió en la siguiente reforma.

“También reconocemos la coincidencia del dictamen con nuestra propuesta constitucional en el sentido de que la ley establecerá los medios de impugnación, sanciones y responsabilidades para garantizar que los actos de los organismos electorales se sujeten a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

## UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 15

Sentamos ahí una posición política fundamental: “...las funciones que debe cumplir todo sistema electoral son las de producir representación, legitimación y gobierno. O sea, participación del pueblo, cesión voluntaria del derecho de mando que una parte del pueblo hace a favor de una fuerza, y estabilidad con eficacia”. Agregamos entonces también desde la tribuna que “La función de gobernabilidad supone la realización previa de los otros dos supuestos: representatividad y legitimidad; sin embargo, al PRI le preocupa solo la gobernabilidad, aún sin sus prerequisites de representación y legitimación. En todos los momentos de diálogo y mayormente de monólogos dijimos a los diputados del PRI que deberíamos producir las tres funciones y que podíamos entender estipulaciones de estabilidad como mecanismos transitorios”.

“Aún más: pensamos que en una posición madura y responsable, bajo condiciones legítimas y verificando la situación actual de nuestro subsistema de partidos, podemos encontrar procedimientos temporales que permitan al grupo en el poder planear, programar y efectuar un descenso pacífico, tranquilo y seguro para el país (¿previsión del 2000?), puesto que un aterrizaje no programado, de emergencia, pudiera generar vacíos de poder o disputas por el mismo al margen de la representatividad y de la legitimidad”.

Una lectura detenida del artículo 41, en relación con el 60, nos permitió concluir que el trecho mas extenso en tiempo del proceso electoral sería calificado en forma definitiva por el nuevo Tribunal Electoral. Desde la preparación de los procesos (en el mes de enero) hasta el tercer domingo de agosto, todos los actos o resoluciones de todos los órganos electorales fueron impugnables ante el Tribunal, biinstancialmente, quien tiene el control de la legalidad de maneras definitiva e inatacable en cuanto a ese trecho del proceso electoral, y sus resoluciones obligan a los colegios electorales respectivos.

Ahí se concibieron los órganos inmediatos del Estado Mexicano que, en embrión, conformaron el cuarto poder (o el numeral que se quiera considerando que en el Derecho Constitucional Comparado ya se reconocen como poderes políticos nuevos a los órganos defensores de los derechos humanos, a los bancos centrales, a las fiscalías generales, y a los órganos superiores de fiscalización también, como lo sostuvimos en la LVII legislatura que constitucional y reglamentariamente constituyó éste). Efectivamente, el IFE y el Tribunal Federal Electoral de entonces fueron desde luego órganos inmediatos y sustantivos o independientes del Estado Mexicano.

Recordando que en el derecho político existen diversas clasificaciones de los órganos del Estado Moderno, una de las mejor logradas, desde mi punto de vista, es la del maestro alemán Jellinek, quien “recurriendo al criterio de su proximidad o intimidad a la estructura fundamental del Estado”, los clasificó en inmediatos y mediatos. “Órganos inmediatos son aquellos que determinan la existencia misma de la asociación estatal, si desaparecen, ésta se desorganiza por completo o se transforma fundamentalmente. Son pues, esenciales a la organización del Estado y no están subordinados a ningún otro. En cambio, son órganos mediatos aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución sino en una comisión individual...”.

“Los órganos inmediatos del Estado admiten varias subdivisiones. Hay ante todo, órganos creadores y órganos creados. A los primeros toca dar nacimiento jurídico, por así decirlo, a otros órganos inmediatos, como ocurre con el Congreso Constituyente después de una revolución; con el cuerpo electoral en una democracia representativa, cuando se renuevan los poderes o con el Colegio Electoral en las monarquías electivas. La actividad de los órganos de creación está limitada jurídicamente al acto de creación...”

“Se dividen también los órganos inmediatos en sustantivos o independientes y en dependientes. Independientes son aquellos



## UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 17

que pueden exteriorizar una voluntad que tienen fuerza para obligar inmediatamente al Estado y a sus súbditos; dependientes son aquellos que carecen de fuerza obligatoria...”

“Los órganos mediatos, por su parte, no se derivan directamente de la Constitución del Estado sino de leyes secundarias y su nombramiento proviene de un órgano inmediato al cual están siempre subordinados y ante el cual son jurídica y políticamente responsables...”<sup>1</sup>

El Constituyente Permanente, al adicionar en el mes de octubre y noviembre de 1989 el mencionado artículo 41, creó dos órganos inmediatos que descansan también de un modo inmediato en la Constitución, y que, como se constata al analizar su reglamentación, no están subordinados a ningún otro órgano o poder del Estado. El IFE y el denominado entonces Tribunal Federal Electoral se concibieron, además, como órganos sustantivos o independientes puesto que pueden exteriorizar una voluntad que tiene fuerza para obligar inmediatamente al Estado Mexicano y a sus ciudadanos. La ley reglamentaria confirmó que formalmente no están subordinados ni al Poder Ejecutivo ni al Poder Legislativo, ni eran responsables jurídica ni políticamente ante dichos poderes, aún cuando el Secretario de Gobernación dejó de presidir el IFE en ulterior reforma (el Vicepresidente norteamericano preside sesiones de la Cámara de Senadores en determinadas hipótesis constitucionales sin que alguien alegue dependencia de éste órgano frente al Ejecutivo). Se cortaba así, también, el cordón de dependencia del funcionariado electoral respecto del Gobierno, y del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El IFE y el Tribunal fueron así órganos creadores puesto que su actividad quedó limitada jurídicamente al acto de creación consistente en organizar las elecciones federales y calificar las mis-

<sup>1</sup> González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, pp. 367 y 368.

mas para definir los integrantes del Poder Legislativo y el titular del Poder Ejecutivo Federales.

#### IV. ROMPIENDO LOS AÑEJOS PARADIGMAS

Quienes releímos los planos gomezmorinianos estimamos necesario romper en México el paradigma de considerar poder a solo los tres clásicos pues nos ubicamos en una época de explosión cambriana de los Estados-Nación, lo que años después se llamó la globalización, o mejor dicho, la mundialización.

Como escribí en esa época, “Cuando Montesquieu entregó su descubrimiento trazando los planos arquitectónicos del Estado Moderno contemporáneo con tres poderes, la sociedad era ochenta por ciento rural, la revolución industrial no se coronaba aún en Inglaterra, el mundo no había entrado a la Primera Guerra Mundial, no había telégrafo, teléfono, radio, menos televisión. La revolución electrónica no había tenido lugar. Nadie sabía lo que era un chip. El cuerpo humano no se conocía como complejo sistema biológico-neuronal-energético-informativo. No se pensaba que México, Estados Unidos y Canadá podrían devenir un inmenso mercado que competiría con otro entonces intangible, el de la Cuenca del Pacífico, proponiendo paradojas increíbles a las leyes, las soberanías, los poderes judiciales y sus jueces, los poderes legislativos y sus legisladores, los ejecutivos y sus presidentes, así ¿a quién le extrañaría que la maquinaria montesquiana, de abolengo aristotélico, se encuentre en crisis si fue diseñada para una sociedad rural de hace 200 años, con ideas contempladas siglos antes de esta era?”.

Al elaborar nuestra visión arquitectónica pensamos que no podíamos tener como modelo de Estado aquel cuyos fundamentos fueron elaborados para una sociedad de no participantes, y tampoco lo podríamos tener si la participación era bloqueada o falsificada. La morada intelectual y social de nuestra vida pública debía ser repensada.

## UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 19

Ciertamente el voto no era ni es una panacea, como sostuvieron los legisladores federales panistas el 12 de noviembre de 1948 y reiteramos cuarenta años después, “Ni siquiera es la expresión completa del derecho y del deber ciudadanos... Los complejos problemas económicos, políticos y sociales de México, la ordenación justa de nuestra vida pública conforme a nuestra verdadera vocación política y a la naturaleza social verdadera de nuestro País, reclaman una transformación profunda y un perseverante y esforzado empeño de la ciudadanía y de la autoridad...”. No habría entonces ni ahora que sobrevalorar la democracia-método a costa de la democracia-fin o de contenidos económicos, políticos y sociales, a pesar de que existan transitoriamente operarios y responsables de obra que no hayan leído suficientemente los planos y luego transmitan mensajes que desencajen con el diseño estructural; de cualquier manera, en la ejecución del proyecto gomezmoriniano lo electoral, visto siempre como episódico, era un medio necesario.

De ahí que no hubiese disenso con Sartori al afirmar que no debemos tampoco relativizar la importancia de las elecciones ni tampoco podemos aislar el acontecimiento electoral de todo el circuito de proceso de formación de la opinión pública y de las exigencias de éstas; el poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y queda expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva. Y esto debe considerarse, sin olvidar que los fundamentos de la democracia requieren una cimentación sólida. En las democracias funcionando, la opinión pública es una fuerza autónoma, y el poder electoral es pues, un poder efectivo.

### V. Y LUEGO DEL CÓDIGO AZUL AL COFIPE

A la par de la legitimidad de origen y la legitimidad sustantiva o en el ejercicio del poder nos dimos a la tarea de producir la

legitimidad de la legalidad, lo que para nosotros implicaba: reglas nuevas, reglas claras, aplicables a todos y anteriores al inicio del siguiente proceso electoral. Con nuestra iniciativa de Código no solo logramos conjuntar diversas leyes sino por primera y única vez enumerar los artículos con unidades y décimas; pero sobre todo, y ajustándonos a las reformas constitucionales, nuestros Libros Séptimo, “De las Garantías y de los Recursos”, Octavo, “De las nulidades”, y Noveno, “Del Tribunal Federal de Elecciones”, fueron ingredientes valiosísimos para nutrir a lo que luego se conoció como COFIPE, incluyendo su primera reforma, pues baste recordar que en nuestra propuesta de artículo 9.1 establecimos: “El Tribunal Federal de elecciones es el órgano del Poder Judicial Federal, autónomo, de legalidad y plena jurisdicción, competente para resolver los recursos que esta ley establece y calificar con resoluciones definitivas e inatacables la elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión”; y bastaría revisar las facultades de las que sugerimos se le dotara, entre las que se encontraba resolver los recursos planteados respecto de la elección presidencial y la de que el Tribunal apreciaría los hechos en conciencia y sentenciaría con arreglo a derecho, así como que su jurisprudencia sería obligatoria.

Como quiera que fuese, la normatividad electoral, en la perspectiva de 1991, era sólo un punto de partida, no un punto de llegada. Para entonces lo grave y urgente era lograr legitimidad, por lo que apelamos para que el ejercicio del poder de quien entonces lo iniciaba ilegítimamente se entendiera como una oportunidad de transición, que en punto de democratización exigía dos condiciones: encontrar en común nuevas reglas electorales y ajustar la conducta de todos a esa normatividad. A la distancia estamos ciertos no sólo de no habernos equivocado, sino de haber logrado, como dijera años después nuestro inolvidable Carlos Castillo Peraza, una victoria cultural.

## JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA

Nació en Irapuato, Gto., en 1955. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho (1972-77). Profesor de la Escuela Libre de Derecho (1980-84) y de las universidades Panamericana (1985-88) e Iberoamericana (1989- ). En el Partido Acción Nacional, al que pertenece desde 1970, ha sido secretario juvenil en Irapuato (1970), miembro del Instituto de Capacitación Política (1983), consejero nacional (1988) y miembro de la Comisión de Orden (1988). Ha sido gerente jurídico de las empresas Teleinformática Instantánea (1976-79) e Informática Instantánea (1979-80), socio del despacho Alcántara y Alessio Robles (1984-89), procurador de Justicia de Guanajuato (1991-96) y diputado federal (1988-91 y 1997-2000).

## REFLEXIONES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ

El surgimiento y evolución de la justicia electoral en México es un tema que indiscutiblemente interesa y apasiona a quienes a través de los partidos políticos realizamos nuestro anhelo de servir a la sociedad en la actividad política y en la función pública.

La justicia electoral surge como una demanda sistemática de las diferentes fuerzas políticas al estar inconformes con los resultados electorales que ofrecía el gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación cuyo titular presidía la Comisión Federal Electoral en las elecciones federales o en los estados en donde los Secretarios Generales de Gobierno eran titulares de las correspondientes Comisiones Estatales Electorales.

Es necesario tener presente que como resultado de la Reforma Política realizada en el año de 1977, se da el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y se prevé la existencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, entre otras reformas que se contienen en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, y

que dichas reformas tendrían su aplicación inmediata en el caso de los partidos políticos y en el caso del recurso de reclamación eventualmente hasta la elección de diputados federales en 1979.

Esta reforma es importante en virtud de que se trata de encontrar un punto de reunión entre política y derecho. El régimen monolítico de esa época no estaba dispuesto a ceder ningún espacio político, si bien es cierto que la reforma política fue de carácter jurídico, su motivación fue la de encontrar una salida negociada con las diferentes organizaciones políticas de izquierda que hasta entonces habían sido combatidas y excluidas del sistema político y con las organizaciones sociales que emergen particularmente con los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, y de movimientos radicales que optaron por la vía armada para combatir al Estado.

En consecuencia, la reforma política no fue sino un reconocimiento de la necesidad del Estado Mexicano de abrir cauces de participación institucional a una serie de organizaciones que luchaban en contra del sistema político vigente.

Ahora bien, no obstante la existencia del recurso de reclamación ante las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, no prosperó, debido a que ningún partido político diferente al PRI obtuvo el triunfo en algún distrito electoral uninominal y que los partidos de oposición únicamente pudieron acceder a las diputaciones de representación proporcional.

La mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos derivó en la reforma constitucional de diciembre de 1986 en la que se destacaban, particularmente, la creación del artículo 60 cuarto párrafo que señalaba como responsabilidad del Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; además se prevé la existencia de medios de impugnación para que los actos de los organismos electorales se sujeten al mandato de la ley y, por último la existencia de un tribunal que tendría la competencia que determinara la ley.

La ley secundaria que se encargó de dar contenido y alcance a las disposiciones constitucionales fue el Código Federal Electoral de 1987. En dicho cuerpo normativo se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un organismo autónomo de carácter administrativo al cual se le otorga competencia para resolver los recursos de apelación y queja que en materia electoral se establecieron.

Se cuenta ya, en virtud de la citada reforma y del cuerpo normativo secundario, con un órgano encargado de aplicar la justicia electoral. Sin embargo, cabe destacar que la gran mayoría de las impugnaciones presentadas por los partidos políticos fueron desechadas. Estábamos en la disyuntiva de contar ya con un Tribunal Electoral, cuya actuación fue cuestionada por todos los partidos políticos con excepción del gobernante, al desear todos los recursos que se sometieron a su consideración. No obstante que se conocían las irregularidades cometidas desde el gobierno, o la parcialidad de los integrantes del órgano electoral a favor del PRI, las impugnaciones eran desechadas sistemáticamente, con lo que los resultados electorales quedaban firmes.

Sin lugar a dudas las elecciones presidenciales de 1988 constituyen un parte-aguas en la vida política de nuestro país, esas elecciones fueron las más cuestionadas de la última parte del siglo XX. La misteriosa “caída del sistema” generó tantas suspicacias sobre si el candidato del PRI había ganado, que el cuestionamiento a la legitimidad del futuro Presidente de México lo orilló a ampliar los cauces de participación política.

El 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma constitucional que abarca diferentes artículos, entre los que destaca el artículo 41 en sus párrafos sexto, séptimo y noveno. La reforma en cuestión, ratifica que la organización de las elecciones federales es una función que se



ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y que esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, agregándose que la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores del ejercicio de dicha función.

Además se prevé en el párrafo noveno del artículo 41, un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral, agregándose en el párrafo siguiente que el Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley.

Sobre este particular, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991 se dedica el Libro Sexto a la Organización del Tribunal Federal Electoral, y en el numeral 1 del artículo 264 se indica que el Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustentación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad.

Tenemos entonces que la competencia del Tribunal está dada para el conocimiento y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad. Dichos recursos podrían interponerse en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales.

De nueva cuenta y en virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 1993, la Constitución General de la República es objeto de una serie de reformas. Particularmente, en lo que atañe a la organización de los procesos electorales y a la justicia electoral, se modifica el artículo 41 para establecer un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Agregando la propia disposición constitucional que será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Ade-

más, que los tres Poderes Públicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarían su debida integración.

Las modificaciones constitucionales y las legales que derivaron en las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvieron su aplicación en la elección de agosto de 1994 en las que se renovaron la Presidencia de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión.

Dicho proceso electoral fue calificado, por el candidato triunfante y posterior Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, como inequitativo en virtud de los múltiples recursos económicos con los que contó el Partido Revolucionario Institucional y cuyo origen no siempre fue claro.

En tal virtud, al inicio de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y a través de la Secretaría de Gobernación, se realizaron una serie de acuerdos políticos que derivaron en la aprobación de la reforma constitucional de agosto de 1996, que tuvieron una gran significación en la materia que nos ocupa.

En primer lugar se reforma el artículo 41 para establecer al Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, cuyos integrantes del órgano máximo de dirección serían nombrados por la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente. Un rasgo distintivo de este nuevo órgano electoral es que suprime la participación del Poder Ejecutivo en los aspectos internos del Instituto, e inclusive se elimina la posibilidad legal de que el Presidente de la República propusiera candidatos para su integración.

En el aspecto central de la justicia electoral se modifica el artículo 99 para establecer que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además se establece que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las Regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se modificó el primer párrafo del artículo 94 para incluir al Tribunal Electoral en el ámbito del Poder Judicial de la Federación.

Sin lugar a dudas la reforma constitucional en comento es trascendente porque en ella se diseña un sistema integral de justicia electoral, ya que se establecen las formas para que todas las leyes electorales se sujeten a lo dispuesto por la Constitución General de la República, en virtud de la ampliación de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral y al otorgar legitimidad a los partidos políticos para, por medio de sus dirigencias, impugnar el contenido de dichas normas.

Es necesario recordar que en el decreto del 31 de diciembre de 1994 por medio del cual se reforman diferentes ordenamientos constitucionales, en lo que se refiere al artículo 105 fracción II se estableció como mecanismo de control constitucional, las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las que se refirieran a la materia electoral.

Esto es, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía conocer y resolver a través de la acción de inconstitucionalidad si una norma jurídica estaba o no conforme a las disposiciones de la Constitución General de la República, pero por mandato expreso del Constituyente Permanente no podía juzgar sobre leyes con contenido electoral.

Esta salvedad quedó superada en virtud de la reforma comentada de agosto de 1996, y a partir de ese momento el pleno de

nuestro más alto tribunal ha resuelto en ocasiones a favor de los actores y en otras a favor de las autoridades responsables en la expedición de la ley que por esta acción se reclama.

Derivado de la reforma constitucional señalada, en noviembre de 1996 se publican en el Diario Oficial de la Federación sendas reformas a ordenamientos electorales especialmente, en cuanto a la materia de competencia del Tribunal Electoral en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En dicho ordenamiento se prevé que los Sistemas de Medios de Impugnación se integran por:

- a) El recurso de revisión;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración;
- c) El juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Particularmente los partidos políticos impugnan ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, por medio del juicio de revisión constitucional electoral, las sentencias dictadas a los recursos que se promueven ante los Tribunales Electorales de los Estados, por no estar conformes en virtud de que quienes integran esos Tribunales en muchas ocasiones actúan de manera parcial a los intereses de los Gobernadores de los Estados.

La actuación del Tribunal Electoral ha sido apegada a derecho, en el entendido de que no siempre estamos conformes con sus resoluciones, sin embargo las acatamos por provenir del máximo Tribunal en la materia.

Por primera vez en la historia de este país un Tribunal Electoral anula una elección a Gobernador de una Entidad Federativa, tal es el caso de la Sentencia del 29 de diciembre del año 2000 en el expediente SUP-JRC-487/2000, en el que la sentencia del Tribunal revoca la Constancia de Mayoría otorgada a Manuel Andrade, que lo acreditaba como Gobernador Electo de Tabasco.

Pero ha habido resoluciones del Tribunal Electoral que sin duda han sido trascendentes, tal es el caso del juicio de revisión constitucional electoral planteado en contra de actos del Tribunal Electoral y la Legislatura del Estado de Yucatán, cuando estas autoridades pretendieron ilegalmente conformar un nuevo Consejo Electoral que le permitiera manejar la elección de mayo de 2001 por la que se renovarían la gubernatura, el Congreso Local y los Ayuntamientos de dicha Entidad Federativa.

Indudablemente la firme actuación del Tribunal Electoral aunado a que el Pleno de la Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida entre otros por el Partido del Trabajo en contra de la Legislatura y del Gobernador del Estado al modificar el Código Electoral fuera del plazo previsto por el tercer párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, anulando dichas reformas permitieron una alternancia en ese Estado del sureste.

Asimismo resultó de vital importancia la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal en el juicio seguido ante la negativa de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral para investigar el financiamiento, presuntamente irregular a la campaña presidencial de Vicente Fox a través de la Asociación Civil denominada “Amigos de Fox”.

Lo importante de esta sentencia es que se establecen las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral en lo referente al financiamiento privado que los partidos políticos pueden recibir. Más aún, ante la sistemática negativa de los

involucrados a proporcionar al Instituto Federal Electoral la información que pueda clarificar si dichos recursos fueron o no irregulares.

Quien esto escribe es un firme convencido de la necesidad de otorgar al Tribunal Electoral una mayor autonomía, aún incluso del propio Poder Judicial de la Federación.

Por ser el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la máxima autoridad jurisdiccional del país sus resoluciones son inimpugnables, más aún en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 constitucional párrafo sexto, el Tribunal está facultado para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia; sin embargo, el párrafo quinto del mismo precepto constitucional establece que en caso de que una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la Ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer.

En virtud de esta facultad legal el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió con fecha 23 de mayo del año en curso la Contradicción de Tesis 2/2000-PL entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo interesante de esta Contradicción de Tesis es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reivindica para sí la facultad exclusiva de actuar como Tribunal Constitucional, dejando al Tribunal Electoral como simple Tribunal de Legalidad, al negarle la posibilidad de que a través del control difuso pudiera conocer en Juicio de Revisión Constitucional

Electoral de la contradicción de una norma secundaria respecto de las disposiciones de la Constitución General de la República.

El autor de estas líneas está plenamente convencido de la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral. Como dirigente nacional del **Partido del Trabajo**, como Diputado Federal en la LIV, LVI, LVIII y como Senador de la República en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión por dicho Instituto Político, he tenido la honrosa responsabilidad de participar en la discusión y aprobación de las distintas disposiciones de carácter constitucional y legal, particularmente las de contenido electoral. De esta doble experiencia he madurado la idea de la conveniencia de ampliar las facultades del Tribunal Electoral y de convertirlo en un Tribunal Constitucional especializado en la materia electoral.

El devenir histórico de lo contencioso electoral desde la reforma política de 1977 hasta la de 1996 nos demuestra que ninguna de las Instituciones Jurídicas es perfecta e inmaculada, pero sí que todas son perfectibles. Parte de nuestra vida política de 1977 a la fecha ha estado en continuo contacto con la justicia electoral, los destinatarios de este tipo de normas somos quienes actuamos políticamente, por ello conocemos las ventajas o ineficiencias que pueda tener una norma en su aplicación.

Por ello saludamos este esfuerzo editorial que realiza el Tribunal Electoral, persuadidos de que lo mejor de su actuación en la vida pública de este país está por venir y quienes formamos parte del Partido del Trabajo, sin lugar a dudas seguiremos contribuyendo a fortalecerlo.

### ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ (PT)

Nació el 15 de noviembre de 1946 en Aguascalientes. Licenciado en Economía (1965-1969) por la Universidad Autónoma de México y Licenciado en Derecho (1983-1988) por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Tiene un Postgrado de Sociología (1983-1984) por la Universidad Autónoma de México; Maestría en Administración (1978-1979) y Maestría en Investigación (1979-1981) por la Universidad Autónoma de Nuevo León. En su experiencia docente se ha desempeñado como Catedrático de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Sus actividades políticas dentro del Partido del Trabajo han sido: en 1973 fue fundador del Frente Popular “Tierra y Libertad” en Monterrey, Nuevo León; en 1990 fue miembro fundador del Partido del Trabajo; actualmente es integrante de la Comisión Coordinadora de la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo y Dirigente Nacional del Partido del Trabajo. Entre los cargos de elección popular que ha desempeñado se encuentran: 1988-1990 Diputado Federal por el Principio de Representación Proporcional. 1994-1996 Diputado Federal por el Principio de Representación Proporcional en la LVI Legislatura. 1998-2000 Senador por el Principio de Representación Proporcional en la LVII Legislatura. 2000-2003 Diputado Federal por el Principio de Representación Proporcional en la LVIII Legislatura.



## JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO: LAS PRIMERAS PROPUESTAS

ROGELIO CARBAJAL TEJADA

SUMARIO: I. Introducción. II. Las razones para edificar un sistema de justicia electoral. III: Los antecedentes de las reformas de 1993 y 1996. IV. El fin de los colegios electorales. V. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde la Constitución de 1824, las Bases Orgánicas de 1836, la Constitución de 1857 e incluso hasta la vigente Carta Magna de 1917, se otorgó a un órgano político el procedimiento para dirimir las controversias electorales y calificar las elecciones. En efecto, nuestra ya larga historia constitucional ha recogido predominantemente como mecanismo de resolución de conflictos en materia electoral al llamado *sistema contencioso político*.

Fue hasta 1993 —con la reforma al artículo 60 de la Constitución—, cuando se dio fin a la *autocalificación* que los presuntos diputados y senadores llevaban a cabo de su propia elección a través de los colegios electorales. Tres años después, en 1996, de nueva cuenta fue reformada nuestra Ley Fundamental, en esa ocasión para concluir con la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección presidencial.

## II. LAS RAZONES PARA EDIFICAR UN SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

Efraín González Luna, prestigiado abogado y fundador de Acción Nacional señaló a *La Nación*<sup>1</sup> en 1950 la pertinencia de una reforma electoral que abarcara diversos aspectos de la vida política nacional, entre las que destacaba la organización de tribunales capaces de decidir en forma “serena y justa” la calificación y declaración de validez de los comicios. González Luna señalaba la necesidad de conseguir para México una “auténtica libertad electoral” a través de una transformación integral de las instituciones políticas de la época en donde, además de la creación de un registro electoral fiable y la instauración de una autoridad independiente para organizar las jornadas electorales, se eliminara el sistema de calificación política de las elecciones.

La importancia del pensamiento de González Luna radica en la centralidad del argumento de fondo para transformar el régimen legal en materia democrática: la búsqueda de la libertad electoral que, desenvuelta, se convierte en libertad política. Para llegar a ella —no cabe duda— se requiere una justicia elemental que garantice imparcialidad, objetividad e independencia en la organización, desarrollo y calificación de los procesos electorales.

La consecución de tales libertades descansa en la naturaleza misma de la democracia: a través de su voto, los ciudadanos deciden el futuro de la comunidad. Y si los ciudadanos son responsables de determinar el rumbo político entonces su decisión debe prevalecer, respetarse y en caso de verse vulnerada, hacerse valer con la aplicación del derecho a partir de instancias debidamente calificadas para ello.

<sup>1</sup> González Luna, Efraín, *Obras de Efraín González Luna 5: Conciencia y Opinión y Otros Estudios*, México, Jus, 1975, pp. 41-47.

Rafael Preciado Hernández, jurista, filósofo y legislador abunda al respecto en sus *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos*. Al hablar de la técnica de la democracia entendida no como los principios fundamentales que la hacen valer, sino como los elementos prácticos con los que se lleva a cabo (sistema electoral), señala:

“Esa técnica se funda precisamente en el principio de la autodeterminación, en el principio de que en toda sociedad estatal es el pueblo el que debe tomar las decisiones supremas sobre la organización y el ejercicio del poder público”.<sup>2</sup>

Líneas adelante Preciado Hernández remata:

“Es que en el orden práctico los más elevados ideales y principios y las más nobles instituciones pueden fracasar si no cuentan con una técnica adecuada”.<sup>3</sup>

Es preciso que el sistema electoral —la técnica de la democracia— no se confunda con la democracia misma. Ciertamente la técnica es un elemento para configurar una sociedad auténticamente democrática, pero no es la democracia misma aunque de ella depende en buena medida. Por ello, aduce Preciado, el sistema debe perfeccionarse para servir fiel y adecuadamente a la democracia, al principio de autodeterminación ciudadana, a la libertad política para configurar un derrotero social, y de entre cinco elementos que considera fundamentales para ello, dos en particular valen la pena subrayar:

<sup>2</sup> Preciado Hernández, Rafael, *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos*, México, Jus, 1977, pp. 217 y 218.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 217.

“Previsión y funcionamiento eficaz de recursos que aseguren suplir omisiones y corregir infracciones y errores en las distintas etapas de los procesos electorales, recursos que conviene sean tanto administrativos como judiciales.

Un Tribunal de tipo judicial que conozca de las impugnaciones de nulidad de las elecciones por irregularidades graves, constituido para calificar determinadas elecciones y que desaparezca una vez cumplida tal función”.<sup>4</sup>

Si asumimos la definición que la democracia es, según Maritain, “organización racional de libertades basada en la ley”<sup>5</sup> entonces podremos reafirmar lo expresado por Preciado Hernández no sólo por lo que toca a los principios democráticos, sino además por lo que respecta al perfeccionamiento de la técnica que hace viable una comunidad fundada en el pluralismo. El mismo Jaques Maritain señala que la auténtica democracia entraña el acuerdo de voluntades para construir una vida en común. Y si consideramos que es digno respetar dichas convenciones, entonces debemos afirmar que para ello es preciso construir instituciones capaces de hacer valer la opinión libre y consciente de los ciudadanos.

### III. LOS ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS DE 1993 Y 1996

Si bien, el debate acerca de los colegios electorales aumentó hacia finales de la década de los ochenta, es preciso señalar que fue en 1947 cuando se habló por primera vez de la creación de un sis-

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 217 y 218.

<sup>5</sup> Maritain, Jaques, *El Hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1997, p. 129.

tema contencioso jurisdiccional que supliera, en aras de la imparcialidad y objetividad, al contencioso político. El 28 de noviembre de dicho año se presentó al pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 60, 74 en su fracción I y 89 constitucionales para establecer un Tribunal Federal de Elecciones, eliminando a su vez los colegios electorales que, en el seno del Congreso de la Unión, calificaban las elecciones para diputados y senadores (cada Cámara por separado para la elección de sus propios miembros) y que, en el ámbito exclusivo de la cámara baja, declaraba la validez de la elección del Presidente de la República.

Estas propuestas presentadas por el primer grupo de diputados de Acción Nacional, en la XL Legislatura (1946-1949), recogían los principios fundamentales de la calificación *heteroaplicativa*. En su exposición de motivos la citada iniciativa establecía: “El esfuerzo jurídico y práctico requerido para dar eficacia a las instituciones democráticas en México, demanda diversas reformas al sistema electoral, de las que tienen particular urgencia (...) la creación de un sistema orgánico para lograr que la calificación de las elecciones sea hecha objetivamente y exprese con auténtico respeto la verdadera voluntad ciudadana manifestada en el sufragio”.<sup>6</sup>

La estructura y organización del Tribunal Federal de Elecciones en la propuesta comentada vale la pena estudiarla en los párrafos conducentes:

“Artículo 60. Calificará las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, el Tribunal Federal de Elecciones que será constituido con arreglo a este artículo no antes de los treinta días ni después de los quince días previos al señalado para una elección, tendrá su sede en la capital de la República, y se disolverá al concluir la calificación respectiva.

<sup>6</sup> Partido Acción Nacional, *Iniciativas de Ley*, México, EPESSA, 1990, Tomo I, p. 60.

El Tribunal será integrado por dos miembros designados por insaculación de entre los ministros en ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otros dos, designados por el mismo método, de una lista formada por cinco nombres que deberá proporcionar cada uno de los partidos registrados con intervención en la elección de que se trate, y por un miembro más, designado también por insaculación, de la lista de notarios con más de cinco años de ejercicio en el Distrito Federal. El cargo de miembro del Tribunal será irrenunciable e irrevocable. En caso de muerte o impedimento físico insuperable de algunos de los miembros del Tribunal será designado un sustituto por nueva insaculación hecha entre las personas de la misma lista de que hubiera formado parte el miembro del tribunal impedido o muerto.

(...)

El Tribunal apreciará los hechos en conciencia y sentenciará con arreglo a derecho. Consignará a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando una elección serán definitivas e inatacables”.<sup>7</sup>

Por su parte, la reforma al artículo 81 constitucional establecía respecto de la elección presidencial:

“Artículo 81. La elección del Presidente será directa, en los términos que disponga la Ley Electoral, y será calificada por el Tribunal Federal de Elecciones”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *Idem*, p. 64 y 65.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 66.

Tomando la definición que Sánchez Bringas hace del sistema contencioso jurisdiccional como aquel que “considera que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el despliegue de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional. Además, se garantiza la validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado en el proceso electoral se convierta en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en las que contendieron”<sup>9</sup>, podemos analizar los componentes de la iniciativa de Acción Nacional:

1. La calificación de las elecciones es un acto materialmente jurisdiccional y por ello se propone crear un Tribunal Federal de Elecciones.
2. Las atribuciones correspondientes son esencialmente jurisdiccionales, por lo tanto se integra un cuerpo colegiado insaculado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e integrado en buena medida por miembros de la misma Corte.
3. La declaración de validez de las elecciones debe ser imparcial y objetiva, por lo que dicha función recae en un órgano conformado por personas distintas a los integrantes de la institución involucrados en la misma elección (calificación heteroaplicativa).

Criticable o no, la primera propuesta para crear un Tribunal de Elecciones asume los principios y ventajas generales que ofrece el sistema de calificación jurisdiccional y nos presenta la génesis de una serie de propuestas sobre la materia que no han sido valoradas debidamente por la literatura electoral.

<sup>9</sup> Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso electoral”, p. 244 en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

Un par de años después, en 1949, se volvió a considerar el proyecto. En la plataforma legislativa de aquel año, el Partido Acción Nacional proponía “(la) creación de un Tribunal Electoral apto, imparcial y responsable, que califique las elecciones y resuelva sobre las irregularidades del proceso electoral, proscribiéndose el sistema de colegios electorales formados por los mismos interesados...”<sup>10</sup>

En 1948, 1955, 1972, 1981, 1986 y 1992 los diputados de Acción Nacional insistirían en nuevos proyectos para transformar el régimen de lo contencioso electoral, en donde el común denominador de las propuestas versaba en reformas para crear un tribunal electoral. Destacan de entre ellas la iniciativa promovida en septiembre de 1986. Mediante reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se pretendía otorgar al Poder Judicial la facultad de conocer los recursos en materia electoral para impugnar actos de la entonces Comisión Federal Electoral y de las comisiones locales y distritales.

Esta iniciativa de modificaciones legales se añadía a la ya larga tradición panista por edificar un régimen electoral fundado en la objetividad, la legalidad y la imparcialidad, en cuya historia también se inscriben proyectos de ley para crear un registro electoral independiente y un órgano autónomo encargado de la organización de los procesos locales (presentados por primera vez en diciembre de 1948).<sup>11</sup> Junto a ambas instituciones —hoy convertidas en el Instituto Federal Electoral y el Registro Federal de Electores—, el nacimiento del Tribunal Federal Electoral se constituye como uno de los pilares de la naciente democracia mexicana.

<sup>10</sup> Partido Acción Nacional, *El México de la Oposición 2*, México, EPESSA, 1990, p. 18.

<sup>11</sup> *Cfr.* Partido Acción Nacional, *Iniciativas de Ley*, México, EPESSA, 1990, Tomo I, p. 247.



#### IV. EL FIN DE LOS COLEGIOS ELECTORALES

En 1993 concluyó la vida del Colegio Electoral y del sistema *autoaplicativo* de las elecciones legislativas, iniciándose un nuevo ciclo en los mecanismos de calificación electoral en México. En septiembre de 1993 fue reformado el artículo 60 constitucional, otorgándose al Instituto Federal Electoral la atribución de calificar la validez de las elecciones para diputados y senadores y a las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral la posibilidad de revisar dichas determinaciones.

Tres años más tarde, en agosto de 1996, tocó el turno a la calificación de la elección presidencial. En efecto, la fracción I del artículo 74 constitucional fue reformada para trasladar de la Cámara de Diputados al Tribunal Electoral la facultad de declarar la validez de la elección de Presidente de la República.

Al mismo tiempo, el artículo 94 de la Constitución fue modificado para incorporar al Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Las elecciones de julio de 1997 fueron las primeras en ser regidas bajo el nuevo sistema jurisdiccional dependiente del Poder Judicial. La elección presidencial del año 2000 fue la primera en ser calificada y valorada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con ambas reformas concluía exitosamente una tradición iniciada en 1947. Casi cincuenta años después de las primeras iniciativas que exhibían la necesidad de modernizar el régimen contencioso electoral, se entendió la importancia de contar con organismos objetivos e imparciales, capaces de transmitir confianza, certeza y seguridad en la legalidad de sus actos. Con tales características, el Tribunal Electoral del Poder Judicial es, desde su creación, prueba de ello.

## V. BIBLIOGRAFÍA

*La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1987.

González Luna, Efraín, *Obras de Efraín González Luna 5: Conciencia y Opinión y Otros Estudios*, México, Jus, 1975.

Maritain, Jaques, *El Hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1997.

Partido Acción Nacional, *El México de la Oposición 2*, México, EPESSA, 1990.

*Iniciativas de Ley Tomo I*, México, EPESSA, 1990.

*Iniciativas de Ley Tomo V*, México, EPESSA, 1990.

Preciado Hernández, Rafael, *Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos*, México, Jus, 1977.

### ROGELIO CARBAJAL TEJEDA (PAN)

Originario de Torreón, Coahuila (1975). Es abogado por la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México con posgrado en la Escuela Libre de Derecho. Es Diplomado en Teoría Política y Gestión Pública por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos de Santiago de Chile.

Militante del Partido Acción Nacional desde 1995, es miembro del Comité Ejecutivo Nacional desde 1988 y Consejero Nacional desde el año 2001. Fue miembro de la Comisión encargada de redactar la Proyección de Principios de Doctrina y la Plataforma Legislativa 2003.

Es representante del PAN ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y Director Adjunto de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Fue Secretario Nacional de Acción Juvenil del PAN (1988-2001). Fue responsable de coordinar la reforma estatutaria del PAN aprobada en diciembre del año 2001, así como de adecuar los reglamentos internos de dicha reforma.

Es consejero editorial del suplemento Enfoque del periódico Reforma.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

SARA CASTELLANOS CORTÉS

SUMARIO: I. Introducción. II. La reforma de 1990 y las elecciones en 1991. III. La reforma de 1993 y la elección presidencial de 1994. IV. Las reformas de 1996, el nacimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la jurisdicción ampliada y las elecciones de 1997. V. El proceso electoral federal de 2000 y la transición democrática. VI. Las elecciones de 2003, expectativas y apuntamientos para la nueva reforma electoral.

### I. INTRODUCCIÓN

En el ya largo camino de modernización e institucionalización que ha recorrido la democracia mexicana, el período que se desarrolla durante la década comprendida entre los años de 1986 a 1996, representa sin duda el jalón definitivo por el cual los procesos de renovación de los órganos de gobierno y la representación popular en México alcanzaron un grado de consolidación y perfeccionamiento, que le ha permitido situarse dentro del grupo de países que con toda legitimidad y justicia pueden ostentarse, hoy por hoy, como plenamente democráticos.

En este ininterrumpido proceso democratizador, son dos las instituciones construidas por todos los mexicanos que han resul-

tado determinantes para garantizar en el orden federal la plena vigencia del Estado de Derecho, el respeto al voto popular y el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, a las que el Estado mexicano ha encomendado la función electoral, tanto en lo que se refiere a la organización y administración integral de los procesos electivos federales, como a la tutela y salvaguarda de los derechos y prerrogativas político-electorales de los ciudadanos y los partidos políticos en el marco de los procesos electorales que se realizan en los tres órdenes de gobierno. En estos dos pilares de la nueva democracia mexicana, el Instituto Federal Electoral (IFE), y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), vale decir sin temor de exagerar, descansa en buena medida el renovado edificio democrático nacional.

Al recibir la amable invitación del Magistrado Presidente de la Sala Superior del máximo órgano de justicia electoral en México, Doctor Fernando Ojesto, para sumar las reflexiones del Partido Verde Ecologista de México al conjunto de Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una obra que intenta recoger los puntos de vista, las impresiones y las experiencias de un variado colectivo de actores políticos e institucionales que tuvieron y tienen que ver con la construcción, evolución y fortalecimiento de las instituciones responsables de la justicia electoral en nuestro país, nos sentimos obligados a un esfuerzo de síntesis para aportar reflexiones e ideas que, más allá de un despliegue memorioso y del recuento de los hechos, constituya, junto a otras muchas aportaciones, la base para evaluar objetivamente lo hasta ahora logrado; así como la plataforma para explorar nuevas fronteras en la legislación electoral mexicana, sus instituciones y procedimientos, siempre con la vista puesta en su constante perfeccionamiento y actualización.

Desde luego, y así lo entendemos como el objetivo de la obra colectiva a que hemos sido convocados, el valor agregado y el sentido de nuestras aportaciones a la misma radica precisamente en ofrecer un testimonio del desarrollo de la justicia electoral en México, y específicamente sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde la perspectiva de un partido político nacional; más interesante aún, si se quiere, por el doble papel que cumplen las organizaciones partidistas como parte activa en el campo de las luchas electorales, por un lado; y, por el otro, como partícipes en los procesos jurídico-legislativos que paulatinamente han ido dando forma al nuevo sistema electoral mexicano.

A diferencia de otras fuerzas político-partidistas, vale la pena destacar que el Partido Verde Ecologista de México, el PVEM, forma parte del sistema mexicano de partidos políticos precisamente a partir de 1990, año en el que con la reforma constitucional producida en el mes de abril; y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lograda en agosto del mismo año, se crean conjuntamente el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, como entidades autónomas encargadas del ejercicio de la función electoral. El nacimiento formal del PVEM a la vida institucional, en forma casi simultánea al de los dos organismos responsables del ejercicio de la función electoral en México, nos permite hoy ofrecer una testimonial enriquecida por las experiencias compartidas a lo largo de ya más de una década.

## II. LA REFORMA DE 1990 Y LAS ELECCIONES EN 1991

A partir de las experiencias que dejó el muy controvertido proceso electoral federal de 1988 y la consecuente crisis provocada por una legislación e instituciones claramente obsoletas, en

que se demostró palpablemente el agotamiento del sistema político-electoral basado hasta entonces en el control absoluto de la autoridad electoral por parte del Gobierno y su Partido a través de la Comisión Federal Electoral, en su fase organizativa, y de los colegios electorales en cuanto a la calificación de los comicios y la proclamación de resultados, todas las fuerzas políticas nacionales iniciaron un intenso proceso de reflexión y consultas a fin de afrontar el desafío histórico que planteó la crisis postelectoral de 1988 la que, como es de todos reconocido provocó serias dudas sobre la legitimidad del Ejecutivo Federal surgido de tan cuestionados comicios.

El hoy Partido Verde Ecologista de México, que había participado en el Frente Democrático Nacional, constituido desde 1986 como Partido Verde Mexicano, al no haber obtenido registro para participar en los comicios de 1988, se integró al Frente Democrático Nacional y a partir de esa experiencia de pluralidad política aportó sus puntos de vista y propuestas para la gran reforma constitucional y legal que culminaría en 1990.

Efectivamente, en los meses de abril y agosto de 1990, respectivamente, con un amplio consenso de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, se reformó la Constitución General de la República y se expidió el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con lo cual se depositó por primera vez en nuestra historia institucional, la función estatal de organizar las elecciones federales, que hasta entonces había estado a cargo de organismos supeditados por completo a la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, en dos instituciones independientes entre sí, autónomas por función y profesionales en su desempeño, que fueron el Instituto Federal Electoral, responsable de la organización y administración de los procesos electivos; y el Tribunal Federal Electoral, órgano de índole jurisdiccional responsable de administrar justicia en la materia elec-

toral. En ese primer diseño institucional, subsistió a cargo de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión la calificación de las elecciones de sus integrantes, así como la de Presidente de la República.

Es precisamente para participar en el proceso electoral federal de 1991 que el entonces Partido Verde Ecologista Mexicano solicitó al Instituto Federal Electoral su registro como partido político en la modalidad de condicionado, entonces existente. El Consejo General del IFE, bajo la equívoca argumentación de que las actividades que desarrollaba el Partido Verde Ecologista y sus planteamientos y propuestas en defensa del medio ambiente no tenían naturaleza de “actividades políticas” en el sentido que, según la autoridad electoral, dictaba el artículo 41 constitucional, rechazó el registro solicitado, obligando a nuestro instituto político a hacer uso de sus derechos e inaugurar el nuevo sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto por el COFIPE, recurriendo al Tribunal Federal Electoral en demanda de justicia ante la evidente equivocación cometida por el Consejo General del IFE.

Previas las argumentaciones de derecho hechas valer por nuestro partido, el 9 de febrero de 1991 el Tribunal Electoral Federal falló en su favor y le ordenó al Instituto Federal Electoral otorgarle el registro condicionado como partido político nacional. El Consejo General, en consecuencia expidió la constancia correspondiente a nuestra organización, bajo el nombre de Partido Ecologista de México (PEM), bajo cuyas siglas participó en las elecciones de 1991 y al amparo de una de las primeras resoluciones dictadas por la nueva autoridad jurisdiccional en la materia. A resultas de esos comicios, el PEM perdió su registro como partido político al no haber logrado el umbral de 1.5% en las elecciones de diputados y de senadores, aún cuando en las elecciones para integrar la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal obtuvimos el 4.72%.



Pese al complejo entorno político producido por las elecciones de 1988 y a los poco afortunados precedentes legislativos que habían venido normando las elecciones federales mexicanas desde 1946, lo cierto es, sin reserva alguna, que la legislación electoral surgida en 1990 y las dos instituciones que con ella nacieron, el IFE y el TFE, se constituyeron en un verdadero parteaguas en nuestra historia democrática, dando comienzo a un proceso, a estas alturas irreversible, de transición a una nueva cultura política y democrática y al surgimiento de una nueva generación de derechos político-electorales, así como a la transformación sustancial del régimen político y del sistema mexicano de partidos.

En el ámbito estrictamente jurisdiccional, la diferencia cualitativa lograda entre el Tribunal Federal Electoral y el efímero Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), que había surgido de la reforma constitucional de 1986, resultó cuantitativa y cualitativamente abismal a favor del nuevo órgano jurisdiccional, especialmente en razón de la plenitud de jurisdicción y la naturaleza de tribunal de legalidad de que se dotó al TFE, frente a la evidente limitación e ineficacia relativa del Tricoel, que aún se encontraba formalmente supeditado a la potestad de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso, con lo que las resoluciones que dictase un tribunal administrativo, podían ser modificadas bajo los criterios eminentemente subjetivos y políticos de las mayorías dominantes en el correspondiente órgano político.

Lo anterior, no implica en modo alguno dejar de reconocer la importante tarea que como constructor del derecho procesal electoral y precursor de las nuevas instituciones jurisdiccionales tuvo el Tricoel, aún a pesar de su escasa eficacia en las elecciones de 1988.

### III. LA REFORMA DE 1993 Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1994

Con la afortunada experiencia de la creación en 1990 del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral y los resultados de la buena actuación de ambas instituciones en el proceso comicial intermedio de 1991, quedó claro para todos los actores políticos en el país, que la ruta a la democratización integral de nuestro sistema político tenía que pasar necesariamente por el fortalecimiento de las nuevas autoridades electorales y el tránsito definitivo del hasta entonces vigente sistema de autocalificación de las elecciones por órgano político, a uno de heterocalificación en estricto derecho por órganos administrativos y/o jurisdiccionales autónomos.

En ese orden de ideas, las reformas constitucional y legales de 1993 se derivaron principalmente del impulso iniciado en 1990 y tuvieron como finalidad avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos electorales inaugurados en aquel año y probados exitosamente en 1991, así como terminar en definitiva con el sistema de calificación política de las elecciones en la parte que aún correspondía al Poder Legislativo, para otorgarlas de manera plena a autoridades electorales autónomas y tribunales de plena jurisdicción que funcionasen bajo los principios constitucionales actores de la función electoral: objetividad, certeza, legalidad e imparcialidad.

En materia de justicia electoral, entre otros aspectos relevantes, la reforma de 1993 reconoció al aún denominado Tribunal Federal Electoral como órgano autónomo, depositario de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con la capacidad de resolver en forma definitiva e inatacable todo el contencioso electoral; se incorporó al Poder Judicial de la Federación, por conducto de la Suprema Corte, en el proceso de integración del órgano jurisdic-

cional al crearse la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal, con miembros de la judicatura federal y el Presidente del TFE, para conocer del recurso de reconsideración; se amplió de manera sustancial la competencia del Tribunal y su aparato administrativo y profesional; y se modernizó y depuró el sistema de medios de impugnación y el esquema procesal. En suma, con las reformas de 1993 se concluye prácticamente la etapa histórica de la calificación de los procesos electorales por órganos políticos y se avanza sustancialmente en lo que ahora se conoce como el proceso de judicialización de la política con la heterocalificación de las elecciones en una instancia de plena jurisdicción y estricto derecho.

Con la renovación de las autoridades electorales propiciadas por la reforma que se comenta, en un ambiente político sobretensionado por eventos tan dolorosos para el país como el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, se realizaron las elecciones federales el 21 de agosto de 1994 para elegir al Presidente de la República y a los 500 diputados y 96 senadores de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como a los 66 representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

En ese complejo y difícil entorno económico, social y político, no cabe duda que mediante la garantía de legalidad y profesionalismo que representaron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, se constituyeron, ambas instituciones, en un verdadero salvoconducto para la viabilidad del sistema político nacional, en un contexto en el cual prácticamente todas las demás instituciones públicas estaban puestas en duda, tanto por la sociedad mexicana como por la opinión pública internacional. Es por ello cuanto mayor el mérito de autoridades y partidos al haber logrado procesar los comicios federales de 1994 en condiciones de relativa tranquilidad y sin mayores conflictos post-electorales.

#### IV. LAS REFORMAS DE 1996, EL NACIMIENTO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y LAS ELECCIONES DE 1997

Con la realización de dos procesos electorales federales completos en su haber, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Federal Electoral demostraron, de una vez por todas, ser una adecuada solución institucional para la nueva realidad político-electoral mexicana derivada de las difíciles circunstancias que se vivieron desde el inicio de 1994 y que se agudizaron durante 1995 con motivo de la severa crisis institucional y económica provocada por el conocido “error de diciembre”, que obligó al nuevo Ejecutivo Federal y al partido en el poder (que por primera vez en su historia perdió la calidad hegemónica que lo había distinguido durante cerca de 70 años, además de la mayoría calificada en el Congreso de la Unión que le habilitaba para realizar por sí mismo reformas a la Constitución de la República), a realizar un esfuerzo de construcción de acuerdos y consensos para lograr un mejor diseño del sistema electoral y sus instituciones rectoras, que respondiera adecuadamente a la nueva realidad política y social del país.

En esa circunstancia, producto de arduas jornadas de consultas, negociaciones y acuerdos, el Gobierno Federal, su partido y las demás fuerzas políticas organizadas del país, entre ellas el PVEM, lograron los arreglos políticos necesarios para reformar de nueva cuenta la Constitución General de la República, sobre la base de la coincidencia de todos los actores políticos para fortalecer y ampliar de manera sustancial la naturaleza y facultades de las autoridades electorales en diversos aspectos, así como sobre la administración e impartición de justicia en materia electoral que, como había quedado plenamente demostrado y reconocido durante el proceso electoral del 94, requerían de ser afinados.

Sin duda, uno de los avances de mayor envergadura que se produjeron en la reforma constitucional y legal de 1996 fue el relacionado con la transformación del hasta entonces Tribunal Federal Electoral en el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en virtud del cual, como lo indica el nuevo nombre del órgano jurisdiccional, fue incorporado a plenitud en la estructura del Poder Judicial de la Federación, conservando un importante grado de autonomía en sus funciones y creándose un nuevo sistema integrador de las instituciones y procedimientos de la justicia electoral, con legislación diversa y especializada, en forma independiente al esquema de organización administrativa de los comicios, considerada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior incluyó también la habilitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como un verdadero órgano de control constitucional al ampliarse su jurisdicción con dos medios de impugnación, hasta entonces inéditos y que superaron el marco de acción del TEPJF, hasta ese momento limitado al orden federal, que fueron el juicio de revisión constitucional electoral, para impugnar actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas contrarios a la Constitución; y el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, orientado a la protección y defensa del derecho al voto y del derecho a la asociación política y libre afiliación partidista de los mexicanos.

Con esta nueva generación de derechos en materia electoral, por primera vez en nuestra historia democrática se rompió en definitiva con el mito de que el Poder Judicial jamás debería participar en asuntos del contencioso electoral, so pena de comprometer su imparcialidad y no afiliación político-partidista. Todo lo contrario, el nuevo sistema de medios de impugnación y la especialización de un tribunal de justicia electoral adscrito al

Poder Judicial de la Federación con capacidad de resolver en última instancia y en forma inapelable controversias electorales en los tres órdenes de gobierno, además de la probada calidad profesional de la magistratura con que se formó el nuevo órgano, han refrendado en todos los actores políticos y en la ciudadanía, la certeza de que la apuesta por el Tribunal Electoral que en su momento formuló la representación nacional fue y sigue siendo la adecuada.

En esta misma línea de consolidación del Poder Judicial de la Federación como un verdadero y sólido pilar de la trilogía de los poderes públicos en México, se fortaleció también el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como entidad suprema depositaria del control directo de la constitucionalidad, al expedirse la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y dotársele, entre otras, de la facultad de resolver acciones de inconstitucionalidad intentadas por las dirigencias de los partidos políticos nacionales en contra de leyes electorales de la Federación o las entidades federativas en cuanto violentasen los principios constitucionales en materia electoral.

A lo largo de ya siete años de vigencia del nuevo marco constitucional y jurídico, las diversas resoluciones que la Suprema Corte de Justicia ha dictado sobre las múltiples acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que han planteado los partidos políticos, han demostrado también la eficacia de la intervención del órgano superior de la Judicatura Federal para garantizar la constitucionalidad de las normas electorales que rigen los procesos comiciales en los estados y municipios, cosa que hasta antes de la reforma de 1996 había tenido que ser desahogada por la vía de las presiones políticas, las movilizaciones sociales y los conflictos post-electorales.

Bajo el nuevo andamiaje constitucional y legal producido por las reformas de 1996, que además modificó de manera sustancial

la integración y competencias del Consejo General del Instituto Federal Electoral y creó nuevos y más depurados mecanismos en materia de control al financiamiento y gasto de los partidos políticos y las agrupaciones políticas y del ejercicio de las prerrogativas en materia del acceso a la radio y la televisión, se desarrolló el proceso electoral federal intermedio de 1997 que, como es sabido produjo una nueva correlación de fuerzas al interior del Congreso de la Unión, al grado de que también por primera vez en la historia, ningún partido político tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso General, lo que demostró una vez más la pertinencia y oportunidad del conjunto de reformas electorales para asegurar la pluralidad en el ejercicio del poder político en México.

Al término del proceso electoral de 1997 y durante los procesos electorales de orden local que se sucedieron entre ese año y 1999, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación continuó acreditándose y fortaleciéndose como institución, constituyéndose además en una fuente de confiabilidad y certeza para la vigencia del Estado de Derecho, como institución complementaria de la autoridad electoral administrativa depositada en el Instituto Federal Electoral.

## V. EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2000 Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Por primera vez en el largo proceso de perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos electorales en México, en el año 2000 se desarrolló un proceso electoral federal completo sin que fuera precedido de una reforma electoral que lo soportara.

Nada podría haber abundado de mejor manera a la credibilidad de las instituciones electorales en México como los resulta-

dos que finalmente decidieron la jornada del 2 de julio del año 2000, en que se inauguró en México, después de 70 años de predominancia hegemónica de un solo partido político, la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante la trascendencia histórica y política que significó el hecho de que un candidato surgido de una coalición opositora haya conquistado el triunfo en las elecciones presidenciales del 2000, aún más relevante y demostrativo del grado de madurez política que hemos alcanzado los mexicanos fue el hecho de que la transición y entrega del poder público a la oposición se haya dado en condiciones de tranquilidad y paz social que hasta hace pocos años ni siquiera se podían imaginar.

Aun cuando casi de inmediato el nuevo Gobierno Federal surgido de las elecciones del 2000 demostró no estar a la altura de las expectativas generadas en la población y en las fuerzas políticas, lo que inclusive provocó el rechazo de nuestro partido político a las actitudes incongruentes y falta de cumplimiento de las expectativas populares por parte del nuevo Ejecutivo Federal, lo cierto es que las instituciones electorales, especialmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, continuaron acreditando en los hechos su calidad de actores insustituibles para garantizar la vigencia del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en México.

## VI. LAS ELECCIONES DE 2003 Y LAS EXPECTATIVAS DE REFORMA ELECTORAL

Los saldos y enseñanzas que a todos los actores políticos y sociales dejaron las elecciones del 2 de julio del 2000, así como el desempeño que a lo largo de ya casi tres años ha demostrado el primer gobierno mexicano surgido en condiciones de alternancia en el Ejecutivo Federal y de pluralidad sin dominancia en el Po-



der Legislativo, fueron creando nuevas condiciones y circunstancias bajo las cuales se desarrolló y culminó el primer proceso electoral federal en el cambio de régimen.

En un fortalecido sistema de partidos políticos, con organizaciones partidistas emergentes y en un escenario económico, político y social, tanto en el orden nacional como el internacional por completo diferente al prometido por el hoy Presidente de la República y su partido político, en medio además de una sucesión de escándalos que aún esperan por una solución jurisdiccional definitiva, nuevamente los mexicanos concurrimos a las urnas el 6 de julio del 2003 para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Sin duda, como uno de los signos que evidencian la consolidación definitiva de nuestro sistema político electoral, las controversias en materia de justicia electoral, derivadas estrictamente de la actuación de las autoridades electorales en asuntos propios de la organización electoral o de los resultados de las elecciones para diputados federales por ambos principios, han sido cuantitativa y cualitativamente menos significativas que en todos los procesos electorales celebrados desde 1991 a la fecha.

No obstante lo anterior, existen diversos fenómenos que han llamado profundamente la atención a todos los actores políticos e institucionales y han venido anticipando la posibilidad de una nueva generación de reformas electorales que respondan a las inéditas condiciones en el ejercicio del poder público y el equilibrio de poderes, así como a la nueva realidad de sistemas de partidos políticos en México, a la vez que asegure la funcionalidad y eficacia de los órganos de autoridad electoral ya largamente probados.

En primer lugar, urge una profunda reflexión colectiva en cuanto al significado, causas, orígenes y efectos, del elevado nivel de abstencionismo, prácticamente del 60 por ciento, que

se presentó en las elecciones pasadas. Independientemente del grado de responsabilidad que en ese fenómeno hayan tenido los distintos partidos políticos que con sus respectivas estrategias y candidaturas no lograron convocar a la mayor parte de la ciudadanía a las urnas, es también menester profundizar, más allá de esta primera y simplista lectura, en la correcta delimitación de las facultades institucionales que a cada entidad pública correspondan en materia de fomento de la cultura cívica, de promoción del voto y la participación ciudadana; así como en la divulgación y defensa de los derechos político-electorales.

Son de llamar la atención las controversias surgidas en el último tramo de la última contienda electoral entre el titular del Ejecutivo Federal, los partidos políticos y el propio Instituto Federal Electoral, sobre el alcance y delimitación de las correspondientes competencias para la promoción del voto. No hay duda de que la disputa provocada por el ejercicio abusivo de facultades y recursos del Ejecutivo Federal en una campaña de apoyo a su propuesta política, disfrazada sucesivamente de difusión de obras y actos de gobierno y de promoción del voto, hizo mella en la ciudadanía y pudo haber sido uno de los factores que expliquen la saturación mediática y la ausencia del electorado en las urnas.

Por otro lado, resulta también indispensable avanzar en la discusión legislativa de una nueva generación de derechos político-electorales que tiendan a fortalecer la representación popular y a consolidar a un sistema de partidos políticos verdaderamente competitivo y plural. En esta dirección se inscriben temas para los cuales parecen existir ya las condiciones necesarias, tales como las formas llamadas de democracia semidirecta como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de mandato, así como el voto en el extranjero.

En el mismo orden de ideas, es menester también consolidar, como ya se ha dicho, al sistema de partidos políticos asu-

miendo las enseñanzas y experiencias de la última década, con reformas que les permitan, por un lado, mejores condiciones de equidad y competitividad en los procesos electorales en todos los órdenes de gobierno; y por el otro, que garanticen un estricto control en el ejercicio de los recursos públicos y privados de que dispongan para el desarrollo de las funciones inherentes a su calidad de entidades de interés público. Sobre todo, importa a la sociedad el transparentar el ejercicio presupuestal en materia de medios de comunicación, así como limitar el exceso en la proliferación de propaganda y basura electoral que daña al medio ambiente, además de generar mejores niveles de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, sobre la base de campañas austeras, honestas y propositivas.

Adicionalmente, resulta de fundamental importancia el encontrar los equilibrios y las fórmulas legislativas necesarias para permitir a los partidos políticos cumplir adecuadamente con su vocación y naturaleza para acceder al poder público, a la vez que garantizar que en su vida interna se reproduzcan y cumplan condiciones democráticas y de gobernabilidad, y se garanticen el adecuado cumplimiento de obligaciones y derechos de su militancia. Lo anterior nace precisamente a raíz de una aún no agotada discusión sobre los alcances y naturaleza de la intervención de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en la vida interna de los partidos políticos y las relaciones intrapartidistas.

En todo caso, el reto consiste en lograr un adecuado balance entre las facultades de la autoridad electoral y la legislación que la regule, con relación al grado de autonomía de las propias organizaciones partidistas y el acervo de los derechos de su militancia. Es obvio que el tema resulta complejo, sobre todo a la luz de una renovada democracia participativa y del ampliado acervo de derechos político-electorales del ciudadano, pero también es de tener en cuenta la necesidad de consolidar el sistema de partidos

políticos nacionales bajo el supuesto de que hasta hace poco menos de una década era tan sólo una ficción jurídica.

Por lo que se refiere a las autoridades electorales, sin duda es conveniente también aprovechar la riquísima experiencia surgida desde 1996 a la fecha para elevar su funcionalidad y eficacia en condiciones que resulten menos gravosas para el erario público. A la fecha existen ya diversas propuestas en el sentido de revisar a profundidad tanto el financiamiento público y prerrogativas que se otorgan a los partidos políticos, como los gastos de operación de la estructura de la autoridad electoral administrativa. A estas alturas del perfeccionamiento y consolidación del sistema democrático mexicano, debe corresponder la búsqueda de estructuras menos onerosas para el presupuesto nacional. En suma, toca hacer más barata la democracia.

Desde esa óptica, resulta también indispensable revisar, con la seriedad y objetividad que el caso amerita, la verdadera naturaleza de los procesos de “ciudadanización” de los organismos autónomos, especialmente del Consejo Electoral del IFE, a la luz de la consolidación del sistema de partidos políticos, a efecto, sobre todo, de evitar distorsiones en la delicada función que compete al órgano superior de dirección del IFE, derivadas de los posicionamientos personales e intereses políticos de sus integrantes, como ha quedado evidenciado, en no pocas ocasiones, cuando algunos de ellos han pasado, sin solución de continuidad, a ocupar posiciones políticas o partidistas que riñen con los supuestos de imparcialidad y apartidismo con que son designados.

En el mismo orden de ideas, cabría reconsiderar, en la nueva realidad democrática mexicana, la naturaleza y la calidad de participación, con derecho al voto, de las representaciones partidistas y del Poder Legislativo en el seno de los órganos colegiados de dirección y comisiones del IFE, sobre todo a la luz de la controvertida actuación de algunos consejeros ciudadanos, y de la acre-

ditada función de control de la legalidad que ha demostrado el Tribunal Electoral para controlar algunos de los excesos cometidos por la autoridad electoral administrativa.

En lo correspondiente a la autoridad jurisdiccional depositada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de lo ya planteado con relación al grado de autonomía en la vida interna de los partidos políticos, subsiste también la preocupación sobre la clara delimitación de atribuciones que en materia de control constitucional corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al propio Tribunal. En este sentido, frente a la laguna evidenciada por la reciente resolución de la SCJN en una contradicción de tesis que reclama y reserva para el máximo Tribunal el monopolio del control directo de la constitucionalidad y ubica al TEPJF sólo como tribunal de legalidad, es menester que el Poder Legislativo considere en el ya anticipado proceso de reformas, la solución de ese diferendo, especialmente en beneficio de la impartición de justicia pronta y expedita para los ciudadanos y los partidos políticos.

En conclusión, para el Partido Verde Ecologista de México, al que ha tocado en suerte acompañar a las dos instituciones cimeras de la autoridad electoral en México desde su creación en 1990, el resultado del desempeño del Tribunal Electoral resulta por demás positivo y en beneficio de la nueva democracia mexicana. Sabemos que, como en toda democracia participativa y en un sistema político sano y competitivo, no existen instituciones perfectas ni infalibles; por el contrario, en los diversos procesos y situaciones políticas se dan claroscuros y controversias que, en uno u otro momento, agravien o complazcan a las partes involucradas. Con todo, serán siempre preferibles árbitros humanos y falibles que dictadores perfectos.

## SARA ISABEL CASTELLANOS CORTÉS (PVEM)

Nació el 7 de febrero de 1946 en México, D.F. Realizó un Diplomado en Derecho Electoral en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Diplomado en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental en la Universidad Iberoamericana. Estudios de comercio y participación en numerosos cursos, talleres y seminarios en diferentes instituciones en temas relacionados con Administración de Empresas.

Fundadora del Partido Verde Ecologista de México (1993). Consejera Representante del PVEM ante el Consejo General del IFE (1994 a la fecha). Representante del PVEM ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (1994 a la fecha).

Participó en los programas de elaboración y actualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores y el Programa de Fotocredencialización de Electores. Diputada ante la 1ª Legislatura del Distrito Federal (1997-2000). Coordinadora de la Fracción Parlamentaria del PVEM (1997-2000). Presidenta de la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Pensionados y Jubilados. Miembro de la Comisión de Gobierno. Presidenta de la Mesa Directiva del 1 al 30 de abril de 1998 durante el segundo periodo ordinario de sesiones correspondientes al primer año de ejercicio legislativo. Secretaria de Acción Electoral de la Comisión Ejecutiva Nacional (1998 a la fecha). Programación y Coordinación del trabajo electoral en las 32 entidades de la república. Trabajó en la capacitación y elaboración de manuales para representantes ante organismos electorales. Brindó atención a procesos electorales del partido. Participó en el análisis del perfil de candidatos a puestos de elección popular para reclutamiento y selección. Colaboró en el análisis estadístico de procesos locales y federales.

Actualmente Senadora de la República y Secretaria de la Mesa Directiva del Senado de la República.

# INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL

FERNANDO ELÍAS CALLES

SUMARIO: Presentación. I. Sistema de revisión de la legalidad electoral I.1 Antecedentes históricos. I.2 Discusión teórica del problema. II. Significado de la renovación política de 1986. III. Nuevo sistema contencioso electoral IV. Significado del Tribunal de lo Contencioso Electoral. V. Bibliografía.

## PRESENTACIÓN

El tema de la Justicia Electoral implica referirse al sistema de revisión de la legalidad de los procesos electorales, que finalmente conducen a la integración de los órganos representativos del Estado.

De ahí que su relación con el carácter democrático del sistema del que forma parte sea tan directa, así como trascendente.

En la democracia occidental se entiende que un sistema representativo es democrático cuando observa los cinco principios fundamentales del proceso electoral: *sufragio universal, directo, libre, igual y secreto*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr.: Stein, Ekkehart, en *Derecho Político*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 39.



En el respeto de estos cinco principios reside el valor democrático de un sistema representativo, de manera que el sistema electoral de que se trate debe incluir un mecanismo de revisión o calificación del proceso electoral que permita garantizar al electorado que la decisión soberana que ha expresado, al emitir su voto, sea respetada y que su voto, efectivamente contribuya a determinar la integración del órgano representativo, lo que se logra, generalmente, observando cada uno de los principios a que hemos aludido.

Stein define el objetivo del proceso electoral de la siguiente manera: *“la elección parlamentaria tiene por finalidad fundamental la atribución de los escaños del Parlamento”*.<sup>2</sup>

Concepto que pudiera parecer que expresa una verdad de perogruyo, sin embargo, implica que la legitimidad de un órgano representativo depende de que, en su origen, se hayan respetado los principios del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto.

De la lectura de los artículos 34 y 35 de la Constitución Política, se desprende que, nuestro ordenamiento jurídico consagra, efectivamente los principios democráticos de todo proceso electoral, pues es prerrogativa de todo ciudadano mexicano, votar y ser votado en las elecciones populares,<sup>3</sup> sobre la base de que son ciudadanos mexicanos, los varones y las mujeres que siendo mexicanos hayan cumplido 18 años de edad.<sup>4</sup>

Estos derechos ciudadanos estaban debidamente recogidos y reglamentados en los artículos 4 y 5 del Código Federal Electoral, en los términos siguientes:

<sup>2</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>3</sup> *Cfr.* Artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> *Cfr.* Artículo 34, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“Artículo 4”.- El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano.*

*“Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano mexicano que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular.*

*El voto es universal, libre, secreto y directo. En los Estados Unidos Mexicanos las autoridades garantizarán la libertad y secreto del voto.”*

*“Artículo 5.- deberán ejercer el derecho del sufragio, en los términos de éste Código, los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido dieciocho años, se encuentren inscritos en el padrón electoral...”*

Como puede observarse, de la transcripción de los textos constitucionales y legales los principios que los teóricos consideran como indispensables para garantizar el carácter democrático de un sistema representativo, se recogen prácticamente a la letra.

Sin embargo, es claro que cuando la ley prescribe que *“las autoridades garantizarán la libertad y secreto del voto”* corresponde, de igual manera, que sea la propia ley la que precise los mecanismos y la forma en que esas autoridades brindarán esa garantía constitucional de respeto a la libertad y secreto del voto.

Ese es justamente el objetivo central de la reforma constitucional de 1986 y del Código Federal Electoral que la reglamentó concretamente en la materia de lo contencioso electoral.

La presentación de los antecedentes históricos, del marco teórico, así como del significado y valor de dichas innovaciones

constitucionales y legales, constituye el objeto central de la presente reflexión.

## I. SISTEMAS DE REVISIÓN DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

En términos generales podemos señalar que existen dos grandes sistemas de revisión o calificación de la legalidad de los procesos electorales:

A) El sistema de la autocalificación, según el cual corresponde al propio órgano que va a integrarse revisar y decidir sobre la regularidad y las irregularidades del sistema electoral, decidiendo, en definitiva la asignación de escaños, en cada caso.

B) El sistema de revisión jurisdiccional, que confiere a un órgano distinto al que habrá de integrarse la función de revisar y decidir sobre la regularidad y las irregularidades del sistema electoral, decidiendo, en definitiva la asignación de escaños, en cada caso.

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas explica:

*“De acuerdo con la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y también la constitucional, han delimitado dos tendencias: aquella en la que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección. Ambos sistemas contienen atributos y deficiencias que gradualmente se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la capacidad política de cada pueblo...”*<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso Electoral”, p. 244 en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

Dentro de esta doble gran clasificación, podemos encontrar diversas opciones y alternativas, entre las que destacan las siguientes:

*“existen órganos compuestos por miembros designados por los tres poderes; órganos integrados por alguno de los tres poderes clásicos junto con los partidos políticos; órganos seleccionados popularmente, y órganos de tipo corporativo”<sup>6</sup>*

En el caso mexicano, prácticamente podemos hablar de la constante de la autocalificación, a todo lo largo de la historia constitucional del México independiente, con antecedentes desde la Constitución de Cádiz, de 1812. La decisión del Constituyente de 1917, no difirió de esta constante, sin embargo, la reforma constitucional y legal de 1986 cambió el sistema seguido consistentemente por nuestro país, abriendo las puertas al sistema de revisión por órgano jurisdiccional, mismo que con algunas variantes ha ido evolucionando sobre los mismos principios asentados en la reforma referida.

El sistema de revisión electoral por órgano jurisdiccional ha ido cobrando creciente prestigio, en nuestro país, reforzando el principio de seguridad jurídica en el resultado de los procesos electorales, ha ganado la confianza del electorado en la efectividad de su voto y ha contribuido, sin duda, al perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas.

La nueva etapa política de México, caracterizada por la alternancia política y la marcada pluralidad tienen indiscutiblemente una referencia de origen en la reforma electoral de 1986.

<sup>6</sup> Andrea Sánchez, Francisco de, “El sistema representativo”, p. 140 en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.

## I.1 Antecedentes históricos

El Constituyente de Querétaro continuó la tradición observada prácticamente a todo lo largo del Siglo XIX de optar por un sistema de justicia electoral determinado por la preocupación de evitar que los procesos electorales pudieran politizar el sistema de administración de justicia, por lo que estableció el principio de que dichos procesos no surtían la competencia del Poder Judicial y que el Poder Legislativo sería el único facultado para revisar la legalidad, de los actos que dieran origen a su propia integración, a través de la autocalificación y de la calificación de la elección del Poder Ejecutivo.

De manera que en el dictamen correspondiente al artículo 60 constitucional, la Comisión, al momento de presentar su dictamen expresó:

*“El artículo 60 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, establece que cada Cámara calificará soberanamente las elecciones de sus miembros. Esta consideración se funda en que se ha reputado que la composición de cada uno de los grandes cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo que se trate, como un atributo de la propia soberanía. El artículo 60 del proyecto es igual en su primera parte al artículo 60 de la Constitución de 1857... Esta ... proposición tiende a evitar que, como ya ha sucedido alguna vez se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial. Por lo expuesto, esta comisión propone a la Asamblea la aprobación del artículo 60, del proyecto, en los términos siguientes:”*

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

La redacción propuesta por Carranza, con la claridad y simpleza de argumentos presentados, tanto por él, como por la propia Comisión dictaminadora fue aprobada sin discusión y por unanimidad de votos.

Ello en función de una tradición ininterrumpida de nuestra historia constitucional que, a partir de la Constitución de Cádiz e invariablemente, en todos y cada uno de los textos constitucionales del México independiente, se observó el mismo principio de la autocalificación de los procesos electorales.

De manera que el cambio que se produce en 1986, tanto a nivel Constitucional, como a nivel del Código Federal Electoral resulta verdaderamente trascendente pues rompe con una tradición histórica que, a pesar de su constancia y firmeza ha demostrado no sólo haber sido una reforma pertinente y oportuna, sino uno de los pilares más importantes de la reforma electoral de aquel entonces y sustento indiscutible de la evolución y consolidación que, desde entonces, registró la democracia mexicana y que consistió en la judicialización de la calificación electoral y, en general de la revisión de todos los procesos electorales y de la legalidad de los mismos, por una instancia jurisdiccional, ajena a las propias Cámaras que surgen del proceso electoral.

## I.2 Discusión teórica del problema

La definición del sistema de revisión de la legalidad de los procesos electorales ha estado, a lo largo de la historia constitucional de México independiente, determinada por la opción de que dicha revisión esté a cargo de un órgano “político”, o bien de un órgano jurisdiccional.

En el fondo de esta definición se encuentra una concepción de la titularidad de la soberanía, así como el respeto a la división de los poderes del Estado.

Es preciso partir del principio que el sistema de revisión de la legalidad de los actos electorales, es decir de los que dan origen y determinan la integración de los órganos representativos, que tienen su origen en un proceso electoral ha respondido a la definición de una excepción al principio general de que los conflictos sobre la interpretación y aplicación de las leyes, es una función que corresponde al órgano jurisdiccional del Estado, es decir, al Poder Judicial.

Por ello es importante poder encontrar respuesta a la pregunta de qué es lo que justifica que los conflictos sobre la aplicación e interpretación de la ley se confieran a un órgano distinto al jurisdiccional.

Procede, en consecuencia reproducir el argumento esgrimido por el Constituyente de Querétaro, que parecía tan obvio que no dio origen a debate alguno.

Al presentar su dictamen, la Comisión correspondiente expresó:

*“Esta consideración se funda en que se ha reputado que la composición de cada uno de los grandes cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo que se trate, como un atributo de la propia soberanía”*,

Dicha Comisión partía del principio de que los miembros del Poder Legislativo, al ser electos por la ciudadanía, en la que se deposita teóricamente el poder soberano de la Nación, no podían someter su acto constitutivo a la calificación de un órgano, poder o autoridad ajeno y diferente a ellos mismos, pues ello significaría establecer un principio de subordinación, en el origen mismo del cuerpo representativo, por excelencia, de este órgano estatal del Poder.

El distinguido constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, lo explicaba de la siguiente forma:

*“El fundamento lo encontramos en el sustento que desde entonces se hizo para reforzar el principio de la soberanía popular, la cual se considera es ejercida por el pueblo a través de sus representantes, manteniendo la autonomía de los Órganos del poder público en congruencia con el principio de la separación de poderes”<sup>7</sup>*

Llama la atención que a todo lo largo de la historia constitucional de nuestro país, se hubiera aceptado este principio, prácticamente sin discusión, con la sola salvedad del régimen centralista de 1836, que no consagró un sistema de autocalificación, pero tampoco optó por la revisión de un órgano jurisdiccional, sino por otro órgano, también de naturaleza política, bajo los principios siguientes:

En el régimen centralista de 1836, las elecciones eran calificadas, no por el propio órgano que se iba a integrar, sino por otro órgano, que no era, sin embargo, de carácter jurisdiccional, sino político, por lo que sólo se rompe parcialmente la tradición, pues ya no se puede hablar de la *“autocalificación”*, pero sí de la calificación política del proceso electoral. El sistema consagrado bajo este régimen era el siguiente: la integración del Senado la calificaba el Supremo Poder Conservador (art. 11-XI, Segunda Ley) y mientras que la de la Cámara de Diputados era calificada por el Senado (art. 5to, Tercera Ley).

Esta tradición no se interrumpe, sino hasta el año de 1986, con la aprobación del Código Federal Electoral, así como de las reformas constitucionales, de ese mismo año, que le dieron sus-

<sup>7</sup> Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 245.



tento. No obstante, desde las discusiones que dieron origen a la Ley Federal Electoral de 1973 y, en particular, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1977, se amplió esta discusión y, en este último caso se definió un sistema que daba una participación marginal y no decisoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De tal suerte que el principio que rigió la no revisión jurisdiccional de los asuntos electorales fue permanente, desde el inicio del régimen constitucionalista de 1917 prácticamente hasta la reforma constitucional y legal de 1986. De ahí que, el principio de la autocalificación de los procesos electorales, consagrado en el artículo 60 constitucional, se tradujo, a nivel legislativo, en la determinación de la incompetencia del Poder Judicial para revisar la legalidad de dichos procesos.

Así se determinó, por ejemplo, que los asuntos de esta naturaleza constituían una causa de improcedencia del juicio de Amparo, según disposición contenida en la fracción VII del artículo 73, de la Ley de la Materia:

*Art. 73.- “El juicio de Amparo es improcedente ...*

*“VII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de los Presidentes de Casillas, Juntas Computadoras o Colegios Electorales, en materia de elecciones;”*

Más aún, esta disposición estaba reforzada por otra contenida justamente en la fracción que seguía a la que se acaba de citar:

*“VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remo-*

*ción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confiera la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.*

Ignacio Burgoa explica estas causales de improcedencia del juicio de amparo, a partir de considerar que ambas hipótesis legislativas integran una misma materia que él llama como “*meramente política*”.<sup>8</sup>

Este autor abunda señalando que “*la jurisprudencia de la Suprema Corte se ha sustentado, en el sentido de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, invocando como fundamento la circunstancia de que éstos no son garantías individuales*”.<sup>9</sup>

Concluyendo que a todos los que piensen “*lógicamente*” debe quedarle claro el principio de la improcedencia del juicio de amparo, en materia política”.<sup>10</sup>

Esta posición, de alguna manera está inspirada en el pensamiento del brillante jurista decimonónico Ignacio L. Vallarta, de cuyo pensamiento se infiere que:

*“no es procedente el amparo en materia política porque a la Suprema Corte y, en general, al Poder Judicial Federal, no les incumbe juzgar sobre la ilegitimidad de las autoridades, que es en lo que culmina toda violación en materia político electoral”.*<sup>11</sup>

Con este criterio, se regresa al expresado por los Constituyentes de 1857 y 1917, en el sentido de que la autocalificación

<sup>8</sup> Burgoa, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 4ª ed., México, Porrúa, p. 377.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 379.

era una cuestión relacionada con el ejercicio del poder soberano que sólo corresponde ejercer a los representantes del pueblo, así como a que la autocalificación es una cuestión que garantiza la indispensable separación de poderes, que caracteriza a toda institución republicana.

Queda pues claro que, a partir de la disposición del artículo 60 constitucional que definía como “*inatacables y definitivas*” las resoluciones que cada Cámara legislativa emita respecto a la calificación de las elecciones de sus correspondientes miembros, con razón o sin ella, generó un principio general, en los ámbitos tanto legislativo, como jurisprudencial, que consagraron el principio de la incompetencia del Poder Judicial para revisar la legalidad de los procesos electorales, justificándose entre otros argumentos en la preocupación de no “*contaminar*” la indispensable independencia de la función jurisdiccional con asuntos de carácter “*meramente políticos*” que claramente rebasaban la pulcritud y tecnicidad de las resoluciones estrictamente apegadas a derecho que debe emitir toda autoridad jurisdiccional.

De manera que la discusión teórica, partía de principios constitucionales suficientemente claros y extensos, que sustentaron, tanto salidas de carácter judicial, como doctrinales que coincidían en el principio de la autocalificación y sus necesarias consecuencias, como la incompetencia del Poder Judicial para revisar cuestiones relacionadas con los procesos electorales que resultaban de la competencia única y exclusiva del Poder Legislativo, competente para emitir resoluciones “*inatacables y definitivas*”.

## II. SIGNIFICADO DE LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986

Así que a pesar de esta claridad y casi unanimidad de criterios que coincidían en la inconveniencia de que el Poder Judicial

revise la actuación de las autoridades y órganos electorales, en los años anteriores a la reforma de 1986, los partidos políticos cada vez manifestaban más su inconformidad por no contar con recursos jurisdiccionales que permitieran revisar y revertir o corregir decisiones de los órganos políticos que intervenían en los procesos electorales.

En la Reforma Política de 1986, el tema se abordó nuevamente, tanto en la consulta pública que precedió la elaboración de las iniciativas de reforma constitucional y legal correspondientes, como en los propios textos legales que el Ejecutivo sometió a la consideración, tanto del Constituyente Permanente, como del Congreso de la Unión.

De tal suerte que la novena y la décima audiencia públicas, del proceso de renovación política electoral, celebradas los días 19 y 21 de agosto de 1986, respectivamente, se dedicó a revisar el tema del contencioso electoral, en la que participaron, tanto representantes de partidos políticos como organizaciones académicas y, con los matices y enfoques propios de cada organización, se produjo una coincidencia en criticar el sistema de autocalificación que hasta entonces había estado vigente en el país y en todos los casos se sugirió que se abriera la posibilidad de encontrar un mecanismo de revisión jurisdiccional de los procesos electorales que reuniera, entre otras, las siguientes características:

- a) la revisión jurisdiccional de los procesos electorales y la abolición de los colegios electorales;
- b) la expeditéz de los recursos que, en materia electoral defina la ley;
- c) la imparcialidad de los órganos electorales, garantizada, entre otras, por el mecanismo de su integración;
- d) la definitividad e inatacabilidad de los fallos que emita la nueva instancia jurisdiccional de revisión de los procesos electorales.

Durante la referida sesión se presentaron argumentos como los siguientes:

*“Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el órgano indiscutible, en última instancia en todo caso debe ser la Suprema Corte de Justicia de la nación en todos los casos”*<sup>12</sup>

Por una parte, pero de igual manera se argumentó:

*“En cuanto a la historia comicial de nuestro país, (...) ha prevalecido el sistema de autocalificación mismo que (...) debe perfeccionarse permitiendo la evolución democrática del país, pues si bien es cierto que en un principio los estudiosos de nuestro sistema electoral, e incluso algunos partidos políticos, se pronunciaron por la no participación de órganos ajenos a los procesos electorales, como podría ser la del Poder judicial, esta postura ha variado”*.<sup>13</sup>

En la segunda de estas audiencias, el destacado jurista Héctor Fix Zamudio, Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, presentó una propuesta de creación de un Tribunal Federal Electoral, propuesta que, en su parte medular establecía lo siguiente:

Se propone el:

*“establecimiento de un organismo judicial especializado para conocer y decidir las impugnaciones en materia elec-*

<sup>12</sup> Villalba Vivaldo, Carlos, en *Renovación Política*, Secretaría de Gobernación, México, 1986, p. 429.

<sup>13</sup> Jiménez Osuna, Luis Alfonso, en *idem*, p. 440.

*toral, de acuerdo con la tendencia que se observa actualmente en varios ordenamientos de América Latina.*

*“La cuestión es complicada en virtud de nuestra tradición de autocalificación, que no es fácil de combinar con el diverso sistema de la jurisdicción electoral, aún cuando son precisamente incompatibles.”*

(...)

*“Sólo podría pensarse en un tribunal federal que conociese las impugnaciones electorales en contra de decisiones de dichos organismos, así como de los colegios electorales respectivos, pero sin la facultad de decidir de manera definitiva si se pretende conservar la tradición de la autocalificación ”.<sup>14</sup>*

Como puede observarse de esta muestra que resulta ciertamente representativa de la percepción de los principales actores políticos y del sector académico, existía la coincidencia en la necesidad de modificar el sistema de autocalificación y de sustituirlo por una instancia de carácter judicial, aunque con la preocupación de cuidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer plenamente de estos asuntos pudiera perder la objetividad y la credibilidad en la imparcialidad de sus decisiones.

Fue por ello que la propuesta que presentó el Ejecutivo, sobre la base del trabajo técnico y político de la Secretaría de Gobernación, consistió en terminar con el sistema de la autocalificación de los procesos electorales e iniciar la vía ju-

<sup>14</sup> Fix Zamudio, Héctor en *idem*, p. 480.

dicial de los procesos de revisión de la legalidad de las elecciones, a través de una instancia con funciones jurisdiccionales, integrado por juristas especializados en estos temas, sin claros vínculos, compromisos, ni antecedentes partidistas así como instrumentar un procedimiento de impugnación que fuera lo suficientemente ágil y eficaz, como para no incurrir en el riesgo de que los cuerpos representativos no pudieran integrarse en razón de que su elección estaba en proceso de revisión en el nuevo tribunal.

De esta manera se abrió una nueva etapa en la organización jurídica del contencioso electoral, en nuestro país, caracterizado por los principios de seguridad jurídica, expedita, y oportuna solución de controversias, mediante un procedimiento de naturaleza estrictamente contencioso.

### III. NUEVO SISTEMA CONTENCIOSO ELECTORAL

La Renovación Política impulsada en 1986 marcó un nuevo rumbo en el sistema de calificación electoral, el orden jurídico mexicano. El nuevo sistema implicó reformas al artículo 60 constitucional, así como un nuevo Código Electoral que, en su conjunto, dispusieron la organización de un nuevo sistema contencioso, caracterizado, fundamentalmente, por la forma expedita y sencilla de resolver, como por la garantía de la plena legalidad de los procesos electorales.

Por lo que se refiere al sistema de calificación electoral, las nuevas disposiciones jurídicas establecieron una especie de régimen mixto, que conservaban la versión original del artículo 60 constitucional que, en su primer párrafo, seguía estableciendo:

Artículo 60.- “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.”

Sin embargo, este precepto constitucional fue ampliado para incluir en su redacción, el funcionamiento de un procedimiento contencioso que permitiera revisar la legalidad de los actos previos a la elección, los propios de la jornada electoral, así como los posteriores al día de la elección.

De manera que absolutamente todos los actos de una elección federal, en cualquiera de sus tres etapas, previos a la jornada, durante ella y posteriores a la misma, estuvieran sujetos al control y a la revisión sea, de los propios órganos que habían dictado dicho acto, como, a través de un recurso de alzada, de la intervención de un nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral y, en última instancia de los propios Colegios Electorales, de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De suerte, que la nueva redacción del artículo 60 constitucional dispuso la ampliación de la integración de los Colegios Electorales ahora con todos los presuntos diputados, en la Cámara Baja y, en la Alta, no sólo con todos los presuntos Senadores, sino también con los Senadores salientes, que todavía están en funciones.

Con este mecanismo se atendió la inquietud manifestada por diversos actores políticos frente a la integración de un Colegio Electoral formado sólo con una fracción de futuros legisladores, lo que representaba la discriminación y marginación, no sólo de otros muchos, sino, fundamentalmente de partidos. Esta inquietud quedó superada al disponer una integración “*universal*” de los Colegios Electorales, en los que ni aspirantes ni partidos quedaban excluidos.

Finalmente, el cuarto párrafo del propio artículo 60 constitucional sentó las bases para la creación de un novedoso sistema contencioso electoral, así como para la creación, por primera vez, en la historia electoral de nuestro país, de un Tribunal Contencioso Electoral, caracterizado, como un or-



ganismo administrativo, pero dotado de autonomía, buscando garantizar así, la imparcialidad de sus resoluciones. Dicho precepto era el siguiente:

*“Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los Ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.*

Con este fundamento constitucional, el legislador ordinario aprobó un nuevo Código Federal Electoral, cuyos Libros Séptimo y Octavo estaban dedicados, el primero a la organización de un sistema de recursos y, el segundo a organizar el nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Creando de esta forma un sistema sencillo que permitía a ciudadanos, candidatos y partidos constituirse en vigilantes del proceso electoral, en su conjunto, desde su fase preparatoria, la jornada electoral y los actos posteriores a ella. Un proceso general que garantizaba, por primera vez en la historia electoral del país, el control de la legalidad, ya no a cargo de un órgano político o político administrativo, como lo era el sistema de control, a través de un órgano administrativo, como lo fue la Comisión Fe-

deral Electoral, o un órgano político, como los Colegios Electorales de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El sistema organizado por el Código Federal Electoral logró definir un esquema basado en la simplificación del proceso y en la forma expedita de su desahogo.

Una sencillez que no estaba presente en la legislación que precedía a la del nuevo Código, ya que en aquella se establecían doce diferentes recursos que se interponían ante diversos órganos.

Tal era el caso de la inconformidad que se interponía tanto ante el Registro Nacional de Electores, como ante los comités distritales; la misma situación se presentaba con la protesta que se interponía ante la casilla, o bien, ante el comité distrital.

Adicionalmente, el recurso de queja era una instancia paralela y que no necesariamente se tenía que ejercer una vez agotadas las anteriores, lo que creaba confusión y no dejaba en claro el saber cuál era el mejor camino procesal a seguir.

En contraste, el nuevo sistema de recursos electorales estableció un par de recursos, para cada fase del proceso electoral, lo que permitía agotar instancias, en cada una de ellas, estableciendo, acciones iniciales y otras definitivas, para cada fase del proceso, lo que permitía la claridad del proceso y la revisión oportuna de cada etapa que integraba el desarrollo de una elección.

La simplificación y sencillez de los requisitos y del desarrollo de cada recurso fue una característica que debe destacarse ya que el nuevo Código definió con gran claridad los requisitos, las instancias y los términos de cada recurso.

Se establecieron los tiempos de la prescripción para el ejercicio de cada acción, los requisitos para su ejercicio, las pruebas que podían presentarse, que sólo eran de carácter documental, y el término con que contaba la instancia administrativa o propiamente jurisdiccional, para resolver cada acción intentada, de manera que al inicio de cada etapa del proceso electoral, se hubieran

agotado y estuvieran resueltas las inconformidades que se pudieran haber presentado en la fase previa.

En la nueva legislación se establecían los recursos que podían interponerse en cada una de las etapas del proceso electoral. Durante la etapa preparatoria se incluían los recursos de revocación, revisión y apelación y, el recurso de queja mediante el cual se podían cuestionar los cómputos distritales y, en general la validez de la elección, sea de una casilla, o de un distrito, en su conjunto.

Por lo que se refiere a las autoridades que conocen de los recursos y las acciones intentadas, el nuevo código establecía un orden jerárquico entre las distintas instancias que conocían de dichos recursos: la revocación se intenta ante el propio órgano que se considera autor de la resolución impugnada, la revisión se ejerce ante su superior jerárquico, la apelación se ventilaba, frente al nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral.

De esta manera se ganó en claridad, pero sobre todo en la indispensable seguridad jurídica que debe caracterizar al proceso electoral en su conjunto, a manera de llegar a su conclusión final con la integración de los órganos electos libres de cualquier duda que pudiera afectar la legalidad del proceso que da origen a los nuevos órganos electos.

Como un importante requisito que garantice la imparcialidad y la autonomía, del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral, esta el relativo a la forma de su integración. Por ello, la nueva legislación preveía que el Tribunal estaría integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, mismos que serían nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos, fungiendo la Cámara de Diputados, como la de origen.

Entre los requisitos que debían reunir los magistrados del Tribunal estaban los de contar con título de Licenciado en Dere-

cho, con un mínimo de antigüedad de cinco años; edad mínima de treinta años; no tener, ni haber tenido cargo alguno de elección popular; no desempeñar, ni haber desempeñado cargos de dirección, a nivel nacional o estatal, en algún partido político; no pertenecer, ni haber pertenecido al estado eclesiástico, ni haber sido ministro de algún culto.

De esta manera se buscaba no sólo la especialización del Tribunal, sino la independencia política y partidista de sus integrantes.

El Tribunal se integraba y operaba durante dos procesos electorales ordinarios federales, sucesivos y sus miembros podían ser ratificados para un nuevo período. El Presidente del Tribunal era el Magistrado designado por el Pleno y cumplía con esta función durante una elección federal ordinaria.

El Tribunal funcionaba siempre en Pleno y el quórum mínimo de funcionamiento era de seis magistrados.

A pesar de que el Tribunal estaba considerado como una instancia de carácter administrativo, estaba dotado de plena autonomía, para la emisión de sus resoluciones, situación que estaba garantizada, además, por el origen de sus designaciones, así como por la ausencia de cualquier vínculo de subordinación, sea de carácter administrativo o presupuestal.

De esta manera, al tiempo que nuestro sistema constitucional conservaba el principio de la autocalificación como un mecanismo político que preservaba la autonomía e independencia del Poder Legislativo, respecto de los otros Poderes, se integró un mecanismo de revisión jurisdiccional que abolió para siempre el principio de que los procesos electorales no debían ser objeto de una revisión de corte jurisdiccional, introduciendo un importante elemento que reforzaba la legalidad de los procesos y que, por sí mismo abonaba en la confianza de los electores hacia la validez, utilidad y respeto de su voluntad, manifestada a través del voto.

#### IV. SIGNIFICADO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, dispuesta por el Código Federal Electoral, en 1986, está llena de significados e implicaciones, de entre las cuales destacamos las siguientes:

Dio respuesta a una inquietud creciente de introducir mecanismos de revisión jurisdiccional en el desarrollo y resultados de los procesos electorales federales.

Representó un mecanismo que fortaleció la confianza de electores, partidos políticos y candidatos en la objetividad y apego a derecho de los procesos electorales.

Implicó un indiscutible avance en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas del país.

Permitió que se ensanchara el ámbito de revisión jurisdiccional de los actos importantes de la vida nacional.

Revirtió la creencia de que la justicia se podía contaminar si conocía de cuestiones electorales.

Inició la creación de organismos administrativos autónomos, cuyo objetivo central consiste en integrar instancias que pudieran resolver técnicamente y con objetividad e imparcialidad, los asuntos que la ley les encomienda.

Canceló el argumento de que el Titular del Ejecutivo de la Unión podía manipular los procesos electorales, propiciando que sus resultados le fueran convenientes, en detrimento de la voluntad ciudadana manifestada en las urnas.

Inició el proceso de especializar la administración de los procesos electorales, reduciendo la influencia política que sobre sus resultados podían ejercer órganos gubernamentales y partidos políticos.

Representó, en suma, un importante avance democrático que fortaleció la confianza en los procesos electorales, a través de

garantizar su apego a derecho y restó influencia política de los distintos actores en la alteración de los resultados electorales.

De esta manera, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral marcó el inicio de una profunda transformación en el diseño de los instrumentos que rigen un proceso electoral, no sólo en su parte estrictamente contenciosa, sino en general proyectando el perfil de las nuevas instituciones electorales, como el Tribunal Federal Electoral, como parte del Poder Judicial Federal y del Instituto Federal Electoral, como un organismo autónomo, responsable único de conducir íntegramente los procesos electorales federales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Burgoa, Ignacio, “El Juicio de Amparo”. 4a. ed., México, Porrúa, 1957, 756 pp.
- “La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano”, México, Porrúa, 1987.
- Duhamel, Olivier: “Les démocraties”, Francia, Editions du Seuil, 1993, Points - Essais, 310, 313 pp.
- Hauriou, Andre: “Los Partidos Políticos”, París, LGDJ, 1981.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos: “Diccionario Electoral”. Costa Rica, CAPEL, 1989.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana: “Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de Debates”. México, INERHM, 1985, II Tomos.
- Núñez, Arturo: “El Nuevo Sistema Electoral Mexicano”, México, FCE, 1a. ed., 1991, CP 451, 345 pp.
- Patiño Camarena, Javier: “Derecho Electoral Mexicano”, 2a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996, 556 pp.
- Secretaría de Gobernación: “Renovación Política”. Audiencias de Consulta Pública. México, 1986, 10 vols.
- Stein, Ekkehart: “Derecho Político” 11a. ed. Madrid, Aguilar, 1973, pp. 322.
- Tena Ramírez, Felipe: “Leyes Fundamentales de México. 1808-1973”. 5a. ed., México, Porrúa, 1973, 995 pp.
- Tocqueville, Alexis de: “De la Democratie en Amerique”, Gallimard, Francia, Folio-Histoire, 13, 1993, 471 pp.

## FERNANDO ELÍAS CALLES ÁLVAREZ

Nació en Hermosillo, Sonora en 1940. Licenciado en derecho por la UNAM, donde fue profesor de las materias de Teoría Económica y Derecho Constitucional (1975-81). Desde 1959 es miembro del Partido Revolucionario Institucional. Coordinador de federaciones estatales de la CNOP (1975-76). Ha sido diputado federal (1973-76). Representante del gobierno de Sonora en el Distrito Federal (1973-75). Subdirector general de Organización y Capacitación Pesquera (1977). Director General de delegaciones de la Secretaría de Educación (1978-82). Director General del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) (1982-83). Director general de Gobierno (1983-85) y Subsecretario de Gobernación, ambos de la Secretaría de Gobernación (1985-88). Secretario Técnico de la Comisión Nacional Electoral. Subsecretario de Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública (1988-1992). Director General de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (1992-94) y Subsecretario de Coordinación y Planeación Educativa de la Secretaría de Educación Pública.



## UN TESTIMONIO DE LA CONQUISTA DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL Y DE SU INSTITUCIONALIZACIÓN

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

“La única manera de hacernos inviolables en nuestra debilidad material, es hacernos respetables por el cumplimiento de nuestras leyes, por el afianzamiento del Gobierno institucional, por el establecimiento inmutable del orden y de la paz interior. Esta es la obra que reclama imperiosamente el verdadero patriotismo.”

*Emilio Rabasa (La Constitución y la Dictadura)*

“Ninguna institución política contiene en sí misma una significación propia. Sólo puede ser conocida y apreciada a condición de situarla en el régimen en el que debe actuar.”

*Georges Burdeau (Método de la Ciencia Política)*

SUMARIO: I. A manera de prólogo y agradecimiento. II. A manera de descripción de ciento sesenta y seis años de búsqueda y diez años de historia intensa y trascendente de evolución de los tribunales federales en materia electoral en México. II.1 Antecedencia de la justicia electoral en México. II.2 Primera época (1987-1990). II.3 Segunda época (1990-1992). II.4 Tercera época (1993-1996). II.5 Cuarta época (noviembre de 1996 - a la fecha. III. A manera de consideraciones finales.

## I. A MANERA DE PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTO

En 1970 cuando estudiaba el segundo año de la carrera en la Escuela Libre de Derecho inicié mis primeros trabajos formales, desde entonces decidí dedicar mi vida profesional al servicio público. En estos treinta y tres años me he desempeñado en diversos cargos en los ámbitos legislativo, administrativo y jurisdiccional.

Hace poco más de tres lustros me encontré frente a una decisión que marcaría y cambiaría mi vida profesional en más de un sentido. A finales de febrero de 1987, se me ofrecía la posibilidad de aspirar a ser considerado como candidato a una magistratura del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, primer tribunal especializado en esta materia en nuestro país. Debo reconocer que acepté un tanto dubitativo, pero convencido de que el Tribunal era, sin duda, un avance para la vida democrática de México y que yo tendría la oportunidad de participar en ello.

Tres años después experimenté el inmenso privilegio de presidir el Tribunal Federal Electoral (1990-1996) hasta su transformación en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Durante cerca de diez años tuve la gran fortuna de ser actor y testigo directo de las transformaciones de las instituciones político-electorales en nuestro país, de lo cual siento un enorme orgullo. Estoy convencido de que México encontró un sistema integral de justicia electoral, venciendo las reticencias y obstáculos que muchos ponían, y, sobre todo, reduciendo los márgenes de excesiva discrecionalidad o arbitrariedad que existieron. El gran mérito de la reforma de 1996, en mi modesta opinión, fue en dos sentidos: el primero, mediante el fortalecimiento de la autonomía e independencia resolutive de las instituciones electorales; el segundo, al establecerse por primera vez en la historia de nuestro país el control

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 95

constitucional y legal de las normas generales, actos y resoluciones en materia electoral, tanto federales como locales. Ojalá se siga avanzando por ese camino.

A pesar de haber renunciado a seguir en la judicatura electoral, con interés y curiosidad he seguido su evolución. Es por todo ello que al recibir la invitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de su actual Presidente Doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, para participar en una obra colectiva y escribir lo que él me definió como un “relato testimonial” de mis vivencias durante esos años, de inmediato lo acepté. Mi agradecimiento al Dr. Ojesto y a los integrantes del Tribunal por darme la oportunidad de describir lo que a mi juicio es una de las grandes y exitosas transformaciones institucionales del país: el sistema de justicia electoral.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Con las excepciones de mis estudios en Inglaterra (finales de 1979 - principios de 1981) y dos años de vida académica muy intensos en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (1998 - 1999), siempre he trabajado en el servicio público. A partir de 1970 trabajé como pasante en el jurídico de la Comisión de Fomento Minero, después como Primer Secretario de Acuerdos del entonces Tribunal para Menores, en la Jefatura de Relaciones Laborales del IMSS y en la coordinación jurídica para la fusión de los tres Bancos que precedieron al Banco Nacional de Crédito Rural, de 1977 a 1979 fui Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de 1981 a 1982 Secretario Técnico de la Oficialía Mayor de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de diciembre de 1982 a junio de 1987 Jefe de Relaciones Laborales del IMSS, de junio de 1987 a diciembre de 1988 Magistrado Numerario del Tribunal de los Contencioso Electoral, de enero de 1989 a junio de 1990 Subdirector en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, de julio de 1990 a octubre de ese año Asesor para Asuntos Especiales de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de octubre de 1990 a octubre de 1996 Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral, de noviembre de 1996 a enero de 1998 Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, de noviembre de 1999 a diciembre de 2000

## II. A MANERA DE DESCRIPCIÓN DE CIENTO SESENTA Y SEIS AÑOS DE BÚSQUEDA Y DIEZ AÑOS DE HISTORIA INTENSA Y TRASCENDENTE DE EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES FEDERALES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO<sup>2</sup>

Ninguna institución puede ser apreciada en su integridad si no se conocen los antecedentes y las circunstancias en que nació. México tardó más de siglo y medio para iniciar un camino sólido de justicia electoral. Pasó por diversas etapas, superó grandes debates, fue capaz de abreviar en su historia y experiencias para rescatar lo mejor de ellas. En 1996, por primera vez, logró un sistema integral y completo en materia de justicia electoral. No ha sido un camino fácil, pero en dos lustros cristalizó lo que no se había podido en diez y seis veces más tiempo. Esto debe valorarse y perfeccionarse, no debilitarse. Cuando la eficacia y legitimación de una institución se basa en la combinación del reconocimiento a su “autoritas” y “potestas”, se ha entonces trascendido al estatus de Institución del Estado. La “potestas” la otorga el marco de atribuciones de que es dotada la institución; la “autoritas” la gana

Secretario General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, y de diciembre del 2000 a la fecha Subsecretario del trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Mi trayectoria pública ha propiciado que en diversas ocasiones me hayan imputado ser miembro de algún partido político, lo cual es totalmente falso. Hasta el día de hoy, nunca he militado en partido u organización política alguna.

Fue mi amigo José Antonio González Fernández quien no sólo me propuso la posibilidad de ser candidato a Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, sino que me convenció de aceptar, e impulsó con gran interés mi candidatura.

<sup>2</sup> En este trabajo sólo nos referiremos al ámbito federal. No obstante, es menester tener presente que a partir del año de 1988 se inició la judicatura electoral en varias entidades federativas y hoy en día todas cuentan con ella, en sistemas muy variados.

con su desempeño. México requiere de ese tipo de instituciones para consolidarse como Estado Democrático de Derecho.

Hoy que las instituciones electorales vuelven a sufrir el emba-  
te de fuerzas internas y externas, que enfrentan los desatinos que  
provocan las pasiones políticas y los malos entendimientos de sus  
altas atribuciones, por propios y extraños, vale la pena recordar,  
aunque sea muy sucintamente, lo que ha sido su antecendencia y lo  
que representan hoy para nuestro país. Por ello, aprovechando la  
oportunidad que se me brinda, a continuación haré un muy breve  
recordatorio de lo que ha sido la evolución de 166 años, para  
centrarme más ampliamente en los últimos quince años de la jus-  
ticia electoral en México y, de manera particular, en los años de  
1987 a 1996.

## II.1 Antecendencia de la justicia electoral en México

En nuestro país y a partir de su vida independiente podemos  
identificar cinco grandes etapas de la justicia electoral.

La primera etapa corre de la primera Constitución Federal de  
1824 a la sexta década del siglo XIX. Desde entonces se introdujo,  
por influencia de las constituciones Norteamericana y de Cádiz, el  
principio de auto-calificación de las elecciones de diputados y  
senadores (sistema que prevaleció hasta 1993), y de hetero-califi-  
cación de la elección del titular del Poder Ejecutivo (sistema que  
prevaleció hasta 1996). Debido a ello, las Cámaras eran la última  
instancia para resolver las dudas que hubiesen surgido en las elec-  
ciones de sus miembros, y la Cámara de Diputados erigida en  
Colegio Electoral calificaba la elección del Presidente de la Repú-  
blica (igual sistema operaba a nivel estatal). Este sistema se aplicó  
con algunas variaciones en todos los esquemas que tuvimos, inclu-  
yendo los centralistas. Durante esta etapa podemos hablar de un sis-  
tema de calificación puramente político.

La segunda etapa la podemos identificar entre la sexta y séptima década del siglo XIX, con la introducción de los “derechos del hombre” en la Constitución de 1857 y de la figura de juicio de amparo a nuestro sistema jurídico nacional. A partir de ello, en el Poder Judicial se inició una tendencia por la cual se consideraba que el derecho consignado en el artículo 16 del texto fundamental federal en el sentido de que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento...” también abarcaba la legitimidad original de la autoridad; consecuentemente, si por vía de un juicio de amparo se reclamaba un acto de autoridad que era cuestionada por razón de vicios en su nombramiento o elección en un juicio de amparo, estas cuestiones también deberían ser analizadas y resueltas por el juez. Esta tesis fue perfeccionada y llevada a su mayor desarrollo por don José María Iglesias, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien hizo famosa su tesis de la “incompetencia de origen” (1874, en su trabajo “Estudio Constitucional sobre las Facultades de la Corte de Justicia”). En esta etapa, por tanto, el Poder Judicial pudo conocer y resolver cuestiones relacionadas con las elecciones.

La tercera etapa la definió la llegada a la presidencia de la Corte (1878) de otro insigne jurista, don Ignacio L. Vallarta, quien sostendría la tesis contraria a la de Iglesias (voto particular en el amparo pedido en contra de un veredicto de la Legislatura de Puebla). Posteriormente al revés sufrido en el caso de Puebla y a la luz de un amparo promovido por don Jacinto Pallares triunfaría la tesis Vallarta. A partir de entonces se mantendría, primero como criterio firme de la Corte y después, en 1936, como causa legal de improcedencia del juicio de amparo la tesis de que el juicio de amparo no es vía para impugnar cuestiones electorales y también que el Poder Judicial no debe inmiscuirse en cuestiones políti-

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 99

cas. Ello hizo que en muy raras circunstancias algún amparo tuviese que ver con cuestiones electorales (existió una jurisprudencia en el sentido de que era procedente el juicio de amparo cuando una violación electoral conllevase también la de garantías individuales).

La cuarta etapa inició en 1977 cuando se introdujo en la reforma política un *recurso de reclamación*, por el cual los partidos políticos podían inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las decisiones adoptadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Infortunadamente este recurso nunca fue bien visto toda vez que la Constitución establecía que la Corte emitiría una opinión, lo que fue interpretado por la academia y por los propios miembros del Poder Judicial como una situación de degradación para dicho Poder pues sus determinaciones no tenían fuerza vinculativa y obligatoria para la Cámara de Diputados, además de que muchos miembros de la rama judicial seguían considerando que no debían inmiscuirse en asuntos político-electorales. Lo cierto es que de todas las impugnaciones presentadas ante ese Alto Tribunal entre 1979 y 1985 por las elecciones federales de diputados, ninguna procedió.

La quinta etapa podría denominarse la etapa de los tribunales especializados en materia electoral y abarca de 1986 a la fecha. Esta etapa será materia de los desarrollos siguientes, los cuales he dividido en cuatro épocas, de las cuales comentaré ampliamente las tres primeras por haber sido en las que participé activamente; seguramente la última será descrita pormenorizadamente por otros invitados a esta obra colectiva.

### II.2 Primera época (1987-1990)

La judicatura electoral nació sin antecedentes institucionales ni experiencia profesional previa. Si bien a lo largo de nuestra

historia nacional como país independiente tenemos una serie de antecedentes de participación judicial en los procesos político electorales<sup>3</sup>, en realidad es en 1986-1987 cuando nace la judicatura electoral, con la creación del primer tribunal especializado en la materia: el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En respeto a otros distinguidos colegas que escribirán sobre esta época, yo me concretaré a dar mi testimonio sobre algunos aspectos de esa experiencia que abarcó de junio de 1987 a octubre de 1990, con la intención de poner de relieve la compleja construcción de lo que hoy debemos considerar verdaderas instituciones de la República, y en lo que han participado múltiples actores del mundo político, académico y de la sociedad civil. Asimismo, en mis relatos evitaré, en lo posible, personalizar las descripciones de los eventos y vivencias toda vez que considero más importante destacar y privilegiar los hechos y circunstancias que gravitaron en la evolución del contencioso electoral entre 1987 y 1996.

Recuérdese que en 1977 se introdujo el llamado “recurso de reclamación”, por el cual los partidos políticos podían impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las decisiones del colegio electoral de la Cámara de Diputados, mismo que en sus nueve años de existencia resultó inoperante por las razones ya explicadas.

En atención a lo antes señalado, como parte de la reforma constitucional que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, producto de un largo proceso de consultas públicas y deliberaciones, desapareció el “recurso

<sup>3</sup> Para este tema ver: Franco González Salas, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, Justicia Electoral, número 8, Tribunal Federal Electoral, 1996; y Ojesto M. P., José Fernando, “Evolución del Sistema Contencioso Electoral Mexicano”, trabajo de mayo de 1999, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 101

de reclamación”, y en el artículo 60 de la Constitución se estableció que la ley señalaría los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustarán a lo dispuesto por la Constitución y las leyes, así como que se instituiría un Tribunal con la competencia que estableciera la Ley y cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara.

Desafortunadamente en el Código Federal Electoral<sup>4</sup> (CFE en lo sucesivo) el tribunal fue definido como órgano jurisdiccional de carácter administrativo - denominándolo Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE en lo sucesivo), dotado de plena autonomía para resolver los recursos de revocación, revisión y apelación (en contra de actos y resoluciones durante el proceso electoral) y queja (en contra de los resultados de las elecciones), tanto en las elecciones federales como en las de los miembros de la Asamblea de Representantes de la Asamblea del D.F. Además, la capacidad de instrucción y resolutoria del TCE era sumamente reducida puesto que el sistema probatorio resultaba extremadamente limitado y las resoluciones no tenían el alcance de anulación directa de las elecciones, sino únicamente el de ordenarle a la Comisión Federal Electoral no expedir la constancia de mayoría o de asignación cuando se hubiesen dado los supuestos de nulidad de una elección. El TCE debía resolver siempre en Pleno y en sesión pública. Para que sus resoluciones fueran válidas se requería la presencia de por lo menos seis magistrados, entre los que debería estar el Presidente.

Por otra parte, los siete magistrados numerarios y los dos supernumerarios que integrarían su única Sala serían nombrados,

<sup>4</sup> El Código Federal Electoral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1987 y se reformó en diciembre de ese año para, entre otras cosas, regular la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del D.F., reformas publicadas en el D.O.F. del 6 de enero de 1988.

para dos procesos electorales ordinarios, por el Congreso de la Unión o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los partidos políticos.

El CFE disponía que el tribunal “se instalará e iniciará sus funciones, a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate”, que contaría con los secretarios y personal auxiliar necesario para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación y para atender lo relativo a los recursos humanos, financieros y materiales con un secretario general, todos nombrados por el Presidente.

La parte procesal estaba prevista en el Libro Séptimo del CFE, bajo la denominación “De los recursos, nulidades y sanciones”, por lo que de manera escueta en 49 artículos se regulaban: a) los recursos administrativo-electorales de revocación (procedía en contra de las decisiones de la Comisión Federal Electoral y los resolvía la propia Comisión) y de revisión (procedía contra las decisiones de los organismos electorales así como del Registro Nacional de Electores y era resuelto por el órgano superior correspondiente); y los recursos jurisdiccionales de apelación y queja; b) las resoluciones y sus efectos; c) las nulidades; y d) las sanciones.<sup>5</sup>

De manera anecdótica debo compartir en este trabajo lo que a mi juicio ha sido la constante en la evolución de nuestras instituciones electorales y que el episodio de la rendición de la pro-

<sup>5</sup> Bajo ese marco normativo, el 29 de mayo de 1987 fuimos designados por la Comisión Permanente como magistrados numerarios Miguel Acosta Romero, José Luis de la Peza, Fernando Flores García, José Fernando Franco González Salas, Raúl Carrancá y Rivas, Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas; y como magistrados supernumerarios José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Edmundo Elías Musi, y a la siguiente semana fuimos convocados para rendir la protesta constitucional.

testa constitucional de quienes integramos el TCE, en junio de 1987, ejemplifica perfectamente.

Algunos de los magistrados no conocíamos a los que serían nuestros compañeros en el TCE, por lo que nuestro primer encuentro fue en la salita adjunta al famoso “Salón Verde” de la Cámara de Diputados, en el que sesionaba la Comisión Permanente. Como era de esperarse todos llegamos puntuales a la cita y la Comisión de Cortesía nos recibió de manera muy cordial. Llegado el momento en que seríamos introducidos al Salón para rendir la protesta alcanzamos a escuchar una discusión que subía de tono, cuyo contenido versaba sobre una moción que hacía en la tribuna uno de los legisladores que nos había dado la bienvenida, argumentando que el acto era una violación flagrante a la Constitución dado que la Comisión Permanente no tenía facultades para nombrarnos y tomarnos la protesta. Azorados nos mirábamos unos a otros y nos preguntábamos la razón de que hasta ese momento se planteara la objeción. Como sea, finalmente se nos tomó la protesta y nos fuimos todavía escuchando las discusiones sobre el asunto. Ese era el inicio, seguramente premonitorio de los que seguiría a lo largo de los meses y de los años.

Con toda honestidad debe reconocerse que ninguno de los magistrados sabíamos a ciencia cierta qué seguía. Muchos tenían que ultimar asuntos personales, otros considerábamos que debíamos instalarnos a la brevedad para iniciar una profunda inmersión en el Derecho Electoral tanto sustantivo como procesal y organizar lo que sería el Tribunal. Pasaron algunas semanas en ese estado de incertidumbre, hasta que finalmente, con muchos problemas puesto que ni siquiera teníamos un lugar para trabajar<sup>6</sup>, en un lugar pro-

<sup>6</sup> El TCE dependía administrativamente de la Secretaría de Gobernación, lo que hacía que los recursos materiales y financieros los tenía que proveer dicha Dependencia.

visional<sup>7</sup>, sostuvimos nuestra primera sesión formal en la que declaramos instalado al órgano jurisdiccional y nombramos por unanimidad al Dr. Miguel Acosta Romero Presidente del mismo.

Fue hasta mediados de agosto que, después de innumerables esfuerzos y gestiones del Dr. Acosta, se nos asignaron unas oficinas en el primer piso del edificio marcado con el número 18 de la calle de Hamburgo, en la Colonia Juárez de esta Ciudad de México.

A partir de esa fecha se regularizaron las reuniones de trabajo. Me resulta particularmente grato recordarlas. Los magistrados nos abocamos al estudio de la materia electoral y a prepararnos en el ámbito procesal, para lo cual nos reuníamos regularmente dos veces a la semana en sesiones privadas del Pleno, con agendas predeterminadas. En lo particular me enriquecí mucho con la experiencia académica y profesional de mis compañeros, pero al mismo tiempo comprendí que ninguno teníamos experiencia en el ejercicio de la judicatura y tampoco en el ámbito concreto del Derecho Electoral. Esa circunstancia, sumada al hecho de no tener precedentes jurisdiccionales en la materia hizo que partiéramos de cero y construyéramos las bases de lo que después se ha venido desarrollando.<sup>8</sup>

A pesar de lo heterogéneo de nuestras trayectorias e ideologías, puedo afirmar que logramos una verdadera integración de criterios compartidos que nos permitió enfrentar el

<sup>7</sup> Ante la imposibilidad de conseguir un local propio –se dio incluso la jocosa situación de que el supuesto edificio que albergaría al Tribunal y en el que nos citamos para sesionar, nos cerrara las puertas en las narices debido a que no se había logrado el contrato de arrendamiento con los dueños– Don José Luis de la Peza nos prestó la sala de juntas de su oficina para que ahí celebráramos esa primera sesión.

<sup>8</sup> En la publicación *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal – Elecciones 1988*, impreso por Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988, se puede encontrar una relación de los trabajos desarrollados.

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 105

complicadísimo proceso electoral de 1988. Esto no quiere decir que no hubo diferencias en los casos concretos. Tanto en cuestiones administrativas como jurisdiccionales siempre hubo un gran respeto por las opiniones que sostuvimos cada uno de los magistrados y frente a las diferencias prevaleció la posición de la mayoría sin denuestos ni descalificaciones hacia quienes disientían. Finalmente todos reconocíamos que nos enfrentábamos a situaciones inéditas y que nuestra única arma era ceñirnos escrupulosamente al principio de legalidad, por más que el marco jurídico vigente resultaba sumamente limitado.

Para finales de agosto de 1987, mes de inicio del proceso electoral para renovar al Poder Legislativo, al titular del Poder Ejecutivo y para elegir a los primeros integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante la elección a celebrarse el primer miércoles del mes de julio de 1988<sup>9</sup>, el TCE se preparaba para enfrentar uno de los comicios más controvertidos de la época contemporánea de México. Piénsese que las *ponencias*<sup>10</sup> de los magistrados se integraban con un secretario de estudio y cuenta, un secretario auxiliar y una secretaria mecanógrafa (en total había en el TCE 80 servidores públicos, entre abogados, mandos medios y personal de apoyo administrativo), se trabajaba originalmente con máquinas de escribir mecánicas y después con algunas eléctricas, el apoyo de fotocopiado era sumamente limitado y no se contaba con apoyos adicionales externos.

El TCE recibió únicamente 21 recursos de apelación, de los cuales varios se reservaron para ser resueltos después de la elección si guardaban relación con alguno de queja.

<sup>9</sup> El proceso debía iniciar en octubre y la elección debía ser en septiembre, pero por disposiciones transitorias del CFE todos los actos, decisiones, actividades y tareas debían iniciar dos meses antes.

<sup>10</sup> Forma en que identifica al grupo de trabajo en torno a un magistrado.

De entre los recursos de apelación, recuerdo con especial interés el segundo que se interpuso. El Partido Acción Nacional impugnó la resolución de la Comisión Federal Electoral por la que se mantenía para la elección de julio de 1988 la misma división territorial de los distritos electorales uninominales que venía aplicándose desde 1979, por no ser conforme al último censo general de población. En términos estrictos, el PAN tenía razón en su alegato de que la división territorial era obsoleta y no cumplía con lo dispuesto en la norma constitucional. Sin embargo, el PAN sabía que desde el punto de vista legal se habían cumplido con todas las formalidades para tal decisión y el Tribunal no tenía competencia en asuntos de constitucionalidad, además de que una nueva distritación era de imposible realización, por los tiempos, los costos y la complejidad técnica de una tarea como esa. El TCE tenía que confirmar la resolución de la Comisión Federal Electoral; no tenía alternativa.

Ese asunto me confirmaba la preocupación sobre la conflictividad que presentaría el proceso electoral, pero también sobre la fragilidad de aquel régimen institucional electoral; y desde el punto de vista jurisdiccional sobre la ausencia total de mecanismos de control constitucional.

Posteriormente, el TCE recibiría 593 recursos de queja por los resultados electorales. Entre la segunda semana de julio y el 19 de agosto de 1988 se entraría en una verdadera vorágine; jornadas de 16 a 20 horas de trabajo diario; los siete días de la semana, resultaban insuficientes. No obstante, el TCE sustanció y resolvió todos y cada uno de los recursos de queja interpuestos sentando criterios que a la fecha siguen vigentes y algunos de los cuales después se recogerían, de alguna manera, en el derecho positivo mexicano.

De los 593 recursos el TCE declaró fundados o parcialmente fundados 64; declaró infundados 323; desechó 180; y sobrese-

yó 11. El resto fueron 10 recursos duplicados; 3 desistimientos; y 2 no fueron recursos sino informes.

Conforme al régimen vigente en 1988, la Comisión Federal Electoral retuvo 13 constancias de mayoría relativa del PRI, en las que el Tribunal de lo Contencioso Electoral había considerado viciadas por irregularidades las elecciones. Con posteridad en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, uno de los más controvertidos de los tiempos modernos de México, mediante entendimientos y negociaciones entre los partidos políticos e imposiciones de la mayoría, se recompuso la integración de la Cámara, inclusive llegando al absurdo de no modificar las votaciones de las elecciones en que se alteraba el resultado final, con lo que algunos candidatos que recibieron la acreditación de sus triunfos lo lograron con menos votos, formalmente, que el que resultó perdedor. Sin duda, agosto-septiembre de 1988 fue el inicio real del proceso en el que se sentenció a muerte a los Colegios Electorales.

Por primera vez el candidato del PRI obtenía apenas, según las cifras oficiales, el 50.77 % de los votos (su inmediato antecesor había obtenido el 68.4 %); los datos oficiales<sup>11</sup> señalan que el padrón electoral para esa elección fue de 38,074,926 ciudadanos; habiendo votado para Presidente 18,915,722; para diputados de MR 18,730,065 y para diputados de RP 18,820,415 (la diferencia puede ser por los electores que votaron fuera de sus distritos y porque fue la última elección en que se utilizaron dos boletas diferentes para votar por MR y RP, respectivamente); y para senadores 18,915,722. Por tanto, el abstencionismo ascendió a

<sup>11</sup> Los datos utilizados son los que aparecen en la publicación *Proceso Electoral Federal* de la Comisión Federal Electoral, México, noviembre de 1988. En esta publicación se refieren pormenorizadamente todas las impugnaciones que se presentaron.

más del 49.5 %. Con esos resultados y los acuerdos en el colegio electoral, el PRI apenas logró contar en la Cámara de Diputados con 260 legisladores (52% del total).

El resultado obvio de la elección de 1988 fue de una terrible insatisfacción para todos los participantes, ganadores y perdedores. El marco legal e institucional se vio rebasado por la realidad, a lo que el TCE no fue ajeno, muy por el contrario, fue víctima.

En 1988, los partidos políticos no estaban en capacidad ni tenían la voluntad de resolver las diferencias por la vía de derecho; no tenían cuerpos de abogados especialistas ni conocían el marco legal (probablemente el PAN era el partido que más apostaba a la solución jurídica y era el mejor estructurado para ello, pero aún sus recursos que pueden revisarse en los archivos del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación eran enormemente deficientes en lo general); y la actitud, que todavía persiste en alguna medida, de denostar por el solo hecho de no obtener una resolución favorable a sus intereses era la constante.

El ambiente adverso arrastró al TCE, pero en un balance objetivo debe reconocerse que frente a las limitaciones legales a que estaba sujeto, el Tribunal hizo una tarea fundamental. Además de servir de amortiguador para las pugnas partidistas, encauzó por la vía jurídica la solución de los diferendos. Con enorme esfuerzo y partiendo de cero, dio sentido jurisdiccional a diversos criterios que hoy se siguen aplicando; pero sobre todas las cosas, hizo evidente la necesidad de judicializar la solución de los conflictos político-electorales.

1988 marcó el fin de una etapa institucional de organización de las elecciones, y fue el principio de la justiciabilidad de todos los actos y resoluciones en la materia. A nadie escapaba la necesidad de transformar de raíz la estructura organizacional electoral. El esquema de la Comisión Federal Electoral había terminado, y resultaba impostergable fortalecer la capacidad de



instrucción y resolución del órgano jurisdiccional en materia electoral. La experiencia del TCE fue definitiva para ello.

Como lo comenté antes, el CFE establecía que el TCE iniciaba sus funciones en octubre del año previo al de la elección y las concluía al término del proceso electoral. Ello hizo que surgiera una discusión al seno de los que conformábamos el TCE: debía o no entrar en receso el Tribunal en octubre. Ganó la posición contraria a la que yo sostenía y se decidió que el Tribunal fuera permanente<sup>12</sup>. Los demás magistrados sostenían que después del proceso electoral la CFE podía tomar decisiones impugnables para lo cual era necesario que existiera el órgano jurisdiccional. Respetando ese punto de vista me sostuve en el mío.<sup>13</sup>

### II.3 Segunda época (1990-1992)

A partir de 1989 empezaría un complejo proceso de redimensionamiento de las instituciones electorales; por un lado, el relevo de la estructura que organizaba las elecciones federales, por el otro, el órgano jurisdiccional que resolviera las controversias. Seguramente hay otros actores más autorizados que yo para referir los pormenores, pero quiero dar mi versión, cen-

<sup>12</sup> En mayo de 1988 presenté a consideración de mis colegas magistrados un documento en el cual sostenía la tesis de que debíamos entrar en receso al finalizar el evento comicial no únicamente por razones jurídicas sino también por la situación política que yo avizoraba; que debíamos cumplir con lo dispuesto en la ley y pugnar por una reforma a fondo que dotara al tribunal con más facultades. Mi posición no fue compartida por los demás magistrados y debo decir que con un argumento plausible. Ellos sostenían que después del proceso electoral la CFE podía tomar decisiones impugnables para lo cual era necesario que existiera el órgano jurisdiccional. Respetando ese punto de vista me sostuve en el mío.

<sup>13</sup> Renuncié al TCE en diciembre de 1988. Recibí y acepté la invitación de Rubén Valdés Abascal par trabajar en la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

trándome de manera particular en el ámbito jurisdiccional que es lo que aquí nos ocupa.

Con objeto de conocer los diversos puntos de vista se realizaron foros de debate en la Cámara de Diputados y en la Comisión Federal Electoral. Existe una abundante bibliografía sobre estos trabajos realizados por los partidos políticos, el gobierno y especialistas entre principios de 1989 y mediados de ese año, los cuales generaron treinta iniciativas de reformas constitucionales presentadas por los grupos parlamentarios y legisladores, las cuales fueron analizadas en un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que inició el 28 de agosto y concluyó el 20 de octubre de 1989. Finalmente, la reforma constitucional de los artículos 5º; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI, base 3ª., después de concluido el proceso previsto en el artículo 135 de la Constitución, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de abril de 1990.<sup>14</sup>

Durante los debates tanto previos como en la Cámara de Diputados, en el tema del tribunal electoral se polarizaron las opiniones. Había quien propugnaba por su desaparición planteando que fuera el Poder Judicial de la Federación el que asumiera esas funciones<sup>15</sup>, pero los más se pronunciaban por no sólo mantener al tribunal electoral sino por fortalecerlo. En este camino se dibujó ya un proyecto de institucionalización de la jurisdicción electoral. No era ocurrencia, debía aspirarse a tener un sistema integral de justicia electoral.

Tomada ya la decisión de mantener un órgano jurisdiccional especializado la discusión se ubicaba en torno a sus características y facultades. Desde entonces habíamos quienes pugnábamos por dar el paso a un tribunal fuerte, con plena capacidad resolutiva.

<sup>14</sup> Para una información más detallada sobre estas reformas ver: Franco González Salas, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano”, *Revista Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, 1996, Tomo 8.

<sup>15</sup> En realidad el propio Poder Judicial no estaba de acuerdo con esta alternativa.

va, incluyendo aspectos de constitucionalidad. Las condiciones objetivas no hacían viable en ese momento un proyecto tan audaz. Dos de los aspectos más delicados eran el de los colegios electorales como últimas instancias en la “calificación de las elecciones”; y el cómo combinar las competencias del Poder Judicial con las de un órgano jurisdiccional electoral autónomo con facultades en materia de constitucionalidad.

En este contexto se aceptó que se mantendrían los colegios electorales a pesar de las impugnaciones de que eran objeto<sup>16</sup> y que se establecería un órgano jurisdiccional autónomo con más facultades que el TCE pero sin competencia en materia de constitucionalidad.

De esta manera, el Constituyente Permanente agrupó lo relativo al contencioso electoral en los artículos 41, párrafos 10 al 12 y 60 de la Constitución.

En el artículo 41 se establecían las siguientes bases:

- a) Por primera vez se determinó que la ley tendría que crear un “sistema” de medios de impugnación de los que conocerían el organismo público (IFE) y un “Tribunal autónomo”, órgano jurisdiccional en materia electoral.
- b) El sistema de medios de impugnación debía conferir *definitividad* a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.
- c) La ley determinaría la competencia y organización del Tribunal bajo las siguientes bases: funcionaría en Pleno y en Salas Regionales, resolvería en una sola instancia y en sesión pública.

<sup>16</sup>Las principales impugnaciones se basaban en argumentos de imparcialidad. Se objetaba que los colegios electorales de diputados y senadores eran juez y parte, que se constituían con una mayoría predeterminada que favorecía al partido político mayoritario, y que no se ceñían a ningún procedimiento jurídico.

- d) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarían su debida integración.
- e) Sus resoluciones serían definitivas e inatacables, salvo las que dictare con posterioridad a la jornada electoral, las cuales podían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los colegios electorales en los términos del artículo 60 de la Constitución.
- f) Los magistrados debían satisfacer los requisitos que señalara la ley, los cuales no podrían ser menores a los fijados para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- g) Los magistrados serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas que presentare el Ejecutivo Federal; y de no lograrse dicha mayoría calificada, se procedería a insacular de entre los candidatos propuestos a los magistrados.

Por su parte el artículo 60 de la Constitución estableció:

- a) Se mantenía el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, así como la hetero-calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral.
- b) Los colegios electorales quedaban expresamente acotados por primera vez en nuestra historia constitucional, dado que únicamente podían modificar resoluciones del Tribunal cuando se hubieran presentado violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas o en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

Con ese marco constitucional se procedió a la elaboración de la ley reglamentaria. Producto también de una variada y nume-

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 113

rosa cantidad de iniciativas, se logró la aprobación de la ley electoral vigente: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo COFIPE); el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990.

En el COFIPE se destinaron los Libros Sexto y Séptimo para regular, el primero, la normas de competencia y organización del Tribunal Federal Electoral (TFE en lo sucesivo), definiéndolo como órgano jurisdiccional autónomo; y el segundo, las normas relativas a las nulidades, el sistema de medios de impugnación, y las sanciones. A la luz de la experiencia del TCE, el COFIPE estableció una regulación mucho más amplia y completa en materia de organización y funcionamiento del Tribunal y en lo procesal.

El TFE funcionaría con una Sala Central integrada por cinco magistrados y con sede en el Distrito Federal, la cual tenía carácter permanente, y con cuatro salas regionales integradas con tres magistrados cada una, con sede en las cabeceras de circunscripción respectivas que funcionarían temporalmente durante los procesos electorales; los magistrados durarían en funciones ocho años. Cada Sala contaría con “jueces instructores”, secretarios de estudio y cuenta, así como con secretarios auxiliares, personal jurídico y administrativo necesario para el desarrollo adecuado de sus funciones. Además se estableció que habría un Secretario General y un Secretario Administrativo del Tribunal.

En cuanto al sistema de medios de impugnación se determinó que existirían: a) el recurso de aclaración, por el cual los ciudadanos podían impugnar los actos de las oficinas municipales del IFE, el cual era resuelto por la Junta Ejecutiva distrital correspondiente, resoluciones que conforme al COFIPE eran definitivas e inatacables; b) el recurso de revisión, por el cual los partidos políticos podían impugnar los actos o resoluciones de los consejos, juntas ejecutivas y demás órganos locales o distritales del IFE, el cual era resuelto por el órgano jerárquicamente inmediato supe-

rior; c) el recurso de apelación, por el cual los partidos políticos podían impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o los actos y resoluciones de los órganos centrales del IFE, el cual era resuelto por la sala Central del TFE; y el recurso de inconformidad, que podían interponer los partidos políticos para impugnar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de una o varias casillas o por la nulidad de la elección de diputado o senador, que era resuelto por la Sala Central o regional competente.

En materia procesal el COFIPE presentó avances muy importantes. Se establecieron reglas en materia de capacidad y personalidad; de términos y plazos procesales; de notificaciones; de improcedencia de los recursos; de pruebas; de tramitación y sustanciación; y de resoluciones.<sup>17</sup>

Aprobado el COFIPE, el Presidente de la República solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocara a un periodo de Sesiones Extraordinarias de la H. Cámara de Diputados que iniciaría el día 28 de septiembre de 1990 y cuyo objeto sería, entre otros, conocer, discutir y votar el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales relativo a la

<sup>17</sup>No obstante los avances indudables que se alcanzaron, debe reconocerse que fueron aún insuficientes. En varias reuniones a las que fui convocado para proponer o dar opinión sobre esos temas insistía en varios aspectos que a mi entender era indispensable tomar en cuenta. Los planteamientos más relevantes fueron: en materia de integración, organización y funcionamiento sosteníamos la necesidad de dar permanencia y seguridad a los magistrados y que las salas regionales fueran de carácter permanente (hoy en día siguen siendo temporales lo que causa problemas muy serios para su integración en cada proceso electoral); en materia de nulidades señalamos que no podía mantenerse el mismo sistema cerrado y que el 20 % de irregularidades no hacía sentido para anular una elección, además de que la redacción de las causales de nulidad era totalmente inadecuada y en algunos casos de imposible realización fáctica; y en el tema de pruebas insistimos hasta la necedad en que era necesario abrir el número y naturaleza de las mismas.

elección o insaculación de Consejeros Magistrados (que integrarían el Consejo general del IFE) y de los Magistrados de las salas del TFE.

Convocado el periodo de sesiones extraordinarias, la Cámara de Diputados aprobó el 29 de septiembre los nombramientos de los magistrados.<sup>18</sup>

El 11 de octubre de 1990 se celebró la Ceremonia Formal de protesta de los Magistrados de la Sala Central del TFE en las instalaciones que había ocupado el TCE en la calle de Hamburgo<sup>19</sup>;

<sup>18</sup> En el segundo artículo del Decreto respectivo se señaló que integrarían la Sala Central como magistrados propietarios a José Luis de la Peza, José Fernando Franco G.S., Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena, y como suplentes a José de Jesús Orozco Henríquez y Víctor García Moreno (posteriormente, el 13 de octubre de 1993, por renuncia del magistrado Cipriano Gómez Lara protestó como magistrado propietario el Maestro José de Jesús Orozco Henríquez). Conforme al tercer artículo del Decreto se elegían como magistrados propietarios y suplentes de las Salas Regionales a: Sala Regional con sede en Durango (segunda circunscripción), como propietarios Juan Ángel Chávez Ramírez, Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros y como suplente Roberto Flores Lavín; Sala Regional con sede en Xalapa (tercera circunscripción) como magistrados propietarios Francisco Loyo Ramos, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar, suplente Jorge Scheleske Tiburcio (por renuncia del magistrado Loyo Ramos se incorporó como propietario el magistrado Scheleske el 27 de septiembre de 1993); Sala Regional con sede en Guadalajara (cuarta circunscripción) como magistrados propietarios Ángel Rafael Díaz Ortiz, Gabriel Gallo Álvarez y Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco, suplente Jaime Cedeño Corral; y en la Sala Regional con sede en Toluca (quinta circunscripción) como magistrados propietarios Edmundo Elías Musi, Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila, suplente Melchor Dávila Maldonado.

<sup>19</sup> A esta ceremonia y conforme a lo dispuesto en la Constitución en el sentido de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarían la debida integración del TFE, acudieron el señor Fernando Gutiérrez Barrios en su doble carácter de Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General del IFE, y los legisladores, Senadora María Esther Scherman y Diputado Juan Antonio García Villa, quienes eran además Consejeros del Poder Legislativo ante el Consejo General del IFE.

con posterioridad a la instalación, el mismo día, se llevó a cabo la primera Sesión Plenaria de la Sala Central en la cual se acordó fijar como “sede provisional” del TFE y de la Sala Central el edificio ubicado en Hamburgo 18 y en la que el autor de estas líneas tuvo el honor de ser elegido Presidente.<sup>20</sup>

Por supuesto el TFE no arrancaba de cero como su antecesor, pero su nueva estructura orgánica y las reformas legales presentaban nuevos retos y dificultades a vencer.

A partir de la instalación de la Sala Central se inició un periodo sumamente complejo para encontrar sedes a las Salas regionales, iniciar la capacitación de los magistrados y de todo el personal jurídico de la Sala Central y para mejorar la infraestructura del Tribunal.

Un primer paso importante para la organización y funcionamiento del TFE, dado que el proceso presupuestal ya había iniciado, consistió en lograr que el Tribunal como órgano autónomo contara con su propio presupuesto y que no se le considerara, aunque fuera para ese solo efecto, en la órbita de la Secretaría de Gobernación. No sin problemas y resistencias ese paso se logró dar y a partir del año de 1991 el Tribunal gozó de independencia presupuestal<sup>21</sup>, lo que reforzaba de manera importante su carácter de órgano jurisdiccional autónomo.

<sup>20</sup> En Sesiones Plenarias posteriores se nombraron como Secretario General a Francisco Javier Barreiro Perera y como Jueces Instructores Javier Aguayo Silva, Daniel Cortés Macías, Lourdes Guadalupe Galván Pérez, Francisco Javier Naranjo Gascón y José Luis Rebollo Fernández; y en la cuarta Sesión del 19 de diciembre de ese mismo año se designaron a los Presidentes de las Salas: en Durango Juan Ángel Chávez Ramírez, en Xalapa José Fernando Ojesto Martínez Porcayo; en Guadalajara Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco; y en Toluca Edmundo Elías Musi.

<sup>21</sup> En ese entonces era Secretario de Programación y Presupuesto el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. El Dr. Zedillo tenía originalmente una visión muy diferente, pero después de escuchar los argumentos legales se convenció de la necesidad de dotar de plena autonomía no sólo funcional sino también presupuestal al TFE.



Después de vencer diversas circunstancias adversas se logró que los días 4 y 5 de enero de 1991 (el COFIPE ordenaba que la instalación de estas Salas se hiciese a más tardar en la primera semana de enero del año de la elección) quedaran instaladas formalmente las Salas Regionales en Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca<sup>22</sup>, y para finales de ese mes estaban totalmente integradas.

Debo decir que quienes integramos el TFE hicimos un gran esfuerzo por constituir desde su iniciación una institución profesional y responsable. Las tareas desarrolladas en los meses que siguieron a la instalación de la Sala Central son verdaderamente considerables; en realidad podemos decir con mucho orgullo que el TFE nació con una gran y moderna organización que le permitió hacer frente a sus responsabilidades. En este trabajo se referirán solamente algunas que por su importancia vale la pena mencionar.

Se crearon las Coordinaciones de Comunicación Social y la de Programas de Capacitación y del Centro de Documentación y se instaló la Comisión de Justicia.<sup>23</sup>

Se elaboraron y aprobaron diversos ordenamientos secundarios para normar los aspectos fundamentales, entre los cuales se citan: el Reglamento Interior del TFE (aprobado en sesión plena-

<sup>22</sup> La decisión que tomamos desde el principio fue la de no recurrir a apoyos locales para no crear ningún elemento que pudiera despertar la perspicacia sobre la imparcialidad y autonomía del TFE.

<sup>23</sup> Esta Comisión fue una creación interesante pues tenía como función principal conocer y, en su caso, sancionar las faltas graves en que pudieren incurrir los consejeros magistrados del IFE y los magistrados del TFE. Se integró con el Presidente del Tribunal, dos consejeros de la Cámara de Diputados (Rodolfo Duarte Rivas y Juan Antonio García Villa), dos consejeros magistrados del Consejo General del IFE (Olga Hernández Espíndola y Luis Tirado Ledesma), y dos magistrados del TFE (Cipriano Gómez Lara y Javier Patiño Camarena), y fungió como Secretario de la Comisión el Secretario General del TFE (Fco. Javier Barreiro Perera). La Comisión nunca tuvo la necesidad de actuar.

ria del 28 de diciembre de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991); y los Manuales “del Juez Instructor”, “del Centro de Documentación”, “de Procedimientos de Oficialía de Partes”, “de Procedimientos de Actuaría” y “de Procedimientos del Archivo Jurisdiccional (todos aprobados en sesión plenaria el 5 de abril de 1991).

Partiendo de la premisa fundamental de que los recursos humanos es el capital más valioso de cualquier organización o institución se puso especial cuidado en la selección y contratación del personal del TFE. Al conformarse la plantilla del personal administrativo se incorporó a 56 servidores que prestaban sus servicios al TCE; se elaboraron los perfiles para jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta, secretarios auxiliares, actuarios, y demás personal jurídico, técnico y administrativo. La plantilla permanente total de la Sala Central fue de 129 personas y la de cada una de las Salas Regionales de 45 personas. Para hacer frente al enorme número de recursos interpuestos en la etapa de resultados de las elecciones se contrataron por honorarios a 41 personas en la sala Central y 13 personas para apoyar en conjunto a las Salas Regionales.

En el ámbito de recursos materiales se elaboró un manual de adquisiciones y servicios y se creó el Comité respectivo. Además de los programas de conservación y mantenimiento permanente, del aumento de la infraestructura en materia de telefonía, faxes, fotocopiado, y otros, la parte más significativa fue la adquisición y puesta en funcionamiento de un sistema integral de cómputo que entrelazaba a las cinco Salas del TFE. Ello hizo necesaria la capacitación para el uso adecuado y eficiente de dicho equipo de todo el personal del Tribunal, incluyendo a los magistrados. Finalmente en este rubro debo resaltar de que a pesar de que en aquel tiempo por ser un órgano autónomo no estábamos obligados a ceñirnos a muchas de las disposiciones

aplicables a la administración pública, en todos los aspectos nos sujetamos a ellas.

Mención especial merece el esfuerzo que se hizo en el TFE en materia de capacitación y documentación. La formación, actualización y superación del personal, en lo particular del jurídico, era una prioridad. También considerábamos que contar con una infraestructura suficiente que nos permitiera acceder de manera confiable y rápida a fuentes normativas y doctrinales resultaba fundamental<sup>24</sup>. Con la participación de todos los magistrados del Secretario General, jueces instructores y secretarios de estudio y cuenta se formularon planes y programas de capacitación que se llevaron a efecto permanentemente.

Con esos objetivos en materia de capacitación y actualización se diseñaron las que llamamos “reuniones nacionales” en las que participábamos todos los magistrados, Secretario General, jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta y, en ocasiones, el demás personal jurídico e invitados especiales de gran categoría que nos ilustraron con sus conocimientos en conferencias y talleres específicos que tenían verificativo en el marco de las reuniones. Se celebraron entre el 12 de noviembre de 1990 y el 15 de agosto de 1991 seis reuniones nacionales. Asimismo, para capacitar en computación se realizaron tres cursos: unix usuario, word perfect y portafolio para los magistrados y de word perfect para todo el personal del Tribunal. En paralelo, a partir de febrero, en las Salas Regionales se desarrollaron cursos de derecho siguiendo las líneas generales definidas por los magistrados en las reuniones nacionales, como en computación.

El Centro de Documentación inició sus trabajos y para 1991 tenía trescientas treinta tres obras especializadas en materia electo-

<sup>24</sup> Debe tenerse presente que en aquellos años no se daba mucha importancia a estos rubros.

ral; se logró por primera vez contar con la legislación electoral vigente en los treinta y uno Estados de la República; y con la legislación de 16 de los países más representativos por sus regímenes y sistemas electorales. Se iniciaron también sistemas de clasificación y catalogación específicos que permitieron optimizar la localización y consulta, se adquirieron bases de datos complementarias y se firmó un convenio con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que nos permitía el acceso a su banco de datos. Para haber sido el inicio no era poca cosa. Es válido decir que, con el tiempo, el Centro de Documentación del Tribunal ha llegado a tener reconocimiento nacional e internacional<sup>25</sup>. Además se comenzó la edición y publicación periódica de una revista especializada en derecho electoral, *Justicia Electoral*, que todavía subsiste y que llenó un espacio vacío en aquel entonces.

El proceso electoral de 1991 se desarrolló en condiciones políticas muy diferentes a las de 1988. La creación del IFE y la transformación del tribunal electoral fueron factores que influyeron en ello. No obstante, todavía se mantenía lejana la posibilidad de que se cuidara el aspecto jurídico; los partidos y candidatos se preocupaban más por otras cuestiones.

En esas condiciones más favorables o, por decirlo de otro modo, menos conflictivas, se llevó a efecto el proceso comicial. Durante la etapa preparatoria se interpusieron en total ante las cinco salas 172 recursos de revisión<sup>26</sup> y 42 de apelación. Para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa se interpusieron

<sup>25</sup> Países como Perú y Chile solicitaron, años después, asistencia del Centro para sus propios desarrollos institucionales.

<sup>26</sup> Recuérdese que el COFIPE ordenaba, atendiendo al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, que todos los recursos de revisión o apelación que se presentaran dentro de los cinco días anteriores al de la elección se remitirían a la Sala competente del TFE para que se resolvieran con el de inconformidad con el que guardasen relación.

465 recursos de inconformidad, correspondiéndole 187 a la Sala Central, 131 a la Sala de Durango, 57 a la Sala de Xalapa, 37 a la Sala de Guadalajara y 53 a la de Toluca<sup>27</sup>. De esos recursos de inconformidad 239 los interpuso el PAN, 105 el PRD y 30 el PRI, los demás se repartieron entre los otros partidos políticos y coaliciones.<sup>28</sup>

La Sala Central desahogó la resolución de los recursos en 8 sesiones públicas que se celebraron entre el 14 de septiembre y el 22 de octubre; la Sala de Durango celebró 4 sesiones públicas entre el 15 de septiembre y el 5 de octubre; la Sala de Xalapa realizó 6 sesiones públicas entre el 13 de septiembre y el 7 de octubre; la Sala de Guadalajara tuvo 5 sesiones públicas entre el 10 de septiembre y el 2 de octubre; y la Sala de Toluca resolvió los recursos en 5 sesiones públicas entre el 10 de septiembre y el 4 de octubre. Lo importante de estas resoluciones fue la consolidación de criterios aislados u obligatorios que a la fecha siguen vigentes. Los criterios abarcaban temas de personalidad; agravios; admisión y valoración de pruebas; escrito de protesta; requerimientos de los jueces instructores para mejor proveer; efectos y alcances de las actas oficiales; sobre los alcances de las causales de nulidad y en lo particular las de error o dolo en la computación de los votos, la que refiere la nulidad por instalarse la casilla en lugar distinto al señalado originalmente, y la causal por permitir votar sin credencial o a los que no aparecen en las listas nominales de casilla.

Las Salas del TFE desecharon 240 recursos de inconformidad, sobreseyeron 23, declararon infundados 79, tuvieron por no interpuestos 22, archivaron 8, declararon parcialmente fundados

<sup>27</sup> En la Memoria del TFE correspondiente a 1991 se podrá encontrar información detallada de los recursos, sus tipos, las causas de impugnación, los agravios hechos valer, entre otros datos útiles.

<sup>28</sup> En la elección de 1991 participaron el PRI, PAN, PRD, PARM, PPS, PFCRN, PDM, PRT, PEM y PT. Asimismo, téngase presente que por ser elección intermedia se elegían los 500 diputados, los 66 representantes a la Asamblea del Distrito Federal y la mitad de los senadores conforme la reforma constitucional de 1986.

89 y fundados 4. Como consecuencia de esas resoluciones se anularon las votaciones en 813 casillas, lo que significó la anulación de 250,890 votos en las tres elecciones.

Resultó lamentable que casi el 50 % de los recursos de inconformidad fueron desechados, lo cual no significaba más que el reflejo de la poca importancia que los partidos políticos en ese entonces otorgaban a su defensa legal. Me atrevo a afirmar esto de manera tan enfática en virtud de que, por un acuerdo del Tribunal en Pleno, se envió con diez días de anticipación a la jornada electoral a todas las dirigencias partidistas un oficio en el cual se les comunicaba detalladamente todos los requisitos legales para la admisión de los recursos y los criterios que había establecido el TFE en relación a ello.

En la elección de 1991 el padrón ascendió a 36'400,125 ciudadanos, de los cuales votaron 23'969,773 (36.1 % de abstencionismo). El PAN obtuvo el 17.73 %; el PRI el 61.48 %; el PPS el 1.80 %; el PRD el 8.25 %; el PFCRN el 4.36 %; el PARM el 2.15 %; el PDM el 1.08 %; el PRT el 0.59 %; el PEM el 1.44 %; y el PT el 1.16 %. Los votos nulos sumaron 1'015,061 que representaron el 4.23 % de la votación total. Con esos resultados el PAN obtuvo 89 diputados, el PRI 319, el PRD 41, el PFCRN 23, el PARM 15 y el PPS 12, que sumaban 499.

Resultaron 499 diputados electos, toda vez que la Sala Regional de Durango anuló la elección en el distrito electoral V de Coahuila por haberse acreditado diversas irregularidades que sumadas anulaban más del 20% de las casillas instaladas<sup>29</sup>. Esta fue

<sup>29</sup> En el expediente SD-II-RI-017/91, la Sala de Durango resolvió por unanimidad que se habían actualizado causales de nulidad de votación en más del 20 % de las casillas, por haberse entregado los paquetes electorales extemporáneamente y por error o dolo en la computación de los votos que beneficiaban a la fórmula de candidatos del PRI y por tanto eran determinantes para el resultados de la elección. La elección se repitió por convocatoria de la Cámara de Diputados, habiendo resultado ganador de nueva cuenta el PRI.

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 123

una resolución histórica puesto que era la primera vez en la época moderna que se anulaba una elección por la vía jurisdiccional.

Por otra parte, resultó muy satisfactorio que en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados —a pesar de las facultades que tenía, que no fueron reguladas en la Ley Orgánica del Congreso lo que le daba un amplio margen discrecional— solamente se hicieron observaciones en cuatro de las resoluciones del TFE y en ningún caso se modificó su sentido o alcance.

El desahogo de los recursos requirió jornadas exhaustivas de más de 14 horas diarias. Los jueces instructores hicieron un espléndido trabajo, lo que facilitó las tareas de los magistrados y de sus ponencias. Quizás en el futuro valga la pena reflexionar sobre la conveniencia de reinstaurar esta figura judicial.

La elección de 1991 no tuvo ni cercanamente el grado de impugnación que la de 1988. En términos generales se aceptaron los resultados y el debate pasaba de los temas de fraude, irregularidades y abusos, a los de equidad en la contienda electoral y a la parcialidad de los colegios electorales. La recuperación del PRI fue sorprendente, casi inverosímil, pero fue aceptada.

Otro aspecto en el que se mejoró sustancialmente fue en el terreno internacional. Los que tuvimos oportunidad de vivir el repudio generalizado que existía a nuestros procesos electorales en los foros internacionales entre 1988 y 1991, pudimos apreciar un cambio notorio de actitud y reconocimiento a partir de la creación del IFE y del TFE, y de manera más acentuada después de la elección de 1991. En este terreno las instituciones electorales —ante las reticencias y objeciones de muchos— propugnamos por tener una mayor presencia en dichos foros a efecto de explicar los grandes cambios que habían operado en materia electoral en nuestro país. Esa política dio resultados positivos y se consolidó posteriormente con la invitación a organismos internacionales y personas distinguidas del extranjero a que vinieran

durante la celebración de los procesos electorales. Hoy este ya no es un tema que ocupe atención alguna, en aquel entonces era toral; hoy por el contrario el IFE y el Tribunal Electoral gozan de prestigio y reconocimiento nacional e internacional, inclusive, exportan tecnología.

Los miembros del TFE nos dedicamos de tiempo completo a prepararnos para el proceso electoral de 1994 y para desahogar las impugnaciones que llegaren a presentarse. No obstante, estábamos conscientes de que nuestras instalaciones además de inadecuadas e insuficientes no respondían a la investidura de la Institución. Por ello, desde finales de 1991 nos dimos a la tarea de buscar un inmueble digno que albergara al Tribunal. Nos pasamos varios meses en la búsqueda sin resultados positivos. Visitamos una cantidad bastante grande de inmuebles y ninguno llenaba las necesidades por distintas razones. Fue entonces que, a mediados de 1992, decidimos explorar la posibilidad de adquirir terreno y construir un edificio *ad-hoc* para el TFE. La fortuna estuvo con nosotros y en junio nos ofreció el entonces Departamento del Distrito Federal la donación de un terreno de 10,000 metros cuadrados, ubicado en Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, en esta Ciudad de México, misma que se formalizó en septiembre de ese año de 1992. Posteriormente el TFE adquirió a título oneroso un predio adjunto de 6,189.32 metros cuadrados.

Con la previsión presupuestal que habíamos hecho para renta o compra de un edificio teníamos recursos para el proyecto e iniciar la construcción. Sin embargo, con el objeto de darle absoluta transparencia al uso de los recursos, amparados en un Convenio de Colaboración que teníamos celebrado con la UNAM, signamos un par de acuerdos específicos. El primero con la Facultad de Arquitectura para que se encargara del proyecto con las ideas que aportaríamos los miembros del Tribunal, estudios de mecánica se suelos, levantamiento del terreno y cálculo estruc-



tural; el segundo, con la Dirección General de Obras y Servicios Generales para que esta unidad de la UNAM se responsabilizara de la elaboración de las bases de los concursos necesarios, formatos y licitaciones; revisión del catálogo de conceptos de obra y análisis; dictamen de las empresas convocadas y supervisión de la obra civil, electromecánica e instalaciones.

Contra todos los pronósticos internos y externos un año después del inicio de la construcción el 1° de febrero de 1993 se logró contar con la sede propia del TFE, misma que fue formalmente inaugurada el 22 de febrero de 1994 con la asistencia de los tres Poderes de la Unión, los cuales en un acto de respeto a la autonomía del tribunal aceptaron, en contra de las prácticas existentes, que el orador único en esa ceremonia fuese el Presidente del Tribunal.

En su concepción original el TFE tenía una superficie construida de 19,000 metros cuadrados entre las áreas de trabajo, Salón de Plenos, auditorio, biblioteca y aulas, vestíbulos y áreas de circulación, estacionamientos y accesos vehiculares, casa de máquinas, áreas verdes rehabilitadas, terrazas y otros. El diseño y construcción del edificio del Tribunal le valió un reconocimiento internacional a la Facultad de Arquitectura. Muchos entonces criticaron la obra, pero yo estaba convencido de su necesidad dado que el Tribunal Electoral estaba llamado a empresas aún más importantes para la vida político-electoral y democrática de México.

Realmente todos los miembros del TFE sentimos un gran orgullo por su sede, no en el sentido material que de por sí sería suficiente por su gran dignidad, sino más por lo que representaba para todos: era el símbolo que acreditaba la consolidación de una verdadera Institución de la República.

Podría platicar decenas de anécdotas que vivimos los integrantes del Tribunal durante el diseño y construcción de su sede; fue un ejercicio compartido en el que todos tuvimos algo que ver. Recuerdo con particular gusto nuestras discusiones de cómo de-

bíamos decorar los espacios. Hubo todo tipo de ideas pero finalmente prevaleció que debíamos ser muy cautos puesto que los partidos políticos y sus miembros eran sumamente perspicaces, por lo que el uso de efigies, bustos, cuadros, etc., de nuestros próceres podían tener lecturas políticas. Ante ello, nos rompíamos la cabeza para encontrar algo distintivo para el Tribunal. La primera decisión fue mandar hacer un escudo nacional, el águila devorando la serpiente, pero en una versión original. Hoy se puede apreciar en la entrada principal del edificio central del Tribunal una preciosa escultura<sup>30</sup>. La segunda decisión fue circunstancial. Algunos magistrados nos desplazábamos a una reunión, precisamente al Departamento del Distrito Federal para agradecer la donación del inmueble (terreno), por lo que pasamos por la Columna de la Independencia y recordé que las figuras de las mujeres en la base del conjunto representaban, respectivamente, la paz, la guerra, el derecho y la justicia. Al ser recibidos por el Jefe del Departamento y después de las formalidades de la ocasión, me permití sugerirle que nos permitiera sacar una copia de la figura que representaba la justicia, dado que nadie podría objetar que se pusiera esa estatua a la entrada del Salón de Plenos del Tribunal. Para sorpresa de todos, el ofrecimiento del funcionario fue más allá de lo solicitado y nos manifestó que pronto tendrían que darle mantenimiento al monumento por lo que nos obsequiaría la copia de la “Justicia”. Poco antes de la inauguración del edificio estábamos contemplando como la inmensa figura era colocada en su pedestal a un lado del corredor que conduce al Salón de Plenos. Hoy sigue siendo un símbolo del Tribunal.

<sup>30</sup> Escultura que el autor, el maestro C. Espino, debió mantener como obra exclusiva para el Tribunal, sin embargo, por sus características y belleza sabemos que ha comercializado la reproducción que le fue pedida en una edición limitada por el propio Tribunal y que es a una escala mucho más pequeña que la original.

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 127

Al término del proceso electoral las Salas Regionales debían entrar en receso, lo que creaba un gran problema. Toda la infraestructura humana, financiera y material se perdería. Hicimos algunos cálculos de lo que nos costaría cerrar las sedes para reabrir las en menos de dos años y llegamos a la conclusión de que era menos oneroso mantenerlas como centros de capacitación, conservando al personal más valioso. Así operaron durante el receso.

Durante 1992 las tareas de capacitación y actualización se intensificaron por dos motivos. El primero derivado del tiempo con el que se contaba al no haber proceso electoral; el segundo, dado que los organismos electorales locales y los órganos del IFE solicitaban constantemente un intercambio de conocimientos y experiencias con los integrantes del Tribunal. Así mismo, se intensificaron los contactos a nivel internacional, destacando la colaboración con el IFE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la celebración del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Por su parte el Centro de Documentación prosiguió su crecimiento y consolidación. En 1992 su acervo bibliográfico creció en un 307% llegando a constituirse en ese año con 1852 títulos especializados, se inició en enero la publicación del Boletín de Adquisiciones Bibliohemerográficas y se adquirieron diversas bases de datos. El crecimiento obligó a ubicar la Coordinación de los Programas de Capacitación y del Centro de Documentación en un inmueble adecuado, por lo que el 1º de septiembre de 1992 se inauguró la nueva sede en Liverpool 23, colonia Juárez, en la Ciudad de México.

### II.4 Tercera época (1993-1996)

El año de 1993 resultaba ya de preparación de cara al proceso de renovación de los Poderes Federales de 1994. Por ello se

integró una agenda de actividades relativas a temas concretos relacionados con la materia<sup>31</sup>. El Centro de Documentación continuó su crecimiento y se dedicó fundamentalmente a los aspectos de apoyo técnico.

A pesar de los avances que ya presentaba, el marco jurídico vigente no colmaba ciertos aspectos de equidad en la contienda y por supuesto seguía manteniendo los impugnados colegios electorales. Ello originó que de nueva cuenta se trabajara en una reforma constitucional que se concretó con modificaciones importantes a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 fracción I y 100 de nuestro texto fundamental. La reforma constitucional, entre otras cuestiones importantes (algunas de organización y funcionamiento del Poder Legislativo), eliminó los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, así también de manera especial buscaba hacer más transparente el origen y destino de los recursos que utilizaban los partidos políticos, poner topes adecuados a los gastos de campaña, mayor equidad en el uso de los

<sup>31</sup> Así, en enero de ese año se desarrolló un curso de especialización en Sistemas y Fórmulas Electorales, al cual asistieron además de los miembros del Tribunal, personal del IFE y representantes de los partidos políticos, y un Seminario sobre aspectos de financiamiento de los partidos políticos con la colaboración de la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y de la Universidad Autónoma del Estado de México; en febrero se llevaron a cabo cursos sobre el sistema de medios de impugnación; en marzo un Taller sobre Técnicas de Investigación Documental en Ciencias Sociales y el curso “Enfoque Introductorio de Muestreo y Encuestas de Opinión”; en abril con la participación de especialistas norteamericanos se tuvo un seminario sobre “El financiamiento de los partidos políticos en Estados Unidos de Norteamérica”; en junio se celebró un diplomado en derecho electoral en la Universidad Juárez de Durango y se impartieron diversos cursos en materia de computación; y se participó en el seminario impartido por la Facultad de Derecho de la UNAM sobre “Temas de Política Comparada: Partidos Políticos y Procesos Electorales”; y en agosto se llevó a cabo el diplomado “El Derecho Electoral Mexicano” organizado por el Tribunal con la Facultad de Derecho de la UNAM y el IFE.

medios de comunicación social y en los procedimientos que, en general, garantizaran mayor imparcialidad en los procesos electorales. Dicha reforma se publicó en el *D.O.* el 3 de septiembre de 1993. Como consecuencia necesaria, el COFIPE fue reformado en 171 artículos; esas reformas y adiciones se publicaron en el *D.O.* el 23 de septiembre de 1993.

En lo relativo al ámbito jurisdiccional electoral las reformas fueron de fondo en cuanto a la estructura y funciones del Tribunal. Al desaparecer los colegios electorales se encargó a los órganos del IFE la determinación inicial sobre el resultado de las elecciones, facultándolo para otorgar las constancias respectivas. Los resultados electorales y los actos de dichos órganos, sobre las elecciones de diputados y senadores, podrían ser impugnadas ante el TFE, para lo cual se creó una Sala de Segunda Instancia que se integraba con el Presidente del Tribunal y cuatro magistrados propietarios y dos suplentes electos por la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>32</sup>

La reforma de 1993 confirmó la tendencia al fortalecimiento del TFE. Entre otras, las cuestiones más importantes fueron:

- a) Se reconoció la calidad de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral al Tribunal;
- b) Se ratificó la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones, convirtiéndose en la última instancia en las elecciones de diputados y senadores;

<sup>32</sup> En sesión del 27 de octubre de 1993 fueron electos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión los magistrados de la Sala de Segunda Instancia del TFE. Como magistrados propietarios se eligió a Margarita Luna Ramos, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Silva Meza y Guillermo Velasco Félix, y como magistrados suplentes a Leonel Castillo González y Germán Tena Campero.

- c) Como ya se señaló, se creó la Sala de Segunda Instancia y incorporó al Poder Judicial en la integración del Tribunal por conducto de los magistrados que integrarían dicha Sala a propuesta de la Suprema Corte y designación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, para cada proceso electoral;
- d) Se le dotó de competencia en materia laboral electoral;
- e) Se mantuvieron las Salas Regionales (aunque con carácter temporal), así como los cuerpos de magistrados y de jueces instructores;
- f) Se precisaron las atribuciones y facultades de cada uno de los órganos del Tribunal; de manera especial se pueden destacar en este ámbito los siguientes avances: se instituyó el Pleno con todos los magistrados de las Salas Central y Regionales; se desarrollaron con mayor detalle las competencias de las Salas; se ampliaron las facultades de los jueces instructores para que fueran más eficientes en la sustanciación y tramitación de los recursos; se reforzaron las atribuciones del Secretario General y del Secretario Administrativo, y se creó la figura en las Salas Regionales; se crearon legalmente las coordinaciones que tendrían a su cargo las tareas de capacitación, investigación, documentación y difusión, así como de comunicación social; se sentaron las bases del Centro de Capacitación Judicial Electoral;
- g) Es relevante señalar que se reestructuró el *contencioso electoral* conforme al nuevo sistema de resolución para las elecciones por el cual desaparecieron los colegios electorales de diputados y senadores, por lo que por primera vez se establecía un sistema mixto de calificación administrativa electoral-jurisdiccional; para ello se depuraron las reglas de procedimiento de los recursos, perfeccionándose aque-

llas relativas a competencia, legitimación, personería, plazos y términos, notificaciones, causales de improcedencia y desechamiento, acumulación y sobreseimiento. En este ámbito fue especialmente importante las modificaciones al sistema probatorio (el cual se amplió significativamente, mediante la aceptación de pruebas técnicas y la instrumental de actuaciones y la presuncional con un sentido amplio) y la incorporación de principios tan trascendentes como el de la suplencia del derecho y de la deficiente argumentación de los agravios. Mención especial merece que con esta reforma se logró introducir la que después bautizamos como “*causal genérica de nulidad de elección*”, por la cual rompimos con una inercia decimonónica que sostenía un sistema de nulidades tasado y cerrado (por cierto bastante discutible), que hasta el día de hoy prevalece parcialmente, a pesar de esa reforma;<sup>33</sup>

- h) Se incorporó el recurso de reconsideración, por el cual se podían impugnar ante la Sala de Segunda Instancia las resoluciones de las Salas Central y Regionales recaídas a los recursos de inconformidad en las elecciones de diputados y senadores o en contra de la asignación de diputados de representación proporcional realizada por el Consejo General del IFE; y
- i) Se ampliaron las facultades del Tribunal para sancionar conductas irregulares, particularmente de los observadores que incurriesen en violaciones al COFIPE.

<sup>33</sup> Es una obligación reconocer que muchos de los verdaderos avances de esta reforma se lograron, gracias a la acción decidida de algunos diputados del propio PRI y del PAN, que durante la discusión de las reformas, ya en tribuna, las aceptaron o impulsaron. Basta hacer una revisión de las versiones estenográficas de las sesiones en que constan los debates de septiembre de 1993 para avalar lo aquí señalado sobre las disposiciones que se incorporaron sobre la marcha y en tribuna.

A partir de octubre se intensificaron las tareas preparatorias para el proceso electoral de 1994. Se diseñó una agenda de capacitación y, a partir de diciembre, se invitó a los magistrados provenientes del Poder Judicial a integrarse a esos trabajos en trece Reuniones Nacionales que se celebraron entre finales de 1993 y durante 1994. Esta fue una experiencia inolvidable, nada fácil puesto que muchos magistrados no se habituaban a la idea de tener una Sala integrada por miembros del Poder Judicial y éstos tampoco tenían una idea clara de lo que era la judicatura especializada en materia electoral. Sin embargo, creo que el haberlos integrado desde el principio, pese a que formalmente habrían de formar parte del TFE hasta agosto de 1994, nos permitió a todos integrarnos en un equipo sólido y con criterios compartidos que a la postre rendiría grandes satisfacciones. La inmersión en la materia electoral les probó a los miembros del Poder Judicial que en el TFE se trabajaba seriamente, con conocimientos sustantivos y procesales consistentes y que la materia electoral tenía especificidades que la hacía distinta a las demás ramas del derecho; por su parte, los magistrados y jueces electorales nos nutrimos de la experiencia y conocimientos de los magistrados provenientes de la judicatura federal. La combinación fue realmente fructífera y al final del camino ganó el Tribunal y el desempeño de la justicia electoral.<sup>34</sup>

Se trabajó en el ámbito nacional e internacional de manera permanente para dar a conocer la nueva estructura y funciones del Tribunal, y se celebraron diversos convenios de colaboración con instituciones del país y del extranjero. Especialmente, se intensificaron cursos, seminarios y conferencias para los miem-

<sup>34</sup> En la Memoria 1994, 2 Tomos, y en la publicación Informe de Actividades 1990-1996, editados por el TFE se encuentran detalladamente descritas todas las actividades realizadas por el órgano jurisdiccional.



## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 133

bros de los partidos políticos, organizaciones e interesados en la materia; se celebraron más de cien eventos entre finales de 1993 y junio de 1994. Se consolidaron la Coordinación de Capacitación, el Centro de Documentación, así como la Coordinación de Comunicación Social, y se sentaron las bases para el Centro de Capacitación Judicial Electoral (el cual inició sus funciones una vez terminado el proceso electoral de 1994). El acervo bibliográfico y hemerográfico creció de manera exponencial.

En un acto inédito el TFE entregó a los partidos políticos, agrupaciones y personas interesadas material de información sobre su estructura y funcionamiento, sistema contencioso, criterios de jurisprudencia y relevantes, así como sobre el proceso electoral en su conjunto.

En el área de sistemas y computación el TFE fue totalmente equipado y todas sus Salas quedaron enlazadas. Se contó con el equipo más moderno y eficiente. Todo el personal jurídico y administrativo fue capacitado para el uso más eficaz de los sistemas y equipo.

Para la integración e instalación de las Salas Regionales se diseñó un esquema de cursos propedéuticos para contratar aquellas personas que objetivamente hubiesen acreditado los mayores conocimientos y preparación para los distintos cargos, con la pretensión de que fuese el inicio de un sistema de carrera, a pesar de la dificultad que representa la temporalidad de las Salas Regionales.

Desde el punto de vista institucional y legal, el proceso electoral de 1994 parecía mucho más seguro y confiable. Sin embargo, lamentables sucesos como el levantamiento del EZLN y el deleznable asesinato en marzo del candidato del PRI a la Presidencia de la República, entre otros, cambiaron radicalmente el clima existente. Ello obligó a realizar ajustes constitucionales, fundamentalmente en lo relativo a la integración del Consejo

General del IFE, en los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 del texto fundamental. Por esta reforma se incorporó como principio rector de la función electoral el de independencia; los Consejeros Magistrados se transformaron en Consejeros Ciudadanos lo que obligó a la renovación del Consejo General del IFE; y para señalar que el procedimiento de elección de dichos consejeros sería el de votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios de dicho órgano legislativo. La reforma se publicó en el D.O.F. del 19 de abril de 1994 y el COFIPE fue adecuado en consecuencia mediante reformas publicadas en ese órgano de difusión oficial los días 18 de mayo y 3 de junio de ese mismo año.

Con todo, el proceso electoral siguió su curso normalmente y el 21 de agosto se llevó a cabo la jornada electoral. Con la participación de nueve partidos políticos (PRI, PAN, PPS, PRD, PFCRN, PARM, PDM, PT y PVEM), un padrón nacional de 45'729,057 ciudadanos, se tuvo una votación de 35'285,291 (77.16 %). En la elección presidencial el PAN obtuvo 9'146,841 votos (26.69 %); el PRI 17'181,651 votos (50.13 %); el PPS 166,594 votos (0.49 %); el PRD 5'852,134 votos (17.07 %); el PFCRN 297,901 (0.87 %); el PARM 192,795 votos (0.56 %); el PDN 97,935 votos (0.29 %); el PT 970,121 votos (2.83 %); y el PVEM 327,313 votos (0.95 %). En la elección de senadores con votaciones muy similares a las presidenciales los partidos que obtuvieron triunfos fueron el PAN un senador de MR y 24 de primera minoría; el PRI 95 de mayoría relativa; y el PRD 8 de primera minoría. En la elección de diputados el PRI obtuvo inicialmente 300 diputados (273 MR y 27 de RP); el PAN 119 (20 MR y 99 RP); el PRD 71 (7 de MR y 64 de RP); y el PT 10 (todos de RP).

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 135

Durante el proceso electoral el TFE tuvo una actividad jurisdiccional intensa; así, durante la etapa preparatoria resolvió 80,083 recursos de apelación; y en la etapa de resultados en poco menos de dos meses 1,232 de inconformidad y 211 de reconsideración. Como consecuencia de sus resoluciones, el TFE anuló la votación en 3,123 casillas, lo que significó 1'181,721 votos anulados (lo que representó 3.34 % de la votación total, cantidad superior a la suma de los votos obtenidos por los partidos políticos PPS, PFCRN, PARM, PDM y PVEM). Por primera vez de manera regular, para resolver los recursos de inconformidad y reconsideración, se abrieron paquetes electorales y se verificó su contenido y se aceptaron probanzas contenidas en medios de reproducción magnética o visual.

En su actividad jurisdiccional el TFE perfeccionó algunos criterios y fijó nuevos, muchos de los cuales siguen vigentes a la fecha. Pero lo más relevante fue que anuló dos elecciones de diputados, en las cuales había resultado ganador original el PRI. La primera en el distrito XXII de Veracruz con cabecera en San Andrés Tuxtla por haberse acreditado irregularidades en más del 20 % de las casillas; y la segunda en el distrito IV de Puebla con cabecera en Atlixco, aplicándose por primera vez la famosa “causal genérica”, por haberse acreditado irregularidades generalizadas en la elección. Esto obligó a que se celebraran elecciones extraordinarias el domingo 30 de abril de 1995, conforme a la convocatoria que expidió la Cámara de Diputados el 9 de enero de ese mismo año. Las elecciones se desarrollaron en ambos distritos, para lo cual se tuvo que integrar de nueva cuenta la Sala de Segunda Instancia. Al final, en el caso de Veracruz, resueltos los recursos de inconformidad y reconsideración, el triunfo correspondió al PRD; en Atlixco no hubo recursos y ganó el PAN la elección extraordinaria.

El proceso electoral federal de 1994 concluyó de manera ordenada, no hubo conflictos post-electorales significativos y todas

las controversias se resolvieron por la vía institucional. El nuevo sistema sin colegios electorales para las elecciones de diputados y senadores pasó la prueba sin sobresaltos y la elección presidencial fue aceptada sin mayores cuestionamientos. El debate se centró fundamentalmente, de nueva cuenta, en los temas relativos a las condiciones de equidad en la contienda, gastos de campaña, financiamiento de los partidos y acceso a los medios de comunicación social, así como en la influencia que mantenía el Ejecutivo Federal en los órganos electorales (aunque objetivamente debe reconocerse que la participación del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General fue absolutamente equilibrada e imparcial).

Concluidas las elecciones, el TFE retomó sus tareas de receso. A partir de enero de 1995 uno de los objetivos fundamentales fue iniciar los trabajos del Centro de Capacitación Judicial Electoral, el cual se fue consolidando a lo largo de los meses y hoy sigue funcionando de manera permanente; con ello se continuó con los programas de capacitación, investigación y difusión; los intercambios nacionales e internacionales; y el programa editorial. En términos de ley, a la conclusión del proceso electoral ordinario las Salas Regionales y la de Segunda Instancia entraron en receso (aunque la segunda fue integrada de manera temporal en el mes de mayo de 1995 para atender los recursos que se pudiesen presentar en las elecciones extraordinarias ya señaladas). Las sedes de las Salas Regionales se mantuvieron por las razones ya expuestas y siguieron funcionando como Centros de Capacitación en el orden federal y, mediante convenios de colaboración, prestaron sus servicios a las autoridades electorales locales.

Todos sabíamos que aún había mucho que mejorar institucional y legalmente en materia electoral, pero no por ello dejo de sorprendernos que el 1° de diciembre de 1994, al tomar posesión de su cargo el Presidente de la República dedicara una parte muy importante a la democracia mexicana y que manifesta-

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 137

ra su insatisfacción por algunos aspectos, relativos a las condiciones de equidad del proceso comicial en el que fue electo, anunciando que habría de impulsar una nueva reforma.<sup>35</sup>

No obstante la crisis económica que enfrentó el país a partir de diciembre de 1994, desde enero de 1995 Gobierno, partidos políticos, instituciones electorales, organizaciones y agrupaciones, así como ciudadanos interesados participaron en foros y grupos de discusión para una nueva reforma político-electoral. Después de grandes y a veces enconados debates, en julio de ese año cristalizaron los esfuerzos en un hecho histórico, dado que se lograba consensar una iniciativa de reformas a la Constitución firmada conjuntamente por el titular del Poder Ejecutivo y los Coordinadores de los grupos parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. Ante tal circunstancia, las reformas fueron aprobadas, también en un hecho inédito aunque con modificaciones de forma y fondo de los legisladores, por unanimidad, y se publicaron en el D.O. el 22 de agosto de 1996.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Parecía a muchos que lo más urgente era enfrentar la situación financiera del país a efecto de evitar la crisis que desafortunadamente ocurrió unos días después.

<sup>36</sup> Se reformaron la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108, el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionaron dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; y se derogaron la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de la Constitución General.

Sin duda, estas reformas han sido de las más trascendentes que se han realizado y permitieron un avance sustancial en la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función electoral. Yo podría sintetizar ese avance en los cuatro ámbitos siguientes: la total ciudadanía (para efectos resolutorios) del Consejo General del IFE; la no participación del Ejecutivo Federal en la integración y funcionamiento del IFE y del Tribunal Electoral; la creación de un sistema integral de justicia constitucional y legal electoral y la judicialización de los procesos electorales; y normas más estrictas sobre: financiamiento de los partidos políticos, gastos de campaña, fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos; y acceso a los medios de comunicación.

En el tema de la justicia electoral, durante los debates se volvió a analizar cuál sería el mejor sistema. Venciendo resistencias se aceptó que era indispensable solventar dos temas torales, a saber: a) la inaceptable laguna existente sobre el control constitucional de leyes, actos y resoluciones de carácter electoral; y b) qué órgano debía conocer de esa materia y con qué alcances.

El primer tema no era tan sencillo como en principio podría parecer. En la reforma se planteaba la necesidad de que la Constitución General de la República estableciera bases sobre la función electoral en las entidades federativas, similares a las existentes en el ámbito federal, por lo que el control constitucional también debía abarcar las leyes, actos y resoluciones de las autoridades locales. Esta cuestión fue ampliamente debatida, pues distinguidos funcionarios y representantes de partidos políticos señalaban que ello violentaba el régimen federal. Sin embargo, al final del día se convencieron de que si había violaciones a la Constitución General, era válido un control para restaurar el orden constitucional nacional, tal y como lo existe para todas las demás ramas a través de los procedimientos establecidos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Federación.

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 139

El segundo tema total resultaba mucho más complejo. De nueva cuenta se ponían en la mesa de la discusión las tres alternativas posibles: a) que el Poder Judicial absorbiera las funciones de resolución de conflictos electorales, con competencia legal y constitucional; b) mantener a un tribunal especializado autónomo como lo era el TFE y dotarlo de competencia constitucional; y c) incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial para dotarlo de competencia constitucional respecto de actos y resoluciones y derogar la limitación que existía en el artículo 105 constitucional para que la Suprema Corte de Justicia pudiera tener el control de constitucionalidad de leyes electorales, manteniendo de esta manera la unidad del control constitucional en un solo Poder.

La primera alternativa no era viable. El Poder Judicial había sido motivo de reformas muy importantes y la Suprema Corte había pasado por una renovación total apenas 18 meses antes, y aún existían serias reticencias de algunos de sus miembros para involucrarse en conflictos político-electorales.

La segunda alternativa tenía muchos simpatizantes, entre otros el que esto escribe, pero tenía una seria y fundada objeción. Como justificar que dos órganos distintos, el de un Poder de la Unión y otro autónomo tuvieran competencias constitucionales iguales si bien en un ámbito distinto. Realmente no se justificaba que el Máximo Tribunal del país, que tenía la competencia para conocer de la no conformidad de todas las demás leyes a la Constitución, no tuviera la de las leyes electorales; por más que se argumentara que son muy distintas y especiales estas últimas, también forman parte de un orden constitucional único por lo que el principio de unidad en la interpretación de la Constitucional imponía la solución que finalmente se tomó. La constitucionalidad de leyes electorales sería competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra parte, quedaba por decidirse si se mantenía al órgano jurisdiccional autónomo con la competencia constitucio-

nal en materia de actos y resoluciones. Ante esto, y bajo el argumento de la unidad en la interpretación constitucional, se consideró más conveniente que no fuese un órgano autónomo sino un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral del Poder Judicial de la Federación el que tuviera dicha competencia. De esta manera, aunado a las cuestiones técnico-constitucionales señaladas, el tribunal especializado quedaba cobijado para realizar sus altas funciones bajo la autoridad de Poder Público de la Federación, con todo el significado que ello conlleva (no olvidar que ya también se había decidido desaparecer el colegio electoral para la elección presidencial).

Lo anterior condujo a que la tercera alternativa fuese la que se explorara y concretara en proyectos normativos de reformas constitucionales. Tomada ya esa decisión, un grupo de trabajo participamos en el diseño de lo que podría ser la reforma. En realidad, el proyecto elaborado era casi idéntico a lo que finalmente se aprobó. Sin embargo, resultaron pocas pero importantes diferencias una vez que se discutió entre los representantes gubernamentales y los de los partidos políticos.<sup>37</sup>

Bajo las grandes líneas de los consensos logrados se tenían entonces que construir las normas constitucionales que: a) establecieran un sistema integral de justicia electoral que permitiera el control constitucional y legal de leyes, de todos los actos y

<sup>37</sup> Las más importantes fueron que el proyecto original planteaba, ante la relevancia de las nuevas funciones del Tribunal, particularmente en lo relativo a sus facultades para resolver la elección presidencial y para interpretar la constitución; que la Sala Superior se integrara por Ministros, designados de la misma manera que los integrantes de la SCJN; que pudiera conocer y resolver sobre actos o resoluciones de las autoridades electorales locales en los que se violara de manera directa un precepto de la Constitución General de la República; y que la Comisión de Administración estuviera integrada de diferente manera. Hasta donde entiendo, algunos diputados hicieron observaciones por las que al final se modificaron esos aspectos para quedar como hoy aparecen en la Constitución.



resoluciones de las autoridades federales y locales, quedando el control de las normas generales bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia, y el control de los actos y resoluciones como competencia del tribunal electoral; b) incorporaran al tribunal electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de lo relativo a la constitucionalidad de leyes, al Poder Judicial y establecieran sus ligas institucionales con el Máximo Tribunal del país, y c) determinaran claramente la integración, estructura y competencias del tribunal electoral.

Ello motivó las reformas o adiciones a los artículos 41, 60, 74 fracción I, 94, 98, 99, 101, 105 en su fracción II, 108, 110, 111, todos de la Constitución; con lo que se formó un bloque de disposiciones que guardan una relación directa e inmediata entre sí y que, por tanto, para su interpretación deben ser analizados en su conjunto.

El artículo 41 se dividió en apartados para agrupar temáticamente sus contenidos y al mismo tiempo hacerlo más accesible en sus referencias. De ahí que respetando el texto original, el primer párrafo sigue manteniendo el principio fundamental del ejercicio de la soberanía nacional por los Poderes de los dos órdenes de gobierno que existen en nuestro sistema federal, y la supremacía de la Constitución General por contener las estipulaciones del Pacto Federal.

Con la reforma del 96 se adicionó un segundo párrafo para establecer, conforme a los principios democráticos y los instrumentos internacionales ratificados por México que las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mismas que se deben sujetar a las bases que se señalan en los siguientes IV apartados, los cuales agrupan, el primero, las que se refieren a los partidos políticos nacionales; el segundo, a las prerrogativas de dichas organizaciones; el tercero, las relativas a la organización

de las elecciones como función estatal que se realiza a través del IFE y, consecuentemente, las que se refieren a dicho órgano electoral; y el último, el cuarto apartado, que es el que nos interesa resaltar se refiere a los principios básicos del contencioso electoral en su conjunto.

Por la reforma en ese apartado IV del artículo 41: a) se introdujo el control *constitucional* (el legal ya existía desde la reforma de 1990) de los actos y resoluciones electorales, ordenando el establecimiento de un sistema de medios de impugnación (es decir, un grupo de recursos y juicios relacionados entre sí y que forman un conjunto coherente), conforme lo dispone la propia Constitución y la ley; b) se mantuvo el principio de definitividad de las distintas etapas del proceso electoral; y c) se determinó la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de la Constitución (por ende, se llenó el vacío hasta entonces existente, dado que el juicio de amparo no procede en estos casos).

El artículo 60 se reformó para hacerlo congruente con el nuevo esquema, en especial, para señalar que el IFE, a través de sus órganos, determina en primera instancia el resultado de las elecciones de diputados y senadores, entregando o no las constancias respectivas, y el Tribunal conoce de las impugnaciones a esos actos del organismo electoral y resuelve de manera definitiva e inatacable en un sistema bi-instancial, por el que primero conocen las Salas Regionales en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales y después puede la Sala Superior revisar sus resoluciones únicamente cuando por virtud de su actuación se puedan modificar los resultados. Esto último obedece al principio de economía procesal y certeza jurídica, dado que si ya no se puede cambiar el sentido de una elección, no tiene caso que se interponga un recurso que sólo genera incertidumbre y puede ser utilizado para deslegitimar el proceso en su conjunto.

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 143

La reforma al artículo 74 en su fracción I resultaba indispensable y de gran trascendencia al desaparecer la figura de heterocalificación política de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, para otorgarle la facultad de resolver las impugnaciones que sobre de ella hubiera, hacer el cómputo nacional, la elegibilidad de los candidatos, así como declarar la validez de la elección y de Candidato Electo respecto del que hubiere obtenido el mayor número de votos, al Tribunal Electoral. Así, a la Cámara de Diputados le correspondía únicamente dar a conocer mediante Bando Solemne la decisión del órgano jurisdiccional.

Los artículos 94, 98, 99, 101, 108, 110 y 111, fueron modificados para regular al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial. Los tres últimos artículos mencionados se adicionaron para que los Magistrados quedaran sujetos al régimen de responsabilidades del Título IV de la Constitución y para otorgarles las protecciones constitucionales al ejercicio de su encargo, y el 101 para incorporarlos a las prohibiciones para desempeñar cargos o actividades remuneradas o para dedicarse a la práctica profesional como patronos, abogados o representantes en procesos ante el Poder Judicial, durante los dos años siguientes a la conclusión de su encargo. Por su parte el 98, se adicionó con los dos párrafos que hasta entonces formaban el artículo 99, de tal manera que ese numeral fuera destinado para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que actualmente presenta.

Mención aparte merecen los artículos 94 y 99. Sobre el primero ya hemos comentado que su trascendencia no radica exclusivamente en la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial, sino que como órgano especializado del mismo sus actos y resoluciones, en el ámbito de su competencia constitucional y legal, están recubiertos por esa potestad e imperio: es el Poder

Judicial el que actúa por medio de uno de sus órganos. Esto no es una consideración menor, dado que se trata del órgano que tendría en sus manos la integración final de los otros dos Poderes de la Unión. Al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial las ligas orgánico-funcionales con los órganos superiores de dicho Poder se establecen en tres órdenes; 1°. En la integración del Tribunal Electoral al corresponder a la Suprema Corte hacer las propuestas para la designación de los magistrados; 2°. En lo jurisdiccional, al determinar la posibilidad de que la SCJN resuelva la posible contradicción de criterios entre las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o Pleno de la SCJN; y 3°. En lo administrativo, con la integración de una Comisión del Consejo de la Judicatura que se integra con miembros del propio Consejo y del Tribunal Electoral, y la cual se encarga de la administración, vigilancia y disciplina en el TEPJF.

Complementando lo anterior, el artículo 99 estableció que el Tribunal Electoral —con excepción del ámbito de constitucionalidad de leyes o normas generales que le correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por reforma a la fracción II del artículo 105— es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

La Constitución establece las bases fundamentales de organización y funcionamiento del Tribunal, entre las que mencionamos las siguientes: funciona con una Sala Superior y Salas Regionales, sesionando siempre para resolver de manera pública. La Sala Superior se integra con siete Magistrados y las Regionales con tres cada una; por supuesto la Constitución establece que el Tribunal contara con el personal jurídico y administrativo necesarios para realizar sus tareas. Los magistrados de la Sala Superior y de las Regionales son electos por la Cámara de Senadores de entre las propuestas que haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante votación calificada de las dos

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 145

terceras partes de sus miembros presentes. Los Magistrados de la Sala Superior deben reunir por lo menos los requisitos que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte y los de las Regionales los requisitos de magistrado de Tribunal Colegiado (aunque en ambos casos se les exigen más en la ley).

La competencia del Tribunal Electoral está prevista en las fracciones I a la IX del cuarto párrafo del artículo 99. Solamente referiré aquí que la misma responde a la idea de que todo acto o resolución electoral pueda ser sometido a la revisión y sanción final de carácter jurisdiccional; la finalidad, sin duda alguna, era la total judicialización de los procesos electorales federales; pero también que los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales pudiesen ser revisadas respecto de su conformidad con las disposiciones de la Constitución General. Estos aspectos ameritarán un comentario amplio más adelante.

Una revisión cuidadosa del texto constitucional y de sus antecedentes, en lo particular la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y de los dictámenes de las Cámaras, acredita lo que hemos venido afirmando: la finalidad era crear un sistema integral de control constitucional y legal de toda norma general, acto o resolución en materia electoral y proteger por primera vez en la historia de nuestro país los derechos político-electorales de los ciudadanos mediante un procedimiento específico a cargo del Tribunal Electoral. Esto último derivado de la tradición mexicana de distinguir los derechos o garantías individuales que abarcan a todo individuo y los derechos políticos que son sólo de los ciudadanos mexicanos.

Por ello, al reformar el artículo 41 se estableció que forma parte del sistema de medios de impugnación en materia electoral esa protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación y, en el artículo 105, fracción II, que la única vía para impugnar la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, otorgándole

legitimación activa para iniciar el procedimiento a las dirigencias de los partidos políticos nacionales y locales, según corresponda.

De igual manera, en el artículo 105, fracción II, se recogió una norma de seguridad jurídica, de cara a lo sucedido en años recientes anteriores, particularmente en 1994 cuando ya iniciado el proceso electoral se hicieron reformas importantes. Así, con las modificaciones de 1996 quedó prohibido hacer reformas sustantivas en la materia electoral que no sean aprobadas, promulgadas y publicadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral respectivo. Esto otorga seguridad a todos los contendientes de que no serán cambiadas las reglas del juego una vez que todo está dispuesto para que éste inicie. Los noventa días responden a la necesidad de dar tiempo suficiente para que la Suprema Corte pueda, si es el caso, conocer y resolver cualquier impugnación que en tiempo y forma se pudiere intentar en contra de una reforma por considerarse inconstitucional.

Como lo expresaba en algún párrafo anterior, algunos aspectos de la competencia del Tribunal Electoral merecen un comentario más amplio. Al Tribunal se le dotó de competencia legal y constitucional para resolver de manera definitiva e inatacable (lo que significa que ninguna otra autoridad —ni la Suprema Corte— puede revisar o modificar sus resoluciones):

- a) las impugnaciones en relación con las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República;
- b) las impugnaciones por cualquier otro acto o resolución de las autoridades electorales federales, distinto a los relacionados con las elecciones, que violen disposiciones legales o constitucionales. Esto significa que cualquier acto o resolución, aún de naturaleza administrativa orgánica, queda sujeta a la posibilidad de revisión por el Tribunal y, por tanto,

son impugnables por quienes tienen la legitimación activa genérica,<sup>38</sup>

- c) las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; solamente cuando la reparación solicitada sea posible material y jurídicamente antes de la fecha en que deban instalarse los órganos o tomar posesión del encargo el funcionario involucrado.

Esta disposición fue uno de los más grandes avances de la reforma de 1996. Recuérdese que hasta esa fecha no existía disposición alguna que vinculara a los órdenes jurídicos locales en cuanto a los principios y reglas que debían regir en la organización y desarrollo de sus procesos electorales, ni tampoco vía para poder impugnar violaciones a la Constitución. Por ello, el

<sup>38</sup> Este comentario lo formulo en virtud de que el Tribunal en algún caso en que el IFE creó un órgano administrativo que algún partido político por considerarlo inadecuado e ilegal impugnó ante el Tribunal, este órgano jurisdiccional, por mayoría de votos reconoció la procedencia del recurso pero negó legitimidad al actor, partido político, por considerar que carecía de legitimación por no haber acreditado su interés en la causa; por no señalar “los concretos derechos de su acervo jurídico que estima trasgredidos”. En mi opinión, no hay duda, el Tribunal Electoral está dotado de competencia para esos y todos los actos realizados por la autoridad electoral federal y también que los partidos políticos están legitimados como miembros de los órganos del IFE para impugnar en esos casos, ya que tienen una función de interés público cuando actúan con ese carácter, no sólo porque la norma expresamente así lo señala, sino debido a que ese fue el diseño del sistema electoral: que no hubiese espacio para decisiones arbitrarias, independientemente de su naturaleza. Lo anterior es congruente con el sistema integral de control constitucional y legal. Al negar la legitimación para actuar a los partidos políticos el Tribunal Electoral en ese caso, en mi modesta opinión abrió un espacio de ausencia de jurisdicción, situación que contradice la intención del legislador.

artículo 116 se adicionó con una fracción IV para establecer la obligación a efecto de que las Constituciones y leyes de los Estados garanticen los mismos principios que existen en materia electoral federal (los que rigen al ejercicio de la función electoral, para el financiamiento y fiscalización de esos recursos, para los topes de gastos de campaña, etc.) y además, entre otras cosas: que cuenten con autoridades electorales autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones; que establezcan sistemas de impugnación que garanticen que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad; y que fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, incluyendo las de orden nacional. Consecuente con ese nuevo mandato del Pacto Federal, por el que las Constituciones y leyes estatales quedan obligadas a cumplir con lo dispuesto en el artículo 116 y las autoridades locales a respetarlo, se instituyó la competencia de la Suprema Corte para conocer de las impugnaciones por la no conformidad de las leyes (en el supuesto que analizamos debe entenderse Constituciones y leyes locales) a la Constitución General, al tiempo que se dotó de legitimación activa a las dirigencias de los partidos políticos (para evitar que por no formarse el 33% de los miembros del órgano legislativo, que el texto original del artículo 105 exige para los demás casos, La Corte no pudiera conocer de una violación<sup>39</sup>); y la competencia del Tribunal Electoral del Poder

<sup>39</sup> El argumento fundamental para ampliar a los sujetos con legitimación activa en el caso de leyes electorales fue el de que se trata de un derecho que por su naturaleza afecta a quienes lo crean; es decir, los legisladores forman parte de los partidos políticos, por lo que no es infrecuente en este ámbito que un partido que tiene la mayoría en la Legislatura o que dos o más se pongan de acuerdo mediante entendimientos de carácter estrictamente político para aprobar, en ocasiones, normas que resultan a la conveniencia de quienes forman mayoría, quedando en estado de indefensión fuerzas políticas más pequeñas que no representan el 33 % de los órganos legislativos.



Judicial de la Federación para conocer de inconstitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales en los casos y bajo las condiciones antes señalados.

Quiero resaltar que el proyecto inicial claramente señalaba para la fracción IV del artículo 99 de la Constitución que se trataba de violaciones a un precepto de la Constitución General, pero en las discusiones entre los representantes de los partidos políticos y el Gobierno se quitó esa referencia sin explicación alguna. Tan es así, que en la exposición de motivos que precedía la iniciativa de reformas a la Constitución firmada por el titular del Poder Ejecutivo y por todos los Coordinadores de los grupos parlamentarios con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión se mantuvo el argumento de que lo que se pretendía era, sin lugar a dudas, que el Tribunal Electoral pudiese resolver en esos casos sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos o resoluciones de las autoridades locales. De ahí que en la ley reglamentaria se estableciera el “juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas”;<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto en un procedimiento de contradicción de tesis 2/2000-PL, que tomó como base un proceso por inconstitucionalidad de varios artículos de la ley electoral del Estado de Quintana Roo (que fue motivo de un comentario por parte del que esto escribe que se publicó en la revista *Voz y Voto*) y una resolución dictada por el TEPJF en el juicio de revisión constitucional 209/99 sobre la interpretación del artículo 54 constitucional. En resumen, la Corte resolvió que el Tribunal Electoral carece de facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley y la obligación del TEPJF para acatar la jurisprudencia de la SCJN (lo cual resulta incontrovertible), pero además, se pronunció en el sentido de que el TEPJF “no puede hacer una diferencia entre la invalidez e inconstitucionalidad de una norma y la inaplicabilidad de la misma”, dado que ello únicamente le compete a la Corte. Considero que la resolución de la

- d) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos señalados por la Constitución y las leyes (por lo que no es una vía abierta a cualquier circunstancia sino a las previstas por el marco legal vigente);

Corte es debatible en este último aspecto. Me sumo sin reservas a la argumentación del Dr. José Ramón Cossío en su artículo “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia” publicado en la revista “Este País” del mes de octubre de 2002. La propia Corte en su resolución mencionó textualmente: “... debe señalarse que no existe duda alguna para esta Suprema Corte de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con actos y resoluciones en materia electoral; pero tampoco existe duda de que precisamente por su alto encargo debe actuar rigurosamente dentro de las facultades que la propia Constitución atribuye, entre las cuales no está la relativa al examen de la constitucionalidad de leyes electorales.” José Ramón Cossío se ha encargado de dar razones técnicas para considerar cuestionable dicha tesis de la Corte, yo sólo añadiría dos cuestiones importantes: 1º ¿Qué sentido tendría el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución, que a la letra dice: “Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia .....”, si el Tribunal Electoral no puede determinar que la ley en que se basa el acto o resolución deviene inaplicable, sin por supuesto pronunciarse sobre su inconstitucionalidad?; y 2º ¿Cómo se podrá corregir una situación concreta, acto o resolución, que, teniendo un fundamento legal, deriva de una norma abierta, clara, indubitadamente inconstitucional convenida por las fuerzas políticas y que no se sometió al escrutinio de la Suprema Corte en su oportunidad, si el Tribunal Electoral no puede pronunciarse sobre ello?. Valdría la pena que la SCJN revisara el criterio de jurisprudencia que fijó en esa ocasión, puesto que con él abrió un vacío jurisdiccional que ni siquiera la propia SCJN puede llenar, con lo que se presenta una regresión lamentable en materia de justicia electoral.

- e) Los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores, así como los conflictos de la misma naturaleza entre el IFE y sus servidores; y
- f) La determinación e imposición de sanciones en la materia.

## II.5 Cuarta época (noviembre de 1996-a la fecha)

Durante 1995 y 1996 contribuimos a construir esas reformas constitucionales y legales que hemos descrito. Al mismo tiempo, todos los que integrábamos el TFE trabajábamos arduamente en consolidar al Tribunal, sin descuidar de modo alguno las tareas que imponía el marco normativo vigente. En la memoria “Tribunal Federal Electoral, Informe de Actividades 1990-1996”, se puede encontrar resumido el esfuerzo de un grupo de mujeres y hombres comprometidos con la Institución a la que servían y dispuestos a seguir colaborando con la que heredaría su trabajo y el realizado también en el Tribunal Contencioso Electoral. A todos, sin excepción, de los que desde 1987 participaron en esta aventura de la justicia electoral les hago un público reconocimiento.

Lo que para algunos era una necesidad política, para nosotros, en aquel entonces, era la posibilidad de lograr una verdadera conquista del derecho y de la justicia; conseguir el avance irreversible de instituciones y marco normativo, el cambio de conductas y actitudes. Someter las diferencias y conflictos políticos, a veces encendidos y pasionales, a la solución por la vía del derecho y de las instituciones; en lugar de por la vía de los hechos y la violencia. Sin duda el IFE y el Tribunal Electoral han sido los pilares para lograrlo.

Aprobada la reforma constitucional de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por alguna razón que no alcanzo a comprender hasta hoy pues el artículo quinto transitorio de la propia reforma establecía como fecha límite para designar a los magistrados el 31 de octubre, expidió un acuerdo 3/1996 el 26 de agosto de 1996 que

publicó en el Diario Oficial de la Federación dos días después, por el que convocaba a los interesados en ser considerados como candidatos a Magistrados del Tribunal Electoral, a presentar su documentación en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN, para que durante cinco días hábiles cualquier persona pudiera formular por escrito, de manera fundada y comedida sus objeciones, y ya concluida esa etapa de objeciones presentara sus propuestas al Senado de la República<sup>41</sup>. Conforme a dicho procedimiento, la SCJN dio a conocer una lista de cerca de 300 candidatos, de los cuales seleccionó finalmente a 66 que remitió a consideración del Senado. Esta Cámara legislativa eligió a los 7 Magistrados de la Sala Superior y a los 3 de cada una de las cinco Regionales, lo que hizo constar en Decreto del 31 de octubre, publicado en el Diario Oficial del 4 de noviembre de 1996<sup>42</sup>. El mismo día cuatro de noviembre entregué las instalaciones y todos los bienes debidamente inventariados del TFE a los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF. Al día siguiente se instalarían formalmente y elegirían como Presidente al Lic. José Luis de la Peza.

En tanto, con las bases constitucionales que hemos reseñado ya aprobadas, se llevó al cabo la vasta reforma reglamentaria. El COFIPE fue objeto de una reforma integral para quedar en los términos hoy vigentes; se expidió la Ley General del Sistema de

<sup>41</sup> Como Presidente del Tribunal Federal Electoral me entrevisté con el entonces Presidente de la SCJN, don Vicente Aguinaco, a quien manifesté que la forma y términos que habían determinado no tenía base legal, que no me parecía correcto que se apresuraran los procedimientos, que debíamos esperar a que el legislador expidiera las normas reglamentarias pertinentes. Don Vicente me explicó que era una determinación del Pleno de la Corte. Esta fue una de las razones por las que yo decliné a participar en el proceso de elección de los nuevos magistrados.

<sup>42</sup> Los magistrados de la Sala Superior elegidos fueron: Leonel Castillo; José Luis de la Peza, quien sería el primer Presidente del TEPJF; Eloy Fuentes; Alfonsina Berta Navarro; José Fernando Ojesto, actual Presidente; José de Jesús Orozco; y Mauro Miguel Reyes.

Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMI) que contiene todos los medios impugnativos y su reglamentación; se modificaron y adicionaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los E.U.M.; y se reformó el Código Penal en su Título Vigésimo Cuarto relativo a “Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos” (probablemente somos el único país del mundo que regula delitos por conductas en contra de una institución que aunque prevista en la Constitución nunca ha existido). Todas esas reformas y adecuaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996.<sup>43</sup>

Por considerar que seguramente serán abordadas en otros trabajos con mucho mayor detalle y conocimiento estas reformas, aquí haré un par de comentarios que me parecen importantes. La larga denominación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación no fue una mala ocurrencia. En primer término ya no era una ley de aplicación exclusiva en el ámbito federal por lo que tenía que denominarse de manera diferente, de ahí que se usara la connotación de “general” (nacional); en segundo término respondía al mandato constitucional de establecer un “sistema de medios

<sup>43</sup> Debe señalarse que todos los ordenamientos reglamentarios se aprobaron sin modificación alguna respecto de los proyectos iniciales; por eso algunos tienen modalidades que resultan curiosas frente al texto aprobado de la Constitución. Por ejemplo, la LGSMI, en su artículo 86 que se refiere a los requisitos de procedencia del llamado “juicio de revisión constitucional”, establece en su inciso b) que los actos o resoluciones de la autoridad electoral local, violen un precepto de la Constitución; de igual manera lo señala el artículo 186, fracción III, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respecto de la competencia del TEPJF. Como se dijo en el cuerpo de esta narración, ello obedece a que así se había diseñado la fracción V del artículo 99 del proyecto original de reformas constitucionales. También recuérdese que varios partidos políticos impugnaron la constitucionalidad de varios artículos, particularmente del COFIPE, sin ningún éxito.

de impugnación”, y finalmente tenía que marcar su ámbito y objeto concretos que es la “materia electoral”. En cuanto a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los E.U.M., es relevante subrayar que no sólo se reformó y adicionó para levantar la prohibición que existía para que la SCJN conociera de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral, sino que también se establecieron plazos y términos mucho más breves para resolver las impugnaciones de carácter electoral.

### III. A MANERA DE CONSIDERACIONES FINALES

México transitó en un periodo de 10 años de un sistema sin control jurisdiccional alguno en materia electoral, a uno omnímódo de control constitucional y legal en la materia. No es poca cosa.

En esta cuarta etapa que inició a finales de 1996, el TEPJF al resolver los medios impugnativos en las elecciones intermedias de 1997 y en las de renovación de los Poderes de 2000 (históricas las dos dado que en la de 1997 por primera vez en la vida contemporánea de México ningún partido obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y en la de 2000 no sólo porque se dio la pluralidad en ambas Cámaras al no contar ninguna fuerza política con mayoría absoluta en ellas, sino por haberse presentado la alternancia en el Poder Ejecutivo después de la hegemonía del PRI por más de 70 años), y en las múltiples elecciones de Gobernadores, diputados y miembros de los Ayuntamientos celebradas entre 1997 y este 2003 en las distintas entidades federativas, ha demostrado que el camino seguido ha sido el correcto. El TEPJF representa la consolidación del sistema de justicia electoral.

Los juicios de revisión constitucional y de protección de los derechos político electorales de los ciudadanos han acreditado sus méritos y sin duda han sido instrumentos fundamentales del sistema de justicia electoral.

## TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 155

La vasta jurisprudencia y criterios relevantes que ha establecido el TEPJF representan una base muy importante para el conocimiento e interpretación del derecho electoral, federal y local. Se podrá estar de acuerdo o en desacuerdo con algunos de los criterios sustentados por el Tribunal o, como consecuencia de esos criterios, con alguna de sus resoluciones; ésta es una situación natural en el terreno de la interpretación de normas. Pero lo que nadie puede negar es que con el sometimiento al derecho de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales y a su revisión por los órganos jurisdiccionales competentes, la cultura democrática ha ido evolucionando hacia el cumplimiento irrestricto del principio de legalidad.

Considero que otros tienen más méritos para comentar de manera detallada esta etapa y sus circunstancias; no obstante, no puedo cerrar esta narración sin hacer algunos comentarios.

Ha sido el talento de muchísimos mexicanos el que ha permitido construir un sistema propio que es respuesta eficaz a nuestras necesidades. Absorbiendo y procesando nuestras experiencias, nuestra historia, nuestros éxitos y fracasos, hemos estructurado Instituciones y leyes que nos aseguran que podemos resolver las diferencias que se dan en la arena político electoral, por marcas o enconadas que sean, mediante la intervención de las estructuras institucionales y la aplicación de las normas.

Los que en algún momento hemos tenido el privilegio de ser actores o testigos de estos pasos sabemos que no hay obra perfecta; que siempre se debe mejorar lo hecho y lo existente; que siempre se debe buscar el mejoramiento del orden normativo y de las instituciones que lo aplican. Sin embargo, también sabemos lo fácil que es la regresión, lo sencillo que puede resultar la perversa argumentación confusa y sofística para destruir lo logrado, mediante la magnificación de lo circunstancial y la minimización de lo estructuralmente sólido. En este sentido, me

parece que se debe seguir avanzando en la consolidación del sistema institucional, no en la restricción de sus posibilidades a través de dudosos argumentos. El derecho y las instituciones son instrumentos que deben servir como catalizadores para responder a las tensiones que se dan en las estructuras sociales complejas. Cuando pierden esa capacidad, la tensión revienta la cohesión y equilibrio sociales. Por otra parte, debo apuntar que tampoco es conveniente que, en aras de supuestamente hacer aplicable el derecho o hacer justicia, los “órganos límite” amplíen indebidamente sus competencias, ello también trastoca el principio de legalidad que todos tenemos obligación de preservar.

De igual manera, considero que no se deben perder los diferentes espacios naturales para resolver esas tensiones. Tan malo es politizar las instituciones de justicia como judicializar la política. Hoy existe una tendencia peligrosa hacia esto último; parecería que cada vez que los actores políticos no son capaces de resolver sus problemas, quieren que los tribunales los resuelvan, a pesar de que saben que en ocasiones el fallo jurisdiccional no resuelve en los hechos el conflicto.

Concluyo con una reflexión personal. Muchas veces me he preguntado que dirían José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta de nuestro sistema actual. Mi conclusión es que probablemente lo cuestionarían desde su óptica y dirían, cada uno, que tenía razón en lo que propuso en su momento, argumentando que era lo conveniente y jurídicamente procedente en sus circunstancias y tiempo. Hoy, en una visión retrospectiva de dieciseis años, me atrevo a sostener que los que apostamos por las instituciones y las leyes que hoy tenemos, no nos equivocamos, a pesar de que puedan ser adecuadas y perfeccionadas en el futuro. Ojalá se siga teniendo la capacidad para que consolidemos un verdadero Estado de Derecho; un país de instituciones y leyes; un México cada día más seguro, democrático y justo.



## JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

Con experiencia laboral y una extensa trayectoria dentro del sector público. Licenciado por la Escuela Libre de Derecho y con estudios en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Warwick, Reino Unido. Nacido en la Ciudad de México. Fue titular de la Jefatura de Relaciones Laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social, de 1982 a 1987. De 1987 a 1989 fue Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Fue Subdirector General “B” de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República (1989-1990). De 1990 a 1996 se desempeñó como Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral y, posteriormente, Subsecretario de Desarrollo Político, de la Secretaría de Gobernación. Sus cualidades de diálogo y conciliación le permitieron ser electo, por consenso de los grupos parlamentarios, como Secretario General de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión en la LVII legislatura.

Dentro de su experiencia profesional también resalta su desempeño como Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por un periodo de tres años (de 1976 a 1979) y como Secretario técnico de la Oficialía Mayor, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1980 a 1982). Desde diciembre de 2000 se desempeña como Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social.

Como académico ha sido profesor de asignatura en la Escuela de Derecho y profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México; siendo Director del Centro de Estudios de Derecho Público impartió las materias de Derecho Administrativo y Derecho Electoral y Parlamentario.

El Lic. Franco es autor de diversos artículos sobre derecho constitucional, electoral, administrativo y laboral y ha dictado conferencias en diversos foros nacionales e internacionales sobre dichas materias.

## UNA ANÉCDOTA RELATIVA AL PROCESO DE CREACIÓN DEL NUEVO TRIBUNAL ELECTORAL

JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA

SUMARIO: I. La reforma electoral del 96. II. El voto de las tres cuartas partes. III. La mayoría calificada en la Constitución mexicana. IV. Cinco casos de excepción en la Constitución de 1917. V. Otras cinco excepciones de 1917 al 2003. VI. Conclusión.

Atiendo con gusto la amable y honrosa invitación que me fue hecha para aportar esta breve nota al libro conmemorativo del decimoquinto aniversario del Tribunal Electoral, hoy denominado del Poder Judicial de la Federación. Se me indicó que de preferencia el texto estuviera referido a alguna experiencia, vivencia o anécdota personal relacionada con la trayectoria del mencionado Tribunal, conocido al principio como de lo Contencioso Electoral y luego, antes de su nombre actual, simplemente como Tribunal Federal Electoral o Trife, según popularmente y hasta la fecha se le conoce.

Luego de repasar una y otra vez lo acontecido en los últimos quince años para tratar de encontrar algún hecho o incidente digno de ser narrado en el marco de esta obra, se me fueron haciendo presentes un buen número de ellos. Sin embargo, al analizarlos con detenimiento, me pareció que seguramente se-

rán abordados de mejor manera y con mayor propiedad por los demás invitados a esta obra colectiva.

Hecho el repaso de acontecimientos, incidentes y demás experiencias, finalmente di con dos en los que de alguna forma me tocó intervenir, aunque sólo me referiré a uno de ellos. Ambos se relacionan con la reforma de carácter constitucional del mes de agosto de 1996, mediante la cual se creó la estructura que hasta la fecha tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Uno se refiere a la mayoría calificada que se requiere de miembros del Senado presentes en la sesión respectiva, para elegir a los magistrados del referido Tribunal. El otro se relaciona con la creación de la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por cinco miembros, que en los términos de la Ley Fundamental tiene a su cargo “la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral”, tema que será pertinente abordar en otra ocasión.

Por lo pronto, hacer referencia al número de senadores o en su caso de legisladores de la Comisión Permanente cuyo voto es necesario para convertir en magistrado electoral, bien sea de Sala Superior o de alguna sala regional, a alguien propuesto por la Suprema Corte de Justicia, brinda la oportunidad de hacer un breve repaso acerca de las distintas mayorías de votación (relativa, absoluta y calificada) para que un asunto sea aprobado en el seno de nuestras cámaras legislativas, así como algunas reflexiones en relación con las votaciones de mayoría calificada.

## I. LA REFORMA ELECTORAL DEL 96

La reforma electoral de 1996 fue producto de numerosos e intensos encuentros entre los dirigentes de los principales partidos políticos y los representantes de sus respectivos grupos parlamentarios, con la mediación —que se esforzaba por ser y

parecer imparcial— de funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Esta reforma, que el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo llama **definitiva** y en cierta forma tuvo razón, produjo el primer “gobierno dividido” en casi siete décadas al perder el PRI la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, y dio cauce a la alternancia en el Ejecutivo federal en julio del 2000. En 1996, quien esto escribe, se desempeñaba como diputado federal a la LVI legislatura y, desde marzo de ese año, como Secretario General del CEN del Partido Acción Nacional, además de ser representante de la primera minoría de la Cámara de Diputados ante el Consejo General del IFE.

Pues bien, al discutirse la reforma electoral de 1996 el tema relativo al **Trife** fue uno de los más importantes de la agenda, aunque ciertamente no estuvo entre los tres de mayor relevancia. El punto más sobresaliente del debate versó acerca de la necesidad, planteada por la posición panista, de considerar al Tribunal como parte integrante del Poder Judicial, lo que finalmente se logró. Secundariamente, la discusión se enfocó respecto a quien debería corresponder hacer las propuestas de magistrados electorales y a qué cámara del Congreso hacer la elección.

Cabe precisar que al discutirse la reforma del 96, el art. 41 de la Constitución establecía, desde abril de 1994, que los magistrados serían “electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República”.

En contraste con el texto constitucional entonces vigente, el PAN y otras voces propusieron que las propuestas de magistrados, para que resultaran más confiables y al margen de cualquier sospecha de parcialidad política, las hiciera la Suprema Corte de Justicia en lugar del presidente de la República, como finalmente quedó con la reforma del 96.

Asimismo, en consonancia con la nueva naturaleza plenamente jurisdiccional del Tribunal, se planteó —y así quedo plasmado en el art. 99 de la Constitución— que la elección de los magistrados electorales debería corresponder en lo sucesivo al Senado y ya no a la Cámara de Diputados, por ser el Senado el que nombra, desde la reforma constitucional de agosto de 1928, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera se armonizaría la distribución y el ejercicio de facultades exclusivas de una y otra Cámara del Congreso, pues la de Diputados continuó con la facultad —que ya tenía— de elegir al presidente y demás miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que a la de Senadores debía corresponder la designación de los magistrados electorales.

Sólo para efectos de precisión, cabe aquí recordar que conforme al texto original de 1917, el art. 96 constitucional establecía que los miembros de la Suprema Corte de Justicia debían ser “electos por el Congreso de la Unión (es decir, por las dos Cámaras) en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará —prevenía la Constitución— en escrutinio secreta y por mayoría absoluta de votos”.

Toda vez que la elección o nombramiento de los ministros de la Suprema Corte pasó, de ser una facultad de ambas Cámaras (incluso funcionando como asamblea única y con un quórum extraordinario, integrado “cuando menos por las dos terceras partes del número total de diputados y senadores”, quórum similar al que previene el art. 84 de la propia Constitución para la elección también por el Congreso de Presidente interino) a ser —la elección de ministros de la Corte— una facultad del Senado, natural ha de ser que también la elección de los magistrados electorales, ahora integrantes de un órgano del Poder Judicial Federal, corresponda a la Cámara Alta.

## II. EL VOTO DE LAS TRES CUARTAS PARTES

En la fase final de la negociación y luego de la enésima reunión sostenida al efecto, el equipo panista recibió el texto que contenía la versión (casi última) de la propuesta de reforma elaborada por la contraparte oficial. Mayúscula fue la sorpresa que se llevó el autor de estas líneas al leer el proyecto de nuevo art. 99 constitucional, en el que se proponía que los magistrados electorales fueran elegidos por el voto favorable, asómbrese usted amable lector, nada menos que de ...¡las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado! Es decir, una mayoría calificada equivalente al 75 por ciento de los votos computables, proporción verdaderamente extraña al constitucionalismo mexicano.

Repuestos de la sorpresa, los integrantes del equipo panista llevaron a cabo una deliberación al respecto. De entrada, nadie recordó que en el curso de las negociaciones se hubiera propuesto, o cuando menos no con insistencia, que los magistrados electorales deberían ser elegidos por esa mayoría calificada de las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado.

No faltó quien señalara que esa quizá hubiera sido una propuesta del PRD a fin de ser tomado en cuenta como partido no sólo en la primera sino desde luego también en las subsecuentes elecciones de magistrados electorales por el Senado. El autor de esta nota propuso que si tal fuera el caso, para mantener la adhesión del PRD a la reforma se debería conservar la propuesta de las tres cuartas partes en un artículo transitorio, pero aplicable sólo a la primera tanda de magistrados electorales a elegir, como finalmente ocurrió.

En efecto, el artículo Quinto Transitorio de las reformas constitucionales de 1996 en materia electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día 22 de agosto de ese año, dice así:

“Quinto. Los nuevos magistrados electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del **voto de las tres cuartas partes** de los miembros presentes de la Cámara de Senadores

Sin embargo, el art. 99 de la Carta Magna, en cuyo texto inicialmente se había propuesto que quedara la desmesurada proporción de las tres cuartas partes, quedó finalmente redactado y aprobado como hoy se lee: “Los magistrados electorales—dice—que integran la Sala Superior y las regionales serán elegidos por **el voto de las dos terceras partes** de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

El grupo panista hizo también, en el curso de sus deliberaciones internas, un rápido repaso acerca de los casos en los que la Constitución previene que las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente tomen sus resoluciones por mayoría calificada. En todos los casos tal mayoría es de las dos terceras partes de los legisladores presentes y nunca de una proporción inferior (como lo es la llamada “mayoría románica” de las tres quintas partes, equivalente al 60 por ciento de los votos) y menos aún de una superior como se pretendía establecer en el tema que nos ocupa. En consecuencia, resultaba inadmisibles introducir un elemento extraño, por decirlo de alguna forma, en el texto de la Constitución.

Convencido de los argumentos, el licenciado Gabriel Jiménez Remus, coordinador del grupo senatorial del PAN, dio su apoyo a la contrapropuesta de que la votación calificada de las tres cuartas partes quedara en una disposición transitoria aplicable sólo a la primera elección de magistrados electorales, pero que la regla a futuro fuera la de las dos terceras partes. Y así se hizo en ambos casos.



### III. LA MAYORÍA CALIFICADA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

¿Qué se puede decir acerca de las votaciones por mayoría calificada previstas por la Constitución Mexicana?

De entrada, cabe señalar que según el tratadista Elisur Arteaga “se denomina voto al medio por virtud del cual los legisladores emiten su opinión o eligen cuando legalmente son requeridos para ello”.<sup>1</sup> Asimismo, afirma que “en derecho positivo se ha descartado, por inoperante, la idea de que para que se apruebe una ley se requiera el voto unánime de todos los miembros que integran el órgano colegiado denominado Congreso de la Unión”.<sup>2</sup> De igual manera precisa Arteaga Nava que “en México nunca se contempló la posibilidad de alcanzar la unanimidad en materia legislativa. Es —dice— un supuesto de imposible realización. Los constituyentes —agrega— se han limitado a exigir una mayoría; en algunos casos ella llega a las dos terceras partes de los presentes. No va más allá”.<sup>3</sup>

El mismo comentarista de la Constitución indica que “para los efectos del voto únicamente cuentan los presentes; los ausentes no son tomados en cuenta ni en pro ni en contra de una moción. Ciertamente son miembros de un cuerpo colegiado, pero no son votos en una asamblea. No deciden”.<sup>4</sup>

Por lo que hace a las votaciones que se llevan a cabo en las Cámaras del Congreso, se distinguen tres clases de mayorías: la absoluta, la relativa y la calificada.

<sup>1</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, p. 260.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 252.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 253.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 253.

De acuerdo con Felipe Tena Ramírez, “la mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones”. Y “la mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes”.

Para entender mejor lo anterior, el propio Tena Ramírez presenta al efecto algunos ejemplos, por lo que bien vale la pena transcribirlos. Dice así:

“Si la Cámara de Diputados tiene un total de 180 representantes, el **quórum** para abrir sus sesiones requiere un mínimo de 91 diputados, que es más de la mitad. Suponiendo que está reunido ese mínimo el proyecto que se presenta para ser aprobado o rechazado ofrece un caso de mayoría absoluta, porque se debe decidir entre una proposición afirmativa y una negativa; de las dos proposiciones triunfará la que tenga a su favor un mínimo de 46 votos, que constituyen más de la mitad del total de 91 votantes. Si ante la Cámara integrada con ese mismo **quórum** —continúa Tena su exposición— se presenta una terna de candidatos para ser elegido uno entre los tres, es un caso de mayoría relativa y resultará electo aquel que obtenga mayor número de votos, que en ningún caso podrá ser menos de 31, porque si alguno de los tres recibe 30 votos, la suma restante de 91, distribuida entre los otros dos candidatos, dará a alguno de los dos por lo menos 31 votos; en cambio, el mínimo de 31 votos no asegura el triunfo, porque de los 60 votos restantes puede reunir más de 31 cualquiera de los otros dos candidatos”

Respecto a la mayoría calificada, Tena Ramírez señala que “la Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla

general sobre mayorías absoluta y relativa. Los casos en que, por tratarse de dos proposiciones, esto es, de un dilema debería decidir la mayoría absoluta, y, sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes”.<sup>5</sup>

#### IV. CINCO CASOS DE EXCEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Al expedirse la Constitución de Querétaro, ésta preveía un total de cinco casos de excepción en los que se exige mayoría calificada y siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Tales casos, subsistentes hasta la fecha, son: 1) el del art. 72 inciso c), para que las Cámaras superen el veto del Ejecutivo; 2) el del art. 73, fracción III, inciso 5º, para aprobar la creación de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes; 3) el del art. 76, fracción V, para nombrar —por parte del Senado y en los recesos de este por la Comisión Permanente— gobernador provisional de un Estado en el que se hayan declarado desaparecidos todos los poderes constitucionales del mismo; 4) el del art. 111, para que el Senado aplique las sanciones previstas a los delitos oficiales, norma actualmente contenida en el art. 110 que dispone la erección de la Cámara de Senadores en jurado de sentencia en los casos de juicio político (el cambio de un artículo a otro se hizo con motivo de la reforma de diciembre de 1982, de lo que en su tiempo se conoció como la “renovación moral de la sociedad”); y 5) el caso del art. 135, para la aprobación de adiciones y reformas a la propia Constitución.

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 276.

## V. OTRAS CINCO EXCEPCIONES DE 1917 AL 2003

De 1917 a la fecha se han adicionado a los casos en que la Carta Magna requiere votación de mayoría calificada del Congreso, de alguna de sus Cámaras o de la Comisión Permanente, siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes, otros cinco más, a saber:

1. Art. 41, fracción III, tercer párrafo, adición de agosto de 1996, para la elección que la Cámara de Diputados hace y en los recesos de esta la Comisión Permanente, del consejero presidente y demás miembros del Consejo General del IFE.
2. Art. 96, según adición de diciembre de 1994 en el marco de lo que se conoció como la reforma judicial, para la designación por el Senado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.
3. Art. 78 (anterior art. 79), en su fracción IV, para que la Comisión Permanente acuerde la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola de sus Cámaras, adición originalmente incorporada al art. 79 de la Constitución en noviembre de 1923.
4. Art. 99 (en su “preantepenúltimo” párrafo) para la elección, actualmente por el Senado y en sus recesos por la Comisión permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados del Tribunal Electoral, que es el tema que nos ocupa, de acuerdo a reforma a la Constitución de agosto de 1996, aunque la referida mayoría calificada ya estaba prevista desde abril de 1994 por el art. 41 de la propia Ley Fundamental, y
5. Art. 102, Apartado B, quinto párrafo, por lo que hace a la elección por el Senado y en los recesos de éste por la Co-

misión Permanente, de los diez integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según adición incorporada a la Constitución en septiembre de 1999.

En total diez casos de excepción en los que la Constitución establece que el Congreso, alguna de sus Cámaras o la Comisión Permanente han de tomar sus resoluciones por mayoría calificada, siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes, sin contar el que la propia Carta Magna previene en el art. 115, fracción I, tercer párrafo, según adición de febrero de 1983, aunque referido a las legislaturas locales, las que sólo “por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros”.

## VI. CONCLUSIÓN

Según se vio, a decir de los tratadistas de Derecho Constitucional se ha descartado, por inoperante, la idea de que los órganos legislativos aprueben las leyes o tomen sus resoluciones por unanimidad. La práctica, consagrada por la Constitución y las leyes, ha establecido que ordinariamente sus decisiones las tomen por mayoría absoluta y en casos de excepción por mayoría calificada. En México esta clase de mayoría, hasta ahora prevista en una decena de casos, el doble de los que originalmente contemplaba la Constitución de 1917, es siempre de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Incrementar sin justificación suficiente los casos de excepción que han de ajustarse a esa modalidad de mayoría conocida como mayoría calificada, o bien modificar la proporción de ésta, por ejemplo a las tres cuartas partes de los legisladores presen-

tes, como estuvo a punto de ocurrir para la elección de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, significa introducir al marco jurídico —en las circunstancias actuales, dada la actual composición de las Cámaras— elementos que propicien la parálisis en la toma de decisiones en asuntos importantes, pues justamente las excepciones mencionadas siempre están referidas a asuntos que son en sí —o cuando menos se consideran— trascendentes.

Peor aún si se adoptan nuevas y más exigentes modalidades de mayoría calificada. Se corre el riesgo de caer en el absurdo de establecer un tratamiento especial o de excepción, para los casos de excepción.

## JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA

Originario de Torreón, Coahuila, donde reside. Economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México y abogado por la Universidad Iberoamericana. Es militante del PAN desde abril de 1961, donde ha ocupado diversos cargos de dirección tanto nacional como estatal y municipal. Ha sido diputado federal en tres ocasiones y en una de ellas presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Fue diputado local en Coahuila y Senador de la República. En dos distintos periodos actuó como representante del PAN ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, IFE. Desde hace más de 10 años es colaborador editorial de Organización Editorial Mexicana (“El Sol de México”) y desde 1996 columnista semanal del diario “El Financiero” de la ciudad de México. En la Universidad Iberoamericana-Plantel Laguna ha impartido, entre otras materias, Problemas Económicos de México, Derecho Financiero y actualmente la materia de Derecho Constitucional. Desde diciembre del 2000 es Subsecretario de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía.

## LA JUSTICIA ELECTORAL

LEONEL GODOYRANGEL

SUMARIO: I. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. II. Desarrollo de medios de impugnación. III. La reforma política y el contencioso electoral. IV. El Tribunal Electoral. V. La izquierda mexicana y la justicia electoral. VI. La reforma electoral de 1996. VII. La justicia electoral en la actualidad.

La resolución de controversias en materia electoral, a lo largo de la historia del país ha transitado por distintas etapas, la primera de ellas hasta finales del siglo XIX, al concebirse las elecciones como un trámite administrativo las controversias electorales simplemente no tenían la relevancia actual.

También es a finales del siglo XIX cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un arrojado de independencia y autonomía, sostiene la tesis de la incompetencia de origen, que tuvo una efímera existencia.

Ya en la mayor parte del siglo XX el mecanismo de resolución de controversias electorales fue de carácter político, principalmente en la calificación de las elecciones, y es hasta los últimos seis años cuando se empieza a desarrollar el ámbito jurisdiccional en materia electoral.

En efecto, antes de la década de los 70's ante la incipiente competencia electoral se aplicaba sin mucho problema la calificación de las



elecciones por órganos políticos, en la denominada “autocalificación” que se realizaba por colegios electorales para la integración de los propios cuerpos legislativos y la calificación de la elección de Presidente de la República constituidos en colegios electorales y hasta en los cabildos se realizaba la autocalificación de la elección.

## I. EL PAPEL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Desde luego para considerar el desarrollo de la judicialización de las controversias electorales debemos tener presente el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia, en temas como la tesis de incompetencia de origen de finales del siglo XIX y la facultad exclusiva del artículo 97 constitucional sobre violaciones generales al voto público, temas que formaron parte del debate que delinearon el diseño actual de la justicia electoral, como es hoy la acción de inconstitucionalidad en la materia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos momentos por decisión propia declinó conocer de las controversias electorales, primero en el debate de los ministros José María Iglesias e Ignacio Vallarta, en donde predominó el criterio de éste último en contra de la tesis de incompetencia de origen en razón de los actos de autoridades que desde su origen carecían de los requisitos constitucionales.

Posteriormente, más de medio siglo después, ante las reiteradas solicitudes de investigación sobre violaciones generales al voto público y sobre la interposición de diversos recursos de reclamación de efímera existencia, la Suprema Corte simplemente las desestimó sin entrar al fondo del estudio de las mismas y procurando no emitir ningún juicio de valor al respecto.

También de manera esporádica y transitoria y sin efectos prácticos, a principios del siglo XX se llegó a facultar a los jueces de

distrito para imponer penas cuando se cometieren faltas de carácter electoral, de igual manera se estableció que un juez de distrito conociera de las objeciones a la elección de los diputados y emitir su dictamen para que el colegio electoral resolviera lo que estimara conveniente.

Así las cosas, el debate sobre la intervención del Poder Judicial en asuntos electorales que se originó al seno de la Suprema Corte por la tesis de la incompetencia de origen se concluye en los debates del Constituyente de 1917, en donde predominó la idea de excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos electorales con el argumento de mantener a la Corte a salvo de los debates políticos.

No obstante que la mayoría en el Congreso Constituyente determinó mantener al margen de los asuntos electorales a la Corte, en el propio texto constitucional se le facultó a este supremo tribunal para investigar la violación del voto público, atribución que sólo era procedente a discreción de la propia Corte y cuando lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún estado, es decir, su viabilidad dependía de órganos cuyos integrantes o titulares eran los responsables de tales violaciones, dado el control político que ejercían.

Con motivo de las reiteradas solicitudes de intervención de la Corte en los conflictos electorales, es hasta 1977 cuando se modifica la facultad de investigación a violaciones al voto público del artículo 97 constitucional para otorgar a la Corte absoluta discrecionalidad para iniciar la investigación de oficio ante la duda de la legalidad de todo el proceso de elección, sujetando sus conclusiones a los “órganos competentes”, es decir, impidiendo a la Corte tomar alguna resolución al respecto. También en esta reforma se estableció el recurso de reconsideración ante la Corte en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, el que sólo se limitaba a pedir una nueva resolución a dicho colegio electoral siendo

la siguiente decisión de éste definitiva e inatacable, es decir, en todo caso prevalecía la decisión política.

La inoperancia de las acciones electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la decisión de ésta de no inmiscuirse en asuntos electorales y aún de convalidar las mismas, se conformó a raíz de las elecciones celebradas el 6 de julio de 1988, cuando el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato a la presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional, solicitó con base en el artículo 97 constitucional, que ese alto tribunal se avocara a la investigación de las irregularidades ocurridas durante tales comicios, a lo cual el Presidente de la Suprema Corte, prejuzgando sobre la solicitud, manifestó que no se actualizaban los supuestos del artículo 97 constitucional en cuanto a la posible existencia de hechos que pudieran poner en duda la legalidad de todo el proceso electoral del Poder Ejecutivo, por lo que no había lugar a que ese alto tribunal ejercitara la facultad que le otorga la Constitución de practicar de oficio dicha investigación, omitiendo en consecuencia, realizar investigación alguna pero determinando que no había existido anomalía alguna en dicha elección.

No obstante las efímeras atribuciones otorgadas al Poder Judicial en materia de elecciones, y especialmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legalmente y en la práctica judicial se fue tejiendo un sistema que impedía al poder judicial intervenir en la resolución de las controversias electorales. Fue así que legalmente se estableció la incompetencia del Poder Judicial Federal para conocer de controversias electorales, y con la jurisprudencia que determinó que los derechos políticos no eran garantías individuales.

En este mismo sentido se establece la improcedencia de las controversias constitucionales en materia electoral y las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, y más tarde al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también se excluye de su competencia la materia electoral.

## II. DESARROLLO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Es a mediados del siglo XX cuando se van prefigurando los primeros medios de impugnación en contra de los actos electorales, teniendo un carácter administrativo, al estar su resolución a cargo del superior jerárquico del propio órgano administrativo electoral, aspecto que aún persiste en nuestro sistema de justicia electoral.

Otra característica de los primeros remedios legales consistía en que estas acciones legales eran causalistas y limitativas, es decir, solamente eran procedentes para impugnar determinados actos electorales, lo que provocaba que tan sólo ciertos actos de los órganos electorales eran susceptibles de revisión, situación que nuestro actual sistema de medios de impugnación aún reproduce al señalar diversos actos específicos para la procedencia de los medios de impugnación, ya sea de manera enunciativa o taxativa, limitando en este último caso el acceso a la justicia electoral y por tanto el margen de acción de los tribunales electorales.

Otra característica de los primeros medios de impugnación era la revisión de los actos de las autoridades electorales por los mismos órganos que los emitían a través del recurso de reconsideración, es decir, donde la autoridad responsable se constituía en juez y parte; también este aspecto aún subsiste en algunas legislaciones electorales de los estados de nuestro país.

Es con la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que se establecen las bases de nuestro actual sistema de medios de impugnación en la materia, regulándose los recursos administrativos de reclamación, de inconformidad y el recurso de protesta, así como el recurso de queja, éste último era similar al actual juicio de inconformidad previsto en la legislación federal, y procedía contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección

de diputados por ambos principios y era decidido por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

### III. LA REFORMA POLÍTICA Y EL CONTENCIOSO ELECTORAL

Ya durante el período de los años de 1977 a 1989 formaba parte central del debate de reforma electoral el tema contencioso electoral, por ejemplo se cuestionaba la efectividad de la facultad y el derecho de reclamar la violación del voto popular ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta, en uso de las atribuciones que le otorgaba el artículo 97 de la Constitución Federal investigara los hechos constitutivos de esa violación; también se proponía que el Colegio Electoral se compusiera paritariamente por los partidos con registro; también se proponía que el Poder Judicial por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera competencia sobre asuntos político-electorales realizando la calificación de elecciones para lograr una mayor imparcialidad, llegando inclusive a proponerse que los tribunales electorales se integraran primariamente por representantes de los diferentes partidos políticos registrados, cuyas resoluciones podrían ser impugnables ante la Suprema Corte de Justicia.

También en aquellos tiempos de la primera reforma política se proponía que la calificación de la elección del Ejecutivo Federal, se excluyera de la competencia del Poder Judicial argumentándose que ello debía ser así para evitar un conflicto entre dos poderes y evitar alguna supremacía del Poder Judicial sobre el Ejecutivo, ya que éste estaría supeditado a la calificación de aquel.

Como se puede apreciar, al inicio de las discusiones de la reforma política que ya lleva casi tres décadas, no se concebía que la resolución de controversias en materia electoral y la cali-

ficación de las elecciones estuviera a cargo de manera integral de los Tribunales y por tanto persistió la calificación política de las elecciones con un matiz de revisión legal, ya que la última palabra legal o extralegalmente era de los órganos políticos y así fue hasta la reforma electoral de 1996.

#### IV. EL TRIBUNAL ELECTORAL

Es hasta 1987 cuando se crea un órgano especializado para la resolución de controversias electorales, que constituye el primer Tribunal Electoral en nuestro país, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral y se le concibió legalmente como órgano autónomo de carácter administrativo con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones federales.

En el diseño de este Tribunal se mantuvo la calificación política de las elecciones siendo que los colegios electorales como órganos políticos tomaban la última decisión, que era definitiva e inatacable, es decir, las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, constituyendo la intervención del Tribunal en tan sólo un matiz de carácter legal.

La integración del Tribunal también era definida por el grupo parlamentario que detentaba la mayoría del Congreso de la Unión, o bien, su Comisión Permanente durante los recesos de aquél.

En una nueva reforma electoral del año de 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral con carácter de órgano jurisdiccional autónomo, que a pesar de que se amplían sus atribuciones, sus resoluciones respecto de los resultados electorales eran revisadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, en una especie

de tribunal de alzada pero de carácter político, resultando que las resoluciones emitidas por los colegios electorales eran inatacables y definitivas.

Es en otra reforma electoral de 1990, que al Tribunal Federal Electoral se le dota de una Sala Central y cuatro salas regionales, cuyos integrantes eran propuestos por el Ejecutivo Federal y nombrados por la Cámara de Diputados. De esta forma se prefigura un sistema de justicia electoral de dos instancias, conociendo dichas salas del recurso de apelación contra los actos de los órganos electorales del Instituto Federal Electoral y del recurso de inconformidad por causales de nulidad cometidas en la jornada electoral.

De nueva cuenta mediante una reforma electoral en 1993 el Tribunal Federal Electoral es definido constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, y se suprime la atribución del Congreso de la Unión de constituir colegios electorales para la calificación de la elección de sus miembros, del llamado sistema de autocalificación, pero subsistiendo el Colegio Electoral para la calificación de la elección de Presidente de la República, a cargo de la Cámara de Diputados.

También en la reforma de 1993 se crea la Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del Tribunal Electoral y cuatro miembros del Poder Judicial de la Federación, designados estos últimos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala conocía en segunda instancia del recurso de reconsideración en contra de las resoluciones de los recursos de inconformidad por los cómputos de las elecciones, también conocía de la revisión de algunos actos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, teniendo sus resoluciones efectos definitivos e inatacables.

## V. LA IZQUIERDA MEXICANA Y LA JUSTICIA ELECTORAL

En el inicio de este proceso de cambio y de sucesivas reformas electorales, la izquierda mexicana irrumpe en el escenario electoral, tomando la decisión de participar en los procesos electorales, como fue el caso del Partido Comunista Mexicano en el proceso electoral de 1979, siendo que desde aquel entonces planteó la necesidad de órganos electorales imparciales e independientes del Poder Ejecutivo.

La izquierda mexicana, con una tradición de lucha y movilización, privilegió la necesidad de contar con órganos electorales imparciales más que la creación de tribunales electorales y en este sentido se movilizó y participó en las sucesivas reformas electorales que finalmente concluyeron en la conformación de un órgano electoral con representación paritaria de los partidos políticos sin derecho a voto y sin la intervención del gobierno en su integración y conducción.

La apuesta de excluir al gobierno del órgano electoral ha fructificado en contra de las opiniones desde la propia oposición como fue la del Partido Acción Nacional que defendía la permanencia de la Secretaría de Gobernación a efecto de que se garantizara el control de las elecciones o la de otros partidos que aún recientemente demandaban el voto de los partidos en el seno de los órganos electorales.

Por lo que hace al aspecto de la justicia en materia electoral, la izquierda mexicana empezó a utilizar las instancias legales como medio de respaldo a la lucha política a pesar de la inexistencia de instancias jurisdiccionales imparciales, obteniendo evasivas y obligando a acudir a las instancias de gobierno como revisoras de los fallos jurisdiccionales. De esta manera la administración de justicia era utilizada para retardar y manipular la resolución de conflictos electorales.



Ante la ausencia de tribunales imparciales, la izquierda demandó el control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, demandando el amparo electoral, así como el amparo contra las leyes electorales y en su momento, la acción de inconstitucionalidad en la materia. La protección constitucional de los derechos políticos electorales de los ciudadanos ante la defraudación electoral, siempre ha sido una demanda de la izquierda mexicana.

Era necesario que la organización de las elecciones estuviera a cargo de órganos autónomos e independientes y no como sucedió en distintas modalidades hasta antes de 1986, cuando el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación organizaba las elecciones y los órganos electorales se componían con una mayoría de representantes del Partido Revolucionario Institucional con derecho a voto, y la presencia de otros partidos era simplemente testimonial. Agregándose a este estado de cosas, la autocalificación en los colegios electorales y ante la ausencia de condiciones para la competencia electoral, invariablemente se contaba con una mayoría aplastante del partido oficial.

En este escenario, el árbitro electoral simplemente no existía en la organización de las elecciones y mucho menos para la resolución judicial de las controversias surgidas de los procesos electorales. Por ello, fue necesario contar con una instancia imparcial para la organización de las elecciones, base indispensable para dar paso a la judicialización de los litigios electorales, que implica a su vez una especialización y división de funciones en el desarrollo de los procesos electorales en nuestro país.

A partir de la elección federal de 1988, la izquierda moderna propone e implementa una serie de propuestas para la creación del control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, proceso que culmina en la reforma

electoral federal de finales de 1996 con la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y el control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de las entidades federativas. Con esto se da paso al desarrollo de la justicia electoral en nuestro país, al vencerse las añejas reservas respecto de la intervención de los tribunales de control constitucional en los asuntos políticos electorales y de prejuicios respecto a nuestro sistema federal en materia de elecciones.

## VI. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

En la última reforma electoral realizada en 1996 se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual se integra dentro del Poder Judicial de la Federación pero con cierto grado de autonomía y facultándosele para conocer respecto de la constitucionalidad de las resoluciones de las autoridades electorales federales y estatales.

Asimismo, se le confirió a su Sala Superior el formular la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, desapareciendo la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

El mecanismo de elección de sus integrantes se lleva a cabo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores de una terna presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la reforma electoral de 1996 también se diseña el sistema de medios de impugnación que actualmente se encuentra vigente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que tienen como finalidad garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Como se desprende de lo anterior y de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución, el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, puesto que la decisión última sobre todo conflicto electoral, así como la calificación de la elección presidencial, han dejado de ser facultad de órganos de naturaleza política para quedar a cargo de órganos de naturaleza jurisdiccional.

Dentro de este nuevo sistema de justicia electoral se encuentra la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la reforma electoral de 1996, si bien se lograron avances notables en las condiciones de competencia electoral y se sentaron las bases para un efectivo control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, el tema de la justicia electoral no fue suficientemente discutido y quedaron temas pendientes como es la simplificación del acceso a la justicia electoral a través de procedimientos sencillos y claros, una adecuada definición de competencias y relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las distintas acciones de control por inconstitucionalidad que permite la subsistencia de disposiciones electorales contrarias a la Constitución, entre otros temas.

## VII. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD

Con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, teniendo como sustento los principios y bases constitucionales para la organización de las elecciones, establecidos en la reforma de 1996.

En los últimos seis años, la administración de justicia ha tenido un notable desarrollo. En estos años la justicia electoral se ha visto influenciada, de manera determinante, por la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que surge de la reforma al Poder Judicial en el año de 1994 y además por la alternancia en el poder que se experimenta en el año 2000. Situaciones a partir de las cuales el poder judicial, de facto, experimenta una mayor independencia al debilitarse el control político del sistema manejado por el Partido Revolucionario Institucional y por la figura presidencial, fortaleciéndose así el Poder Judicial respecto al Poder Legislativo y sobre todo al Ejecutivo.

Es así que en los últimos años, el Poder Judicial en materia electoral, ha ejercido una mayor influencia en el desarrollo político del país, al ir construyéndose como árbitro ante el cual se dirimen las controversias electorales, inclusive las que se generan al interior de los partidos políticos.

Lo anterior, se puede apreciar en una nueva forma de interpretar la Constitución y las leyes, el desarrollo de nuevos criterios de jurisprudencia demuestran una evolución radical con respecto a los antecesores de las actuales instancias jurisdiccionales en materia electoral, e inclusive muestran una evolución en los últimos años no obstante de tratarse de una misma integración. Criterios que si bien son más abiertos en contraste a anteriores criterios de estricto derecho y de interpretación exegética, también han llegado a tocar la esfera de competencia legislativa, estableciendo supuestos y condiciones no previstos en la ley.

Otro saldo en la evolución de la justicia electoral es el formalismo que aún permea las decisiones judiciales, como es el caso de la calificación de la validez de la votación, en donde dominan las causas y criterios formales. Todavía en la actualidad la validez de la votación se decide por la existencia de causas for-

males que casi en ningún caso concreto tiene relación con alguna afectación a los elementos esenciales para la validez del voto; en cambio, las causas reales que afectan principalmente la libertad y secreto del voto, como es la coacción, la presión o inducción en diversas manifestaciones, son desestimadas por criterios de estricto derecho en la valoración de los hechos y elementos de prueba, sin que se haya desarrollado a plenitud el sistema mixto de valoración previsto en la legislación actual.

En otro sentido, al irse eliminando paulatinamente el dominio de un partido político y de un régimen presidencialista, la justicia electoral ha adquirido mayor libertad de acción para atender las demandas de irregularidades cometidas básicamente por los partidos políticos en el gobierno. Esta situación además de constituir una ventaja, también implica un reto para el sistema de justicia electoral de nuestro país, en el cual se debe desterrar el sentido compensatorio y salomónico de las decisiones judiciales.

En nuestro régimen quien ha recibido más agravios es la oposición política y por ello, es la parte que más acude a las instancias jurisdiccionales, resultando que ante esta situación se ha cuidado de no afectar demasiado a quienes detentan el poder político y cometen múltiples violaciones legales, repercutiendo en el sentido de las resoluciones en las que se ha pretendido guardar una equidad en los fallos que obtienen los partidos políticos en perjuicio del fin de la administración de justicia en la materia. En consecuencia, los Tribunales electorales deben superar el perjuicio de que el resarcimiento de violaciones implica que se favorezca a determinados partidos políticos.

Es así que el desarrollo de la justicia electoral en nuestro país aún muestra desniveles y claroscuros que pueden ser superados aún en las condiciones que se encuentra nuestra legislación electoral.

LEONEL GODOY RANGEL

Nació en Lázaro Cárdenas, Mich., en 1950. Licenciado en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1969-74) donde fue profesor (1980-85), maestro en criminología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (1978-79) y doctor en derecho por la UNAM (1979). Perteneció al PRI. Fue director de Relaciones Públicas (1976-77) y de Personal de la Universidad Michoacana (1977-78): director jurídico (1980-83), subprocurador general de Justicia (1983-85), secretario general del Gobierno de Michoacán (1985-86), y subdirector jurídico ejecutivo de Banca Cremi (1987-88). En 1988 dejó el PRI y se sumó al Frente Democrático Nacional, que aprobó su nombramiento como abogado coadyuvante del Ministerio Público para resolver el asesinato de Francisco Javier Ovando (1992-94). Fundador del PRD (1989), del que fue representante ante el IFE (1996-97) y secretario electoral del CEN (1997). Dos veces diputado federal (1988-91 y 1994-97). Subsecretario de Gobierno del DF (1997). Actualmente el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

## EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS

JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Competencia constitucional. IV. Principales aspectos de la doctrina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. V. Las relaciones entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la resolución de contradicción de tesis 2/2000. VI. Consideraciones finales.

### I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de ser el garante de los derechos fundamentales de carácter político-electoral y de controlar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales y en esa función tiene el carácter de órgano terminal.

El Tribunal Electoral, no obstante que es una institución relativamente reciente, creada mediante reforma constitucional de 1996, se ha constituido en un órgano jurisdiccional federal que ha coadyuvado a reducir la conflictividad electoral, toda vez que los actores políticos, principalmente partidos políticos y ciudadanos, han preferido resolver sus conflictos en sede judicial antes que tratar de resolverlos mediante la vía de los hechos.

Desde su creación en 1996 a mayo de 2003, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha recibido 14, 186 medios impugnativos, de los cuales ha resuelto 13, 966, esto es, el 98.45 por ciento de los asuntos ingresados y sólo se encuentran en fase de sustanciación aproximadamente el 1.55 por ciento.<sup>1</sup>

Además, debe señalarse que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha distinguido por la calidad en la motivación de sus resoluciones. Este aspecto es particularmente importante en los tribunales constitucionales y tribunales supremos, ya que sus resoluciones son definitivas e inatacables y su prelación no equivale a infalibilidad.

El propósito principal del presente trabajo es abordar algunos de los **criterios** principales de la doctrina desarrollada por dicho órgano jurisdiccional federal manifestada en tesis jurisprudenciales, tesis relevantes y ejecutorias, tomando en cuenta la resolución de la contradicción de tesis 2/2000 dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que, sin duda, acotó el alcance del control de constitucionalidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre los **criterios** más sobresalientes del **Tribunal Electoral** destaca la tesis jurisprudencial **aprobada por la Sala Superior, según la cual** el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos. **Sólo en el lapso de marzo a junio de dos mil tres, el tribunal conoció 369 juicios de este tipo, promovidos por ciudadanos en con-**

<sup>1</sup> Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “El papel de la justicia electoral en la transición y la gobernabilidad democrática en México”, ponencia presentada en el marco del Programa Interinstitucional IFE-TEPJF de Atención a Invitados Especiales con motivo del proceso electoral federal 2002-2003, tres de julio de 2003, p. 10.



## **tra de actos y resoluciones de partidos políticos a causa de presuntas violaciones a los derechos de tales ciudadanos como militantes.**

### II. ANTECEDENTES

La justicia constitucional electoral en México ha registrado importantes avances en los años recientes. La reforma constitucional de 1996 aprobada por el órgano revisor de la Constitución, con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en los cuerpos legislativos, estableció, por vez primera en nuestro país, un sistema contencioso-electoral de naturaleza plenamente jurisdiccional, que canceló un contencioso-electoral de carácter político que había prevalecido —con algunas variantes— por más de 170 años, desde la Constitución Federal de 1824.<sup>2</sup> Ello implica que la decisión última sobre todo conflicto electoral —incluida la calificación de la elección presidencial— dejó de ser una facultad de órganos políticos para quedar encomendada a órganos jurisdiccionales.<sup>3</sup>

El sistema de justicia constitucional electoral tiene como institución fundamental a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>2</sup> Desde 1824 hasta la reforma electoral de 1987, en que se creó el primer tribunal electoral en el país, se mantuvo el contencioso-político, mientras que el llamado contencioso mixto (jurisdiccional y político) se mantuvo en vigor hasta 1993, en donde se eliminó el sistema de autocalificación, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996 en lo tocante a la elección presidencial. Al respecto, véase: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

<sup>3</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “Justicia electoral y resolución de conflictos”, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11 (1998), pp. 47-49.

En efecto, el más alto tribunal de la República tiene la importante encomienda constitucional de conocer y resolver, en forma exclusiva y excluyente, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la Constitución federal, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, constitucional, en la inteligencia de que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución federal es la prevista en el citado artículo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de la salvedad relativa a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del citado Poder Judicial. El tribunal electoral federal es, como se adelantó, un órgano límite en materia electoral, pues sus resoluciones son definitivas e inatacables incluso para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe destacarse que la reforma electoral de 1996 obtuvo 18 puntos de la escala de 19, de los Criterios Ajustados para las Elecciones Libres y Justas, evaluación en la que sobresale el establecimiento de autoridades independientes para dirimir conflictos.<sup>4</sup>

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y cinco Salas Regionales. La mayor parte de los asuntos de que conoce los resuelve en forma uniinstancial y sólo algunos de los medios impugnativos se resuelven en doble instancia.

<sup>4</sup> Méndez de Hoyos, Irma, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, en *Política y gobierno*, núm. 1 (2003), pp. 149-151.

La Sala Superior se integra por siete magistrados electorales y durarán en su encargo diez años improrrogables. El Presidente del Tribunal Electoral será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que la ley establezca, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las Salas Regionales se integran con tres magistrados electos para un período de ocho años improrrogables.

Los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las Salas Regionales, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, se considera que los procedimientos y requisitos exigidos constitucionalmente para la elección de los magistrados electorales son de los de mayor rigor para la designación de los integrantes de un órgano previsto constitucionalmente.

Los magistrados electorales están sometidos al régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108 a 114 inconstitucionales), lo que implica la posibilidad de que sean sujetos de juicio político ante las Cámaras del Congreso de la Unión. Además, los magistrados electorales de la Sala Superior gozan de la llamada inmunidad procesal en el ámbito penal, en términos de lo establecido en el artículo 111 constitucional.

La Sala Superior es un órgano permanente, con sede en el Distrito Federal. Las Salas Regionales, en cambio, son órganos temporales y tienen su sede en las ciudades de Xalapa, Toluca, Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, cabeceras correspondientes a las cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional.

En lo tocante a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales o básicos de carácter político electoral de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, se estableció, por vez primera en México, el denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de que conocen y resuelven las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, con los demás medios impugnativos en materia electoral bajo su competencia, tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.<sup>5</sup>

### III. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL

A fin de garantizar los principios de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, la Constitución federal confiere primigeniamente atribuciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver distintos medios impugnativos. En efecto, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones jurisdiccionales establecidas constitucionalmente para resolver, en forma definitiva e inatacable, y según lo disponga la ley, los siguientes medios impugnativos (en el entendido de que, dependiendo del tipo de asunto, se resuelve en única instancia o en forma biinstancial):

- Sala Superior
  1. De los *recursos de apelación* promovidos en contra de actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral;
  2. De los *juicios de inconformidad* en contra de los resultados asentados en las actas de cómputo distrital de la

<sup>5</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 2ª. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, p. 87.

elección presidencial. Una vez resueltos dichos juicios, la Sala Superior califica la elección para poder emitir la declaración de validez de los comicios electorales y otorgar la constancia de presidente electo;

3. De los *recursos de reconsideración* promovidos en contra de las resoluciones de fondo que emitan las Salas Regionales en los juicios de inconformidad; así como en contra de la asignación de senadores y diputados federales por el principio de representación proporcional;
4. De los *juicios de protección de los derechos político-electorales* de los ciudadanos mexicanos;
5. De los *juicios de revisión constitucional electoral*;
6. De los conflictos laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o el Instituto Federal Electoral, con sus respectivos trabajadores, y
7. De las impugnaciones interpuestas en contra de la determinación y aplicación de sanciones por violación a las leyes electorales.

- Salas Regionales

1. De los *juicios de inconformidad* iniciados a raíz de las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones federales;
2. De los *recursos de apelación* contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales, durante la etapa de preparación del proceso federal, salvo que provengan del presidente, el Consejo General o la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, o bien, se trate del informe del Registro Federal de Electores sobre las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores;

3. De los juicios de protección de los derechos electorales del ciudadano en el proceso electoral federal, tales como la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores o la norecepción oportuna de la credencial para votar. Las Salas Regionales son las encargadas de resolverlos en única instancia y de manera definitiva.

De todos los anteriores, el medio impugnativo más común es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Desde su creación en 1996, a mayo de 2003 el Tribunal Electoral resolvió 10,928 de este tipo de juicios.<sup>6</sup>

En segundo lugar, se encuentra el juicio de revisión constitucional con 2,170 casos, seguido por el recurso de apelación con 371 casos.<sup>7</sup>

Con motivo de los procesos electorales federales de 1997 y 2000 se resolvieron 306 juicios de inconformidad y 117 recursos de reconsideración. Asimismo, se han resuelto 266 conflictos laborales.<sup>8</sup>

#### IV. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A fin de asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mediante un sistema de medios impugnativos que dé definitividad a las distintas

<sup>6</sup> Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “El papel de la justicia electoral en la transición y la gobernabilidad democrática en México”, ponencia presentada en el marco del Programa Interinstitucional IFE-TEPJF de Atención a Invitados Especiales con motivo del proceso electoral federal 2002-2003, tres de julio de 2003, p. 10.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

etapas de los procesos electorales y garantice la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, que garantice, en última instancia, el derecho a la tutela judicial efectiva, en conformidad con lo establecido en los artículos 17, 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99 de la Constitución federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a sus atribuciones, resuelve los asuntos de que conoce, mediante las siguientes técnicas e instituciones: a) La plena jurisdicción; b) la interpretación, mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional, y, en su caso, los principios generales del derecho; c) la aplicación directa de la Constitución, y d) la suplencia de la queja.

a) *La plena jurisdicción.* El Tribunal Electoral, conforme a las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resuelve los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, lo que implica que puede confirmar, revocar y modificar los actos o resoluciones impugnados, a fin de proveer, en su caso, lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido o restituir al promovente en el uso y goce de los derechos político-electorales que le hayan sido violados; incluso, en ejercicio de la plena jurisdicción, puede llegar a sustituir a la autoridad responsable.<sup>9</sup>

b) *La interpretación, mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional.* En conformidad con lo establecido en el artículo 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la resolución de los medios impugnativos previstos en la invocada ley, el Tribunal Electoral interpreta las normas aplicables conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y, a falta de disposición

<sup>9</sup> Como se hizo, por ejemplo, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC-188/2003.

expresa, aplicará los principios generales del derecho, en términos de lo dispuesto en la parte final del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución federal.

El empleo de los citados criterios interpretativos ha permitido al Tribunal Electoral resolver los asuntos de su competencia mediante la reinterpretación de las disposiciones legales aplicables, a la luz de principios constitucionalmente establecidos (ya sea explícita o implícitamente).<sup>10</sup>

c) *Aplicación directa de la Constitución.* Estrechamente vinculado con el empleo de los mencionados criterios interpretativos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su competencia, ha realizado una aplicación directa de la Constitución federal.<sup>11</sup>

d) *La suplencia de la queja.* Con el fin de hacer efectivo el derecho a la jurisdicción establecido en el artículo 17 constitucional, en los términos de lo dispuesto en el artículo 23, párrafos 1 y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. **Así, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, en el re-**

<sup>10</sup> Por ejemplo, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-034/2003 y SUP-RAP-035/2003 acumulados se invoca el principio (implícito) de transparencia establecido en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, párrafo *in fine*.

<sup>11</sup> Tal como se hizo en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-117/2001, resuelto por la Sala Superior en su sesión pública de resolución de treinta de enero de dos mil dos, en que, antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio de dos mil dos, se aplicó directamente lo dispuesto en la parte final del artículo 6° constitucional para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos mexicanos en lo tocante a los partidos políticos nacionales.



**curso de apelación y en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral hay suplencia de la queja, mientras que el juicio de revisión constitucional electoral y el recurso de reconsideración son de los llamados de estricto derecho, en los que no cabe la suplencia de la queja.**

La justiciabilidad de los actos y resoluciones electorales de los partidos políticos

Acerca del nuevo criterio sostenido por la Sala Superior, en contraste con la interpretación hecha por la tesis de jurisprudencia mencionada con antelación, se esgrimieron argumentos vertientes a ampliar la protección de los derechos del individuo, en especial, los derechos político-electorales del ciudadano, con base en los artículos 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos artículos hacen mención, en primer lugar, de la obligación del Estado de dar protección a los derechos del individuo; en segundo, por medio de una interpretación amplia del artículo 41, se establece como una de las finalidades del sistema electoral, la de garantizar la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y finalmente, se hace mención al artículo 99, el cual remite a la legislación secundaria en relación con la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Dicha legislación ordinaria, es decir, la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 79 establece los requisitos de procedibilidad de dicho juicio, dentro de los cuales únicamente se encuentra la violación a los derechos político electorales del ciudadano y no se hace mención expresa del sujeto y sujetos que pudieran ser considerados como sujetos pasivos en dicha relación procesal.

En ese orden de ideas, el sistema electoral vigente, en lo concerniente a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos, quedó comprendido por el criterio expuesto en la siguiente tesis de jurisprudencia establecida por la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCESO CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.— La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electora-

les del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpreta-

ción resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

#### Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.—Seraffín López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.—J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.—José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—

Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Notas:

No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias.

La tesis de jurisprudencia número S3ELJ 15/2001, publicada en la obra *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 118-119, cuyo rubro es: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, fue interrumpida al momento de que se emitieron las dos resoluciones que constituyen los dos primeros precedentes, de la presente tesis.

## V. LAS RELACIONES ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: RESOLUCIÓN DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2000

La resolución de la contradicción de tesis 2/2000 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos (con el voto concurrente del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo), que determinó la improcedencia de la contradicción de tesis denunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre el criterio sustentado por ésta en la ejecutoria del juicio de revisión constitucional electoral 209/99 y diversas ejecutorias emitidas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, de-

terminó, en esencia, que el Tribunal Electoral no tiene competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general de carácter legal y, por ende, desaplicarla o inaplicarla incluso en casos concretos en que se combatan actos o resoluciones electorales con fundamento en dicha norma legal.

Con anterioridad a la citada resolución de contradicción de tesis 2/2000, el Tribunal Electoral integró jurisprudencia, por la cual estableció que, al conocer de la impugnación de actos o resoluciones electorales, dicho órgano jurisdiccional federal tenía facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas contradijeran la Constitución. Sin embargo, como consecuencia de la ejecutoria recaída a la citada contradicción de tesis, la tesis jurisprudencial del Tribunal Electoral ya no es válida y, por consiguiente, ya no puede más inaplicar disposiciones legales con motivo de conocer de la impugnación de actos o resoluciones electorales.

Lo anterior implica que el ámbito competencial del Tribunal Electoral ha quedado acotado como consecuencia de la citada ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de los méritos de la referida resolución que, desde un punto de vista doctrinal, pueda hacerse.<sup>12</sup>

Una de las críticas que se ha enderezado en torno a las implicaciones de la contradicción de tesis 2/2000 es que ha dado como resultado la existencia de ciertas lagunas normativas en un sistema (de “justicia electoral”) que pretende ser integral, toda vez que determinados justiciables, como los ciudadanos y, en ciertos casos, los partidos políticos, pueden quedar en estado de indefen-

<sup>12</sup> Véase: Cossío Díaz, José Ramón, “El indebido monopolio constitucional electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en *Este País*, México, DDPSA, 2002, (139).

sión al no disponer de un efectivo remedio jurisdiccional para impugnar la constitucionalidad de normas generales.<sup>13</sup>

En contra del argumento anterior, se considera que la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las tesis jurisprudenciales que se aprobaron (abajo señaladas), lo que hacen es privilegiar consideraciones de certeza y seguridad jurídicas sobre consideraciones sustantivas derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 17 de la Constitución federal. El más alto tribunal de la República ha sostenido que el principio de certeza permite a “todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad, las reglas a que están sujetas en su actuación las autoridades electorales”.<sup>14</sup> Y en lo tocante a la imposibilidad jurídica de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncie acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, dado que no son impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que como dichas leyes electorales están destinadas a regir un proceso electoral, es menester partir de su firmeza, pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral.

Las tesis jurisprudenciales aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen el rubro y contenido siguiente:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

<sup>13</sup> Véase: Orozco Henríquez, J. Jesús, “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, en prensa.

<sup>14</sup> Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

Tesis: P./J. 23/2002

Página: 82

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.



Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 23/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 26/2002

Página: 83

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Los preceptos

constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. En cuanto al criterio contenido en esta tesis el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formuló reserva. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 26/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 25/2002

Página: 81

**LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad

competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aún a pretexto de determinar su posible inaplicación.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 25/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desempeñado un papel fundamental en la transición y consolidación democrática en México. En particular, ha contribuido a canalizar la litigiosidad electoral por los cauces de la vía jurisdiccional.

2. El Tribunal Electoral se ha distinguido, en la judicatura mexicana, por la calidad en la argumentación de sus resoluciones. En las ejecutorias de la Sala Superior es frecuente encontrar interpretaciones sustentadas en complejas argumentaciones en las que principios y reglas aparecen interrelacionados.

3. El Tribunal Electoral ha ampliado la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado, de asociación y de afiliación. La procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar actos y resoluciones de los partidos políticos marca un punto de inflexión en la tutela en sede jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos, ya que reconoce que ciertos sujetos de derecho, dada su situación de predominio (no obstante que no son autoridades), como los partidos políticos, pueden vulnerar los derechos constitucionales de carácter político-electoral de los ciudadanos.

4. La contradicción de tesis número 2/2000 y las tesis jurisprudenciales a que dio origen, aprobadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acotaron, sin duda, las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que este órgano jurisdiccional federal carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes. La contradicción de tesis, sin embargo, ha generado ciertas lagunas en el sistema normativo electoral y, consecuentemente, la posibilidad de algunas inmunidades.

5. Si bien la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dado varios pasos importantes, a través de sus resoluciones, en la senda del federalismo judicial electoral, mediante interpretaciones que privilegian la existencia de sistemas funcionales de medios impugnativos electorales en el ámbito local, es necesario un mayor fortalecimiento del federalismo judicial electoral.

## JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN

Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho, maestro en derecho comparado por la Universidad de Georgetown y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo, fungió como catedrático de Derecho Administrativo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en la que impartió la materia de seguridad social, y donde actualmente es miembro del Comité Tutorial del Posgrado.

Es miembro de la Barra Mexicana de Abogados; fue miembro del servicio exterior adscrito a la Embajada de México en Washington, Estados Unidos de América (1978-1980); Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación en 1987-1988. Subdirector General Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE 1989-1992), Oficial Mayor de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP 1993-1994), Subsecretario del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS 1994-2000), actualmente se desempeña como Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación.

Es autor de los libros “José María Iglesias y la Justicia Electoral” y “Cuestiones Constitucionales. José María Iglesias”, ambos publicados por la Universidad Nacional Autónoma de México, “Francisco J. Múgica un romántico rebelde”, editado por el Fondo de Cultura Económica, así como también coautor de las obras “El Comercio Exterior en México”, Editorial Siglo XXI; “La Modernización del Derecho Mexicano” y “Estudios Jurídicos en Memoria de Eduardo García Máynes”, publicados por Editorial Porrúa; “La Seguridad Social y el Estado Moderno”, editado por el Fondo de Cultura Económica y “La Modernización del Sector Eléctrico”, editado por el Centro de Inves-

tigación y Docencia Económicas, “Digesto Constitucional Mexicano, Las Constituciones de San Luis Potosí”, editado por Editorial Laguna.



# LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL Y LA FACULTAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS OPUESTAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

CÉSAR NAVA VÁZQUEZ

SUMARIO: I. La justicia constitucional. II. La facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar inaplicables leyes secundarias opuestas a la Constitución. III. La contradicción de tesis 2/2000 y su resolución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. IV. Breve análisis de la resolución. V. Conclusiones.

## I. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Resulta importante hacer una referencia breve al concepto de justicia constitucional, también abordado por algunos tratadistas como el control constitucional y por otros como la defensa de la Constitución.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, el maestro Arteaga Nava elabora una Teoría General del control de la constitucionalidad sobre la base de la supremacía de la Constitución y de la imposible contradicción del pacto federal y del orden normativo que de él se desprende. El mismo Arteaga Nava prescinde del uso del término “defensa” de la Constitución, en razón de su carácter equívoco y limitado.

Siguiendo la definición de Fix-Zamudio, la justicia constitucional es “...el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados Órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que, para su actividad, se establecen en la misma Carta Fundamental”.<sup>2</sup>

En otros términos, la justicia constitucional es el sistema de control previsto en la Constitución que previene y sanciona el incumplimiento de los mandatos constitucionales por los órganos previstos en la propia ley fundamental.

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (la Corte) ha experimentado una vertiginosa evolución hacia la adopción de ciertas características propias de los tribunales constitucionales. Mediante las reformas al artículo 105 constitucional realizadas en 1994 y la posterior expedición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución), el Congreso de la Unión dotó a la Corte de facultades para resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que le fueran planteadas.

Esta evolución se inscribe en la corriente receptora de los tribunales constitucionales europeos que ha surgido con relativo éxito en Latinoamérica, particularmente en Guatemala, Chile, Ecuador y Perú. Dicha recepción ha venido acompañada del alejamiento del sistema de justicia constitucional difusa, típicamente norteamericano en aras del sistema cerrado o concentrado. En el primero, la interpretación de la Constitución es ejercida por todos los jueces y tribunales del país. En cambio, en el

<sup>2</sup> Fix-Zamudio, Héctor. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, México, UNAM, 1968, p. 15.

sistema concentrado, el control constitucional está confiado a un órgano *ad hoc* y autónomo.<sup>3</sup>

Ciertamente, la evolución de la Corte mexicana no le conduce a la adopción del modelo concentrado en términos absolutos, sino más bien a un modelo híbrido o mixto, en el que no se crea un Tribunal Constitucional autónomo del Poder Judicial Federal sino se atribuyen a la Corte facultades clásicamente asignadas a los tribunales constitucionales.

De este modo, la justicia constitucional en México sigue siendo difusa a pesar de la acumulación de facultades de la Corte. En la Constitución se encomienda dicha tarea a diversos tribunales del Poder Judicial de la Federación, entre ellos el Electoral.

Los medios de acceso a la justicia constitucional no integran, a mi juicio, una lista *numeris clausus*. Mientras que para un sector de la doctrina mexicana dichos medios rebasan las dos docenas, para determinados autores, la lista se restringe a un número que no rebasa la decena.<sup>4</sup> Para efectos del presente trabajo, me limitaré a mencionar tres de ellos: la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, la controversia constitucional y los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>3</sup> Para un análisis más profundo de este viraje en Latinoamérica, ver Eguiguren Praeli, Francisco, *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*, Buenos Aires, CIEDLA, 2000.

<sup>4</sup> En términos de la publicación intitulada “Los medios de control de la constitucionalidad”, publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2002, dichos medios son siete, a saber: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la protección de los derechos humanos.

## I. 1 La acción de inconstitucionalidad en materia electoral

En términos de la fracción segunda del artículo 105 constitucional, le corresponde a la Corte conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Tratándose de normas de carácter general en materia electoral que posiblemente contradigan el texto constitucional, la acción de inconstitucionalidad puede ejercitarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

- a) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o del Senado de la República, en contra de leyes federales;
- b) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal o estatal;
- c) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- d) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
- e) Los partidos políticos nacionales, en contra de leyes federales o locales; y
- f) Los partidos políticos estatales, en contra de leyes emitidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Habrá notado el lector que no me referí a otros supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad previstos en la

fracción segunda del numeral 105 de la Ley Fundamental, ni mencioné la posibilidad de que el 33% de alguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión demanden la inconstitucionalidad de alguna norma electoral emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto último, en virtud de lo previsto en el inciso f) de la fracción quinta de la base primera del artículo 122 constitucional, en el que se faculta a la Asamblea a dictar las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

En la misma fracción segunda del artículo 105, el Constituyente dispuso que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Dicho enunciado normativo, además de la trascendencia que por sí mismo reviste, resulta fundamental para el análisis que más adelante se hará sobre la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (el Tribunal) para declarar inaplicables las disposiciones que se opongan a los mandatos constitucionales.

Por último, vale la pena recordar que la norma constitucional exige para la declaratoria general de invalidez de las normas impugnadas que la resolución correspondiente sea aprobada, por lo menos, por ocho Ministros de la Corte.

## I. 2 La controversia constitucional

Según se desprende de la fracción primera del artículo 105 constitucional, la Corte también es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las distintas personas jurídicas que se enlistan en dicha fracción.

Es pertinente comentar que, tal y como se lee en el mismo dispositivo constitucional, la materia electoral está exceptuada del régimen de la controversia constitucional. Es decir, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, una controversia no

podrá tener por objeto el combate de la emisión de una norma que rija las cuestiones electorales.

En otras palabras, la controversia constitucional no es un medio de acceso a la justicia constitucional en materia electoral.

### I. 3 Los medios de impugnación previstos en la ley electoral adjetiva

En términos del artículo 99 de la Constitución, le corresponde al Tribunal resolver en forma definitiva e inatacable sobre:

- a) Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- b) Las impugnaciones en la elección presidencial;
- c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las dos anteriores;
- d) Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales de los estados;
- e) Las impugnaciones de actos y resoluciones violatorios de los derechos político electorales de los ciudadanos;
- f) Los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- g) La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- h) Las demás que señale la ley.

Para reglamentar las vías de acceso a la justicia electoral, el legislador aprobó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en cuyo artículo 3, párrafo 2 se enlistan dichos medios:

- a) El recurso de revisión;
- b) El recurso de apelación;
- c) El juicio de inconformidad;

- d) El recurso de reconsideración;
- e) El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano;
- f) El juicio de revisión constitucional electoral; y
- g) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

De los referidos medios de impugnación, corresponde al Instituto Federal Electoral resolver el recurso de revisión, mientras que todos los demás están reservados al conocimiento del Tribunal.

Ahora bien, de entre los seis medios de impugnación asignados a la competencia del Tribunal, considero que son medios de control o justicia constitucional: el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

En resumen, está confiado al Tribunal el conocimiento de cinco medios de defensa constitucional en materia electoral.

## II. LA FACULTAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA DECLARAR INAPLICABLES LEYES SECUNDARIAS OPUESTAS A LA CONSTITUCIÓN

Entre los meses de julio y septiembre de 1998, la Sala Superior del Tribunal resolvió tres juicios de revisión constitucional, uno de ellos planteado por el Partido Frente Cívico y los restantes dos por el Partido de la Revolución Democrática. En todos los casos, el Tribunal determinó la inaplicabilidad de disposiciones contenidas en leyes electorales locales por contravenir mandatos constitucionales. En 1999, la misma Sala Superior aprobó por unanimidad de votos la tesis de jurisprudencia

dencia que se transcribe a continuación, a la cual le fue asignado el número 5 de aquel año.<sup>5</sup>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se opongan a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal

<sup>5</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. Tercera Época*, p. T.1 (1/3-3/3).



conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la **voluntad** evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un **sistema integral de justicia electoral**, con el objeto de que **todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna**, para lo cual se fijó una distribución competencial de contenido total de este sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues **para la impugnación de leyes**, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, Constitucional, y respecto de los **actos y resoluciones en materia electoral**, la jurisdicción para el control de la constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma de que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II,

Constitucional, en el sentido de que **“la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”**, que prima facie, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que **“la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”**, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la

inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un miedo de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterios diferentes en el ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Sala Superior. S3ELJ005/99

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98. Partido Frente Cívico. 16 de julio de 1998. Unanimidad de 4 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-091/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

De la lectura de la tesis de cita, es dable extraer las siguientes premisas:

- a) El legislador, que reformó la Constitución y expidió la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, diseñó un sistema integral de justicia electoral constitucional;
- b) En dicho sistema se prevé una distribución armónica de competencias para el control o justicia constitucional entre la Corte y el Tribunal;
- c) La Corte es la única competente para conocer de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales;
- d) La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad;
- e) Al conocer de cualquiera de los medios de impugnación previstos en la ley adjetiva electoral, el Tribunal tiene la facultad de desaplicar aquellas normas que entren en conflicto con alguna disposición constitucional; y
- f) El Tribunal, en cambio, carece de facultades para pronunciarse, sea con efectos particulares o generales, sobre la inconstitucionalidad de las normas electorales.

Las premisas mencionadas, debidamente formuladas en el texto jurisprudencial que se comenta, nos permiten llegar a la conclusión de que efectivamente el Tribunal está constitucionalmente facultado para declarar inaplicables leyes secundarias que se opongan a disposiciones constitucionales.

Al aprobar esta tesis, la Sala Superior del Tribunal cumplió a plenitud el mandato previsto en el artículo 99 de la Constitución, por el que se le constituye como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación con excepción, claro está, del conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, reservado a la Corte.

Al expresar y tutelar por la vía de la jurisprudencia la conformación de un sistema integral de justicia constitucional en materia electoral, el Tribunal prestó un enorme servicio al Estado Constitucional de Derecho y, en última instancia, al acceso a la justicia en materia electoral.

Independientemente de las virtudes jurídicas de la tesis de jurisprudencia en comento, resulta innegable la enorme utilidad social y cívica de este criterio que sostuvo el máximo tribunal electoral del país.

Recordemos que las reformas al artículo 105 constitucional para dotar de facultades a la Corte para conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral fueron efectuadas hasta agosto de 1996, es decir, hace escasos siete años. De entonces a la fecha, la gran mayoría de las leyes electorales de los estados han sido reformadas. A partir de la publicación de cada una de las reformas, los legitimados para presentar la acción gozaron de un plazo de 30 días para hacerlo. Sin embargo, agotado dicho plazo, una gran cantidad de disposiciones posiblemente inconstitucionalidades han adquirido “constitucionalidad plena de facto”. Sólo la aplicación de la tesis de jurisprudencia 5/99 permitió a los partidos políticos y a los ciudadanos cuyos dere-

chos político electorales hubiesen sido violados, pedir al Tribunal la desaplicación de dichas disposiciones al plantearle alguno de los medios de impugnación en materia electoral.

No se debe olvidar que un buen número de códigos y leyes electorales locales vigentes antes de 1996, no fueron tocadas por los Congresos Estatales. En algunos casos, por falta de acuerdos entre los partidos políticos; en otros, por falta de voluntad de los Gobernadores que prefirieron gozar de la inequitativa ventaja que emanaba de leyes posiblemente inconstitucionales y que, en consecuencia, se abstuvieron de impulsar reformas que hubiesen mejorado la calidad de los procesos electorales. De nuevo, la aplicación de la tesis en comento permitió el acceso a la justicia constitucional de quienes pidieron al Tribunal la no aplicación de dichas disposiciones.

Esta posibilidad para los justiciables tuvo su término al resolverse por la Corte la contradicción de tesis 2/2000-PL en la sesión del Tribunal Pleno del 23 de mayo de 2002.

### III. LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2000 Y SU RESOLUCIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En Noviembre de 1999, el entonces Magistrado Presidente del Tribunal, don José Luis de la Peza denunció la posible contradicción de tesis, entre la sustentada por la Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 y la sostenida por el Tribunal al interpretar el artículo 54 de la Constitución. Integrado que fue el expediente, se turnó el asunto a la ponencia de la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto

número 138 del Congreso del Estado de Quintana Roo por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicho Estado, la Corte concluyó que dentro de la reglamentación del principio de representación proporcional, en las leyes electorales locales debía contemplarse un límite a la sobre-representación, pues era una de las bases fundamentales, indispensables para la observancia del principio, que se deriva del artículo 54 constitucional.

En este sentido, la Corte consideró que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales. Esto es, que deben observarse las bases contenidas en el artículo 54 constitucional en la regulación del principio de representación proporcional por las legislaturas locales, criterio que me parece acertado.

Como consecuencia de la resolución de esta acción de inconstitucionalidad, la Corte emitió las tesis de jurisprudencia siguientes:

- a) Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional. (P./J. 69/98);
- b) Materia electoral. El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos. (P./J. 70/98);
- c) Materia electoral. El artículo 229, fracción II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Quintana Roo, que prevé la asignación de un diputado al partido político que cuente, cuando menos, con un porcentaje mínimo de la votación estatal emitida, no contraviene el principio de representación proporcional. (P./J. 71/98);
- d) Materia electoral. La fracción I del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Quin-

- tana Roo, al prever la asignación de diputados en función del número de constancias de mayoría obtenidas por el partido político y de la obtención de un porcentaje determinado de la votación total de la elección de diputados, contraviene el principio de representación proporcional. (P./J. 72/98); y
- e) Materia electoral. La fracción II del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, que ordena deducir de la votación efectiva la votación del partido que obtuvo las dos terceras partes o más de las constancias de mayoría relativa, contraviene el principio de representación proporcional. (P./J. 73/98).

En sentido contrario, la Sala Superior del Tribunal, al resolver el juicio de revisión constitucional 209/99 razonó que las legislaturas de los estados no están sujetas a restricción alguna en la reglamentación del principio de representación proporcional, sino que solamente están obligadas a incorporar dicho principio a la par del principio de mayoría relativa, en términos de la fracción segunda del artículo 116 de la Ley Fundamental.

En la especie, el artículo 29 de la Constitución de Guerrero prevé que ningún partido político pueda contar con más de 30 diputados por ambos principios, mientras que el estado se dividió en 28 distritos uninominales, lo que contraviene el criterio de la Corte. Sin embargo, el Tribunal no desaplicó dicho numeral al resolver el juicio de revisión constitucional 209/99; es decir, no empleó la facultad consignada en la jurisprudencia electoral 5/99.

En otras palabras, mientras que la Corte sostuvo que en las legislaciones estatales debe preverse un número máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional equivalente al número de distritos uninominales en los que está dividido el estado correspondiente, el Tribunal



consideró que del texto constitucional no se desprende límite alguno, sino tan solo la obligatoriedad de ambos principios.

Al resolver la contradicción de tesis, la Corte hizo, entre otras, las siguientes consideraciones que pueden ser leídas en las páginas de la 117 en adelante del Acuerdo correspondiente:

“Destaca de lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el **único órgano de control de constitucionalidad de leyes** en materia electoral; en tanto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en esa materia, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esa materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

De lo expuesto se concluye que la facultad de resolver entre la contradicción de normas electorales y la Constitución Federal, está plenamente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que el Tribunal Electoral únicamente puede manifestarse respecto de algún **acto o resolución** o sobre la interpretación de un precepto constitucional, **siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución**, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Lo anterior se corrobora con las exposiciones de motivos relativas a las reformas de la Constitución Federal de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis y de once de julio de mil novecientos noventa y nueve, que en lo que interesa señalan:...

...De igual manera, se corrobora que la intención del legislador fue que el Tribunal Electoral únicamente conociera sobre la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones en materia electoral, ya que en la Ley General de Sistemas (sic) de Medios de Impugnación en Materia Electoral, estableció, en su artículo 10, lo siguiente:...

...Es importante precisar que los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal Electoral, son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, como se advierte de la competencia a que dicho Tribunal le otorga el artículo 99 de la Constitución Federal.

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal.”

Al analizar la actuación de la Sala Superior del Tribunal relativa al juicio de revisión constitucional 209/99, la Corte consideró:

“De lo anterior, se advierte sin lugar a duda que el Tribunal Electoral actuó más allá de las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas, invadiendo por consecuencia el ámbito competencial de este Tribunal Constitucional, pues en su resolución abordó cuestiones relativas a la constitucionalidad de la citada norma del estado de Guerrero, so pretexto de pronunciarse sobre su inaplicación.

En efecto, aun y cuando el Tribunal Electoral en su resolución pretende hacer una diferenciación entre invalidez o inconstitucionalidad de una norma e inaplicabilidad de la misma, para justificar su actuación, lo cierto es que para arribar a una u otra conclusión necesitó hacer un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, o sea realizó el estudio de la constitucionalidad de la ley, lo que, como se ha señalado, es una atribución exclusiva y por tanto excluyente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por consiguiente, es inconcuso que la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el citado juicio de revisión constitucional electoral, se pronunció sobre la inconstitucionalidad de una ley local, actuación que rompe con el sistema de atribuciones establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya precisado...

...Asimismo, del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieren aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico, conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo.

Entonces, si conforme al marco constitucional el legislador previó que los órganos legislativos no pudieran modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante éste; tampoco es posible que el Tribunal Electoral lo pueda hacer, so pretexto de determinar su

aplicación, ya que para ello necesitaría realizar un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, facultad que no puede llevar a cabo por estar fuera de sus atribuciones y en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso electoral las normas que lo rigen.”

Más adelante, la Corte considera que no existen elementos constitucionales suficientes para considerar que se esté frente a una contradicción de tesis, puesto que en opinión del máximo tribunal mexicano no es posible enfrentar un criterio sustentado por órgano jurisdiccional competente para conocer de la inconstitucionalidad de una ley con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución. En consecuencia, la Corte concluye que debe estarse al principio de obligatoriedad en la aplicación de la jurisprudencia emanada de ella y hace una gravísima afirmación sobre la probable inobservancia de los artículos 105 de la Constitución y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:<sup>6</sup>

“En este orden de ideas, es indudable que el Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral de referencia incurrió en dos errores: el primero, al haberse apartado de lo que es de su competencia y resolver fuera de ella, y el segundo, al establecer una interpretación diversa a la contenida en las Tesis de jurisprudencia en las que ya se había determinado la interpretación y alcance de los artículos 54 y 116, fracción IV, constitucionales; **en consecuencia, dicho Tribunal Electoral, por una parte incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder**

<sup>6</sup> En estos párrafos, a diferencia de los anteriores, el subrayado y las negritas son míos.

**Judicial de la Federación** al contravenir un pronunciamiento de este Tribunal que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional, proceder que en tal virtud afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver estos medios de control constitucional...

...Por lo anterior, se debe reiterar la obligatoriedad en todos sus términos de las jurisprudencias de este Alto Tribunal, antes relacionadas para la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral las que **deberán en el futuro de abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación; así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación alguna de acatarlas.”

#### IV. BREVE ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN

Hechas las consideraciones que líneas arriba se han comentado de manera resumida, los integrantes del Pleno de la Corte resolvieron lo siguiente:

**PRIMERO.-** Es improcedente la contradicción de tesis denunciada, entre el criterio sustentado en el juicio de revisión constitucional electoral 209/99 y las jurisprudencias números P./J. 69/98, P./J. 70/98, P./J. 71/98, P./J. 72/98 y P./J. 73/98, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**SEGUNDO.-** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.

**TERCERO.-** Remítanse sendas copias certificadas de esta resolución a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De la lectura y el análisis de los considerandos y los resolutivos de la ejecutoria recaída a la contradicción de tesis 2/2000, es posible formular diversas argumentaciones tendientes a una interpretación de los artículos 99, 105 fracción segunda y 116 fracción cuarta de la Constitución distinta a la contenida en las conclusiones a las que arribó el Máximo Tribunal de nuestro país. Encontramos dos argumentos de sumo interés en el voto concurrente formulado por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y dos argumentos adicionales, que se exponen en seguida de ellos.

#### IV. 1 Sobre la improcedencia de la contradicción de tesis

Después de aseverar que comparte la mayoría de los criterios de la ponencia, los cuales considera esenciales y suficientes para llegar a las conclusiones a las que arribó el Pleno, el Ministro Gudiño Pelayo formula diversas consideraciones en las que soporta su voto concurrente.

La primera de ellas puede bien resumirse con la interrogante que el Ministro desliza con lógica contundente:

“¿No es una grave incongruencia afirmar por una parte que se es incompetente para analizar la constitucionalidad de un precepto y de modo simultáneo pretender que le es obligatorio, es

decir, que se aplique un criterio que se conduciría a declarar la inconstitucionalidad del mismo?”

En efecto, una gran parte de las consideraciones contenidas en la resolución de la Corte está encaminada a concluir la carencia de facultades del Tribunal para examinar la no conformidad de las leyes electorales a las disposiciones constitucionales que rigen la materia. Aun más, la incompetencia del Tribunal es la piedra angular de la consideración que lleva al Pleno de la Corte a resolver la improcedencia de la contradicción de tesis: al no haber dos órganos jurisdiccionales que hubiesen sostenido criterios discordantes o contradictorios, no es dable considerar que se está frente a una contradicción de tesis de las que pueden ser resueltas por la Corte.

Sin embargo, dicha piedra angular es debilitada por el propio Pleno al sostener que el Tribunal debió aplicar el criterio jurisprudencial relativo a la restricción de asignación máxima de diputados por ambos principios. ¿Cómo exigirle *ex post* a un órgano incompetente la aplicación de un criterio emitido por órgano competente? No queda claro, desde mi punto de vista, el válido sostenimiento de ambos extremos.

Si, para el Pleno de la Corte, el Tribunal carece de competencia para realizar el examen aludido, debió abstenerse de seguir adelante en su argumentación y, en todo caso, resolver la improcedencia de la contradicción de tesis de manera inmediata, sin consideraciones adicionales y de una forma semejante a la empleada por el Ministro Gudiño en su voto concurrente. Como sucede con todo principio general, aquella formulación que reza “lo que abunda no daña” también tiene sus excepciones; y ésta es un buen ejemplo de ello.

Lejos de hacerlo, la Corte llegó al extremo de sustentar esencialmente su resolución en el carácter obligatorio de la

jurisprudencia derivada de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que le son planteadas. Aun más, en el proyecto aprobado por el Pleno se asevera que los integrantes de la Sala Superior del Tribunal incurrieron en inobservancia a la jurisprudencia establecida por la Corte y, por lo tanto, a los artículos 105 constitucional y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De nuevo surge el cuestionamiento: ¿puede ser acusado de inobservancia un órgano que carece de la legitimidad activa necesaria para observar lo que es obligatorio para aquellos órganos que sean efectivamente competentes? En todo caso, de acuerdo a su lógica, la Corte debió señalar el indebido ejercicio de una facultad que no le es atribuida por la Constitución al Tribunal y resolver la improcedencia de la contradicción de tesis.

En resumidas cuentas, la resolución contiene una grave inconsistencia que pone en peligro la solidez de sus conclusiones, las cuales resultan de suma relevancia para el sistema de justicia constitucional electoral en su conjunto.

#### IV.2 Sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad que le son planteadas en materia electoral

Siguiendo su argumentación, el Ministro Gudiño Pelayo apunta en su voto concurrente:

“...Tampoco comparto la idea de que los criterios que establezca el Tribunal Pleno, por ocho votos, en materia electoral, los cuales se ha insinuado en la ejecutoria que merecen el calificativo de “jurisprudencia”, sean obligatorios para el Tribunal Electoral por las razones que expongo a continuación:



i) Ni el artículo 105 Constitucional ni la ley que lo reglamenta mencionan que los criterios que sustenten a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por una mayoría de ocho votos, se denominen y, por tanto, constituyan “jurisprudencia”, como sí sucede, por ejemplo, en materia de amparo con base en el artículo 107, fracción XIII (de modo particular en contradicciones de tesis), y los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo.

ii) La circunstancia de que se requieran ocho votos para declarar la invalidez de la norma no significa que todo, absolutamente todo, lo expresado en la ejecutoria sea jurisprudencia obligatoria.

iii) El artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, en lo relativo a la obligatoriedad de las razones que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por lo menos con ocho votos, no incluyen al Tribunal Electoral (como lo reconoce expresamente la ejecutoria), lo cual es congruente porque, por una parte, ese precepto se refiere a las controversias constitucionales, y los actos electorales no son materia de ese medio de defensa y, por otra, como la propia ejecutoria lo reconoce, aunque por razones que no comparto por completo, no existe la posibilidad de que el Tribunal Electoral plantee contradicción de tesis con las Salas o el Tribunal Pleno al interpretar los alcances constitucionales de una norma electoral; por lo tanto, *no puede contradecir los criterios del Pleno en esa materia*. Tampoco es aplicable el artículo 73 de la citada ley reglamentaria porque hace remisión al artículo 43 y, como se vio, éste no incluye al Tribunal Electoral...

Sin duda, las consideraciones del Ministro Gudiño Pelayo son dignas de tomarse en cuenta, no sólo para señalar la debilidad de la resolución recaída a la contradicción de tesis 2/2000, sino también para analizar la solidez de la formación de la jurisprudencia derivada de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad que, en materia electoral, son planteadas ante nuestra Corte.

La cuestión esencial estriba en la fundamentación de la emisión de tesis jurisprudenciales mediante la resolución de esta clase de acciones con una mayoría de, por lo menos, ocho votos en el Pleno de la Corte. Está claro que los efectos generales de la invalidez de las normas declaradas inconstitucionales por la Corte están soportados en la letra de la fracción segunda *in fine* del artículo 105 constitucional. Sin embargo, no está claro el fundamento del razonamiento que lleva a la formulación de tesis de jurisprudencia como consecuencia de una votación calificada en los términos de dicho numeral. Ni en la propia Constitución, ni en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105, ni mucho menos en la Ley de Amparo es dable encontrar fundamento expreso.

La pregunta está en el aire y, con ella, se hace obligado el estudio de la solidez del conjunto de tesis de jurisprudencia emanadas de las resoluciones tomadas por una mayoría mínima de ocho votos, recaídas a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Para concluir su voto concurrente, el Ministro Gudiño Pelayo anota la correcta interpretación que, desde su punto de vista, debe hacerse del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En resumidas cuentas, aprecia que la única vía para la contradicción de tesis entre una Sala del Tribunal y una Sala o el Pleno de la Corte es la que podría resultar de la interpretación discordante de un precepto constitucional entre ambos tribunales. En este supuesto, la resolución

que adopte la Corte tendría el carácter de jurisprudencia obligatoria para el Tribunal.

Esta última es, en mi opinión, la correcta interpretación y el motivo que llevó al Tribunal a través del Presidente de su Sala Superior, a denunciar la contradicción de tesis 2/2000: la divergente interpretación del artículo 54 constitucional por ambos tribunales. Huelga decir que este planteamiento original fue desechado por el Pleno de la Corte que, en su lugar, se avocó al análisis de las facultades de control constitucional electoral atribuidas a la Corte y al Tribunal.

#### IV. 3 La doble función de justicia constitucional que debe ejercer el Tribunal

Ya se ha explicado con anterioridad la interpretación sistemática, teleológica y funcional que ha hecho la Sala Superior del Tribunal de los artículos constitucionales que rigen la materia electoral.

Para apuntalar esta construcción lógico-jurídica que, desde mi punto de vista, resulta impecable, no es ocioso traer a este espacio el principio de supremacía constitucional expresado en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, en cuyo texto se ordena:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El precepto constitucional de cita constituye el pilar fundacional de nuestro sistema de control o justicia constitucional: nada por encima de la Constitución Federal, nada contra la Constitución.

De la recta interpretación de este numeral, así como de los preceptos contenidos en los artículos 41, 99, 105 fracción segunda y 116 fracción cuarta de la Carta Magna, es posible extraer los principios que, en su conjunto, conforman las bases de nuestro sistema de justicia constitucional electoral.

En este sentido, los mandatos constitucionales que facultan y obligan al Tribunal a fungir como autoridad máxima en la materia deben ser interpretados sin perder de vista el carácter sistémico e integral de la justicia electoral. No puede esperarse que el Tribunal cumpla a cabalidad su encomienda constitucional sin reconocerle todas y cada una de las facultades que le fueron atribuidas por el Poder Revisor de la Constitución.

Correctamente, el Tribunal interpreta que su función de justicia constitucional es doble:

- a) El examen de la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente; y
- b) El examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales.

La primera faceta de la función del Tribunal no ha sido puesta en duda por resolución alguna de la Corte. Es la segunda, la relativa a la posibilidad de inaplicar las leyes electorales que se opongan a la Constitución, la que ha sido desestimada por nuestro Máximo Tribunal.

Conviene hacer un alto en el camino para revisar el matiz interpretativo introducido en la ponencia presentada al Pleno de la Corte en materia de la actuación del Tribunal. El proyecto objeta la distinción entre la revisión de la constitucionalidad de las leyes electorales (que es facultad exclusiva de la Corte) y la interpretación de la conformidad a la Constitución de las leyes electorales que son aplicadas por las autoridades cuyos actos son impugnados.

En el mismo sentido, no debe perderse de vista que el objeto de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y el propio de los medios de impugnación previstos en la ley electoral adjetiva son absolutamente distintos y no pueden ser confundidos. En el primer caso, se controvierte de manera directa la no conformidad de una ley electoral a la Constitución y se solicita la emisión de una declaración de invalidez con efectos generales. En el segundo, en cambio, se solicita la revisión de un acto o resolución de autoridad electoral para su revocación o modificación. Ahora bien, si de la revisión del acto impugnado se advierte que la autoridad electoral lo fundamentó en una norma opuesta a algún dispositivo constitucional, debe proceder la inaplicación de dicha norma, sin que exista la posibilidad de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la misma.

Este andamiaje lógico jurídico fue, desafortunadamente, desechado por el Pleno de la Corte al resolver la contradicción de tesis. Como consecuencia natural, se debe entender que la función constitucional del Tribunal ha sido ajustada por la vía interpretativa y que nuestro órgano especializado en la materia electoral deberá constreñirse a revisar la constitucionalidad los actos o resoluciones que sean combatidos por los justiciables, sin analizar la conformidad de las leyes aplicables a la Constitución.

Se expresa en la resolución que una de las motivaciones de tal determinación estriba en la seguridad jurídica de los sujetos del

sistema electoral mexicano. Se argumenta que la posible desaplicación de leyes secundarias dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio de los procesos electorales, debilitaría la seguridad jurídica de los participantes en la contienda. En otras palabras, se piensa que el “cambio de reglas” a la mitad del camino sería perjudicial para la seguridad del proceso electoral y la certeza jurídica de los partidos, candidatos y electores. Sin embargo —sin pretender erigirme en portavoz de los sujetos legitimados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral— no hubo tal reclamo de parte de titulares de los bienes jurídicos tutelados por las normas electorales. Por el contrario, hoy se analiza por algunos de ellos la posibilidad de incluir en la Constitución la facultad del Tribunal para desaplicar leyes secundarias que se opongan a algún precepto constitucional.

#### IV. 4 El sistema de justicia constitucional electoral y el monopolio afirmado por la Corte

Una de las consecuencias lógicas que se siguen de la resolución recaída a la contradicción de tesis 2/2000 es la afirmación del monopolio de la Corte en el examen de la conformidad de las leyes electorales a la Constitución. En efecto, a la letra se lee en la resolución que “la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el **único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral.**”

Ya se ha comentado en este trabajo la evolución del sistema mexicano de justicia constitucional, que se acerca de manera gradual al modelo concentrado europeo y se configura como un sistema mixto entre dicho modelo y el llamado de control difuso. En este orden de ideas, le asiste la razón a la Corte cuando se afirma en la resolución que ha sido voluntad del Poder Revisor de la Constitución consolidarla como el Tribunal Constitucional mexicano.

Ahora bien, debe considerarse que todo sistema, por definición, está dotado de medios de defensa que permiten corregir las vulneraciones potenciales. De igual modo, el sistema de justicia constitucional electoral mexicano incluye diversos medios de impugnación para asegurar la sanción de las leyes, actos o resoluciones que se opongan a la Carta Magna.

En este sentido, el sistema de justicia constitucional electoral debe ser interpretado de tal modo que se asegure su hermeticidad: nada por encima del sistema, nada contra el sistema. Cualquier interpretación que reste las posibilidades de defensa del sistema, repercute en la teleología de éste. En otras palabras, el sistema no puede vulnerarse a sí mismo.

La afirmación del monopolio de la Corte en el examen de la conformidad de las leyes secundarias electorales a la Constitución, podría no reñir con la posible actuación del Tribunal en la revisión de los actos y resoluciones impugnados si se restringiera aquél a las acciones de inconstitucionalidad y, por ende, a la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de las normas electorales que se opongan a la Constitución. Esta interpretación facilitaría la armonía del sistema y, lo más importante, coadyuvaría a la realización de los fines del sistema de justicia constitucional electoral.

La misma lógica resulta aplicable al amparo: la actuación conjunta de la Corte y los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación configuran un sistema de control constitucional difuso que resulta razonablemente eficaz para la protección de los derechos del gobernado.

Sin embargo, la convivencia de facultades distintas, atribuidas a órganos diferentes para asegurar la plena constitucionalidad de las normas que rigen las instituciones y los procedimientos electorales ha sido descartada. En síntesis, la resolución de la Corte ha desvanecido una vía de acceso

a la justicia constitucional electoral que resultaba idónea para la completitud del sistema.

## V. CONCLUSIONES

Del contenido del presente documento, es posible extraer las siguientes conclusiones:

- a) Ha sido voluntad del Poder Legislativo Federal, la constitución y el perfeccionamiento gradual de un sistema de justicia constitucional en materia electoral;
- b) Dicho sistema ha sido dotado de medios de defensa adecuados: la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y los medios de impugnación previstos en la ley adjetiva electoral;
- c) En el sistema referido se previó una adecuada distribución de competencias entre la Corte y el Tribunal, de tal modo que se garantice la sanción de las leyes, actos y resoluciones que se opongan a la Constitución y, por ende, al mismo sistema;
- d) La resolución recaída a la contradicción de tesis 2/2000, emitida por la Corte en mayo de 2002, trasciende por su relevancia al sistema de justicia constitucional electoral;
- e) De conformidad con el criterio interpretativo de la Corte, el Tribunal carece de facultades para examinar la conformidad de las leyes electorales a la Constitución cuando revisa los actos o resoluciones de autoridades electorales y, por lo tanto, es incompetente para desaplicar las normas que se opongan a algún dispositivo constitucional; y
- f) Para reajustar la distribución de competencias entre ambos órganos del Poder Judicial Federal sería necesaria la reforma a la Constitución.



## CÉSAR NAVA VÁZQUEZ

Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, cursó la Especialidad en Obligaciones y Contratos en la Escuela Libre de Derecho y ejerció la docencia en las Facultades de Derecho de las Universidades Panamericana e Iberoamericana. Fungió como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del IFE y como Diputado a la LVIII Legislatura Federal. A partir de octubre de 2001, es Abogado General de Petróleos Mexicanos.

# 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 mismos<sup>1</sup>—, 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

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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”.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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

<sup>6</sup> 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).

## 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 claro oscuro de la representación política* (1996) y *La reforma al Poder Legislativo en México* (1998). Fue becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

# 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.

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

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.

## EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ¿Tribunal de Constitucionalidad o de Legalidad?

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

SUMARIO: I. Introducción. II. Algunos antecedentes en la actuación del Tribunal Electoral. III. La facultad del Tribunal Electoral de inaplicar normas que se opongan a la Constitución. VI. Conclusiones. V. Bibliografía.

La edición de la obra “Colección de testimonios sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” constituye una excelente oportunidad para la recopilación de los distintos puntos de vista de todos aquellos que de alguna manera nos hemos visto involucrados en el desarrollo de la justicia electoral en nuestro país.

Una felicitación al Tribunal Electoral por este esfuerzo y un agradecimiento por habernos invitado a participar en esta edición de la obra.

No cabe duda que desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral ha tenido una vida corta, pero fructífera en lo que se refiere a sus criterios interpretativos. Es difícil, por tanto tratar en unas líneas de abarcar varios temas o analizar a profundidad alguno de sus criterios.



Es por esta razón que en esta oportunidad intentaré concentrarme solamente en algunos de los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que desde la perspectiva del Partido de la Revolución Democrática revisten una mayor relevancia en la evolución de la justicia electoral en México.

## I. INTRODUCCIÓN

La organización y calificación de las elecciones siempre constituyó un tema cuestionado dado el control gubernamental de las mismas. Es hasta las elecciones federales de 1997 cuando el Instituto Federal Electoral cuenta con un Consejo General consensuado por todas las fuerzas políticas y sin la presencia del Secretario de Gobernación, elementos que le dan independencia real y no sólo declarativa.

Por lo que toca al aspecto judicial, la intervención de los jueces en asuntos electorales siempre ha sido un asunto polémico. La subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y los tribunales de corte administrativo son elementos que siempre impidieron el adecuado desempeño de esta importante función.

La resolución de los conflictos político-electorales por los órganos jurisdiccionales es relativamente reciente en nuestro país. Durante prácticamente todo el siglo pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación se autolimitó para conocer de asuntos político-electorales con el argumento de que los derechos políticos no constituían garantías individuales y es hasta la reforma electoral de finales de 1996 cuando se crea el control constitucional de leyes, actos y resoluciones de naturaleza electoral.

Hasta la fecha, la Suprema Corte en diversos precedentes ha declinado ejercer la facultad de investigación respecto de violaciones al voto público, que le confiere el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución General de la República, con

diversos argumentos<sup>1</sup>, pero con una razón de fondo: no *contaminar* su función con cuestiones políticas.

No obstante lo anterior, derivado de la nueva composición de fuerzas en nuestro país y de la resistencia del Partido Revolucionario Institucional a la pérdida del poder que detentó durante más de setenta años, la Corte recientemente se ha visto en la necesidad de resolver controversias legales —en materia electoral— con un alto contenido político, tales como la Acción de Inconstitucionalidad relativa a la integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán y la referente a la reforma electoral que imponía nuevas condiciones para la elección extraordinaria que deberá celebrarse el presente año en el estado de Tabasco.

En ese sentido, puede destacarse la reforma al artículo 105 de nuestra Ley Fundamental como un avance importante en la materia, pues permite actualmente a la Suprema Corte por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad, conocer respecto de la inconstitucionalidad de leyes de naturaleza electoral.

Sin duda, otro avance de relevancia en la citada reforma de 1996, lo constituyen las garantías constitucionales consagradas en los artículos 41 fracción IV y 99 de la Ley Suprema: el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio Para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, de los cuales conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por mandato del Poder Reformador de la Constitución.

<sup>1</sup> Reyes Tayabas, resume y comparte los argumentos que ha esgrimido la Corte para no ejercer esta facultad de investigación: “está condicionada a que a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad del proceso electoral que se cuestione”. “No se establece la obligación de actuar, como habría tenido que ser ante el ejercicio de una acción procesal, sino que queda a la discreción de la Corte y, en su caso, lo que resulte de la investigación no la conducirá a dictar una sentencia, sino a que *informe* del resultado de ella a los órganos competentes”. Reyes Tayabas, Jorge. *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*. México, Themis, 1998. p. 88.

El permanente vacío en el derecho político-electoral mexicano fue llenado, instituyéndose medios específicos de control de constitucionalidad en los artículos 41, 99 y 105 de la Constitución General de la República. Sin embargo, la discusión y análisis de la reforma constitucional electoral de 1996, se centró en temas como la organización de las elecciones, las condiciones de la competencia electoral y la integración del Congreso de la Unión, quedando insuficientemente discutidos y regulados temas como las facultades y la misma integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto ha derivado en importantes discusiones doctrinales respecto a los alcances de las facultades que, en materia de defensa de la Constitución, le han sido conferidas por la propia Carta Magna a las Salas del Tribunal Electoral y principalmente a su Sala Superior.

## II. ALGUNOS ANTECEDENTES EN LA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL

En la etapa de preparación de la elección de 1997 el nuevo TEPJF emite sus primeras resoluciones controvertidas. El motivo: mediante impugnaciones del PRI, el tribunal revoca los acuerdos del Consejo General del IFE que buscaban vigilar los actos que generaran presión o coacción sobre los electores, así como el relativo a un exhorto para que las autoridades suspendieran la promoción y difusión de programas públicos no prioritarios 30 días antes de la jornada electoral (SUP-RAP- 009 y 010/97).

En las resoluciones con las que determina la revocación de tales acuerdos, la justificación de la Sala Superior del Tribunal es ambigua y sumamente cuestionable, destacando el argumento con el que señala la falta de facultades expresas del Consejo General para emitir actos de la naturaleza de los que fueron revocados.

La nota común en ambos asuntos es que el tribunal acota la actuación del Consejo General, soslayando los fines del IFE con-

sagrados en el artículo 41 constitucional y 69 del COFIPE y, como consecuencia, dejando al Instituto en imposibilidad de vigilar el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y, ante todo, de garantizar la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas y la emisión del voto libre y secreto.

Llama además la atención la falta de consistencia en los criterios del TEPJF, pues sobre todo en la segunda de las citadas resoluciones, el argumento fundamental es precisamente que en opinión de los magistrados integrantes de la Sala Superior no existía facultad expresa para que el Consejo General del IFE pudiera regular tales materias. Sin embargo, en la resolución identificada con el número de expediente SUP-RAP-021/99 el Tribunal sostiene un criterio totalmente contrario a los anteriores; en la que, con motivo de una impugnación (también del PRI) obliga al Consejo General a establecer e imponer sanciones a los visitantes extranjeros que acudieran a conocer las modalidades del proceso electoral del año 2000, sin que esta posibilidad se encuentre expresamente prevista por la legislación en la materia.

Otro caso destacable es el del recurso de reconsideración relativo a la elección de diputados correspondiente al distrito 03 federal con cabecera en Ocosingo, Chiapas (elección federal de 1997), en la que no se había instalado más del 20% de las casillas en el distrito. En la resolución recaída a este medio de impugnación los magistrados de la Sala Superior determinan revocar la resolución dictada por la Sala Regional del mismo tribunal con sede en la ciudad de Jalapa, Veracruz, y en la cual había determinado anular la elección en este distrito por actualizarse la causal de nulidad prevista por el artículo 76, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El argumento toral de la Sala Superior es que las irregularidades graves suscitadas en ciento un casillas de un total de doscientos ochenta y ocho, de este distrito (consistentes en casillas, urnas y

material electoral quemados o robados), no fueron determinantes para el resultado final de la elección, por que en su opinión tomando en cuenta el promedio de participación ciudadana en las ciento ochenta y ocho casillas cuya votación sí fue computada, y la tendencia que se iba dando en esas casillas, sí se hubiera recibido la votación en las casillas que no fue posible computar, no hubiera variado la diferencia entre el partido político que llevaba el primer lugar en las tendencias de votación y el segundo lugar.

El tribunal continuó en medio de la polémica debido a resoluciones relevantes, que fueron severamente cuestionadas principalmente por los partidos de oposición; tales como la del caso en que el tribunal frenó una posible investigación del IFE de los gastos de la campaña presidencial del PRI en los comicios de 1994 vinculados con las aportaciones de los banqueros del FOBAPROA.

En su resolución, la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior le otorgan a un lineamiento aprobado por la Comisión de Fiscalización del IFE efectos equivalentes a un plazo de caducidad para denunciar conductas ilegales en materia de financiamiento de los partidos; vulnerando el principio de reserva legal, al incorporar un plazo perentorio no previsto por el legislador para el ejercicio de un derecho reconocido por la ley. La caducidad, la preclusión y la prescripción son figuras jurídicas que sólo puede normar de manera exclusiva y excluyente el legislador. Con este criterio el Tribunal rompe la jerarquía del orden jurídico colocando por encima de la voluntad del legislador, un lineamiento cuyos efectos y alcances normativos distan mucho de ser los que el Tribunal les concedió.

El argumento central de la resolución es que debía protegerse la garantía de seguridad jurídica del partido político denunciado, pues en el curso de la investigación se le podía requerir información con la que posiblemente ya no contaba. Sin embargo, irónicamente la denuncia versaba precisamente sobre cuestiones que el PRI no reportó al IFE en su informe de gastos de campaña. Tam-

co tomó en cuenta la Sala Superior que cierta información podía obrar en poder del propio IFE o, incluso, de otras autoridades.

Existen un gran número de resoluciones del Tribunal Electoral de manufactura jurídica bastante cuestionable, lo cual podría ser materia de un trabajo diverso o de debate en otra clase de foros.

Sin embargo, lo que quiero dejar establecido es que el Tribunal Electoral desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación, se ha visto envuelto en una serie de decisiones polémicas las cuales se derivan, sin duda, del lógico interés que tienen los actores políticos en cada uno de los asuntos que someten a su conocimiento. No obstante, existen también un buen número de asuntos cuestionables no sólo en cuanto al sentido de sus resoluciones, sino al sustento jurídico de las mismas, muchas de las cuales tienen un denominador común: la falta de consistencia en los criterios del Tribunal Electoral y en su definición de la función que desempeña, sobre todo si se concibe como un tribunal de mera legalidad o de revisión de la constitucionalidad.

Para hablar con justicia del Tribunal Electoral, se le debe reconocer su capacidad para comprender los nuevos tiempos en que se encuentra ubicado nuestro país y fundamentalmente el factor tan relevante que representa o puede representar el Poder Judicial en la composición de nuestro actual sistema político.

Así, podemos destacar resoluciones recientes en las que la Sala Superior del tribunal ha sostenido criterios de vanguardia en nuestro país, fundamentalmente en lo que se refiere a los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, en los que revisa la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales en las entidades federativas, con motivo de la organización y calificación de los comicios locales y en los Recursos de Apelación en los que revisa resoluciones del Consejo General del IFE. En ambos casos, el tribunal ha emitido resoluciones en las que muestra su intención de constituirse en un auténtico órgano jurisdiccional garantista.

Entre estos criterios de la Sala Superior, se encuentran por ejemplo los sostenidos en los llamados casos Tabasco, Yucatán y Ciudad Juárez en los que realizó interpretaciones conforme a la Constitución, de las leyes electorales de dichas entidades federativas, encaminadas a proteger los principios constitucionales de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia y, ante todo, la libertad y secreto del voto.

A éstas resoluciones deben sumarse, sin duda, las recaídas a los recursos de apelación en los que la Sala Superior consideró que los secretos bancario y fiduciario no son oponibles al IFE cuando realiza tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por considerar que es una autoridad *hacendaria* que realiza *funciones fiscales*. Este fallo del tribunal fortalece de manera muy importante las facultades fiscalizadoras del IFE, reconoce y potencia sus fines constitucionales y su obligación de fiscalizar todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, prevista por el artículo 41 de la Carta Suprema.<sup>2</sup>

De igual trascendencia debe considerarse la muy reciente resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, en la cual la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior determinaron confirmar la sanción de mil millones de pesos que el Consejo General del IFE impuso al PRI por la indebida utilización de recursos no reportados al Instituto en el llamado *Pemexgate*.

No obstante, en esta etapa reciente de sus resoluciones y en su afán de ser garante de la Constitución, la Sala Superior ha incurrido también en algunos excesos, como es el relativo a aquellos Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en los que ha considerado que los partidos políticos somos una especie de *autoridades responsables* para efec-

<sup>2</sup> Estas resoluciones han sentado jurisprudencia en las tesis con claves J.02/2003 y J.02/2003.

tos de lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>3</sup>

En estos juicios los magistrados de la Sala Superior han exigido a los partidos políticos realizar una serie de actos en calidad de *entidades responsables* de los medios de impugnación, ordenándoles la publicación en estrados, la rendición de informes circunstanciados, notificaciones personales a los posibles terceros interesados, lo cual no encuentra sustento alguno en la ley de la materia. El tribunal ha pasado por alto que los partidos políticos son gobernados y todo acto de molestia que realice la autoridad en su perjuicio debe encontrarse debidamente fundado y motivado conforme a su garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Carta Fundamental.

El tribunal electoral, en aras de proteger derechos internos presuntamente violados de los militantes de los partidos políticos, ha soslayado principios fundamentales en materia constitucional electoral, como los de definitividad y certeza, ordenando, por ejemplo, la restitución de dirigentes electos en un procedimiento interno de elección que han asumido formalmente sus cargos y se encuentran en funciones. Ha incurrido además en serias violaciones a derechos fundamentales, verbigracia, en algunos casos en que ha ordenado la modificación de listas de candidatos sin haber otorgado derecho de audiencia a los ciudadanos originalmente postulados que se ven afectados por sus resoluciones.

Es comprensible la preocupación del tribunal electoral de restituir a militantes de los partidos cuyos derechos han sido violados al interior de los partidos políticos, sobre todo, por que en éstos recae el monopolio de la postulación de los candidatos a cargos de elección popular. No obstante, para la consecución de

<sup>3</sup> *JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*. Tercera Época, Número J.03/2003.



ese fin ha determinado decir el derecho interno de los partidos políticos, interpretando sus Estatutos y demás normas internas.

El Estatuto es el máximo ordenamiento que los partidos políticos se dan, conforme a su derecho a la autodeterminación, el cual se crea de acuerdo a las motivaciones que a su interior se han estimado convenientes. Por ende, solamente el partido las conoce y tiene elementos para interpretarlas. Cuando un órgano ajeno al partido las interpreta, con frecuencia se aparta de dicha motivación, y por ende, incurre en errores en su interpretación.<sup>4</sup>

El TEPJF como parte de un órgano del Estado, ha determinado intervenir en los partidos políticos resolviendo sus conflictos internos, sin considerar que con sus resoluciones podría estar violando la garantía de libre asociación tutelada por los artículos 9 y 35 fracción III de la Constitución. La garantía de asociación es un derecho fundamental que implica la libertad de los individuos de asociarse con otros sin permiso de la autoridad. Por ende, resulta por demás grave que el Estado obligue a un grupo de ciudadanos libremente asociados a aceptar a una persona que ha sido desincorporada de su agrupación, por solo mencionar un ejemplo.

Aunado a lo anterior, la propia Constitución en sus artículos 9, 35, 39, 40 y 41 confiere a esos ciudadanos asociados libremente en un partido político, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Así, el Estado por mandato de la propia Ley Fundamental se encuentra impedido para determinar cuán democráticos deben ser los partidos políticos, ni a manera de sugerencia.

<sup>4</sup> Para ejemplificar lo apuntado es muy ilustrativo lo afirmado por el magistrado Rodolfo Terrazas, del Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien en entrevista publicada en el periódico Milenio Diario, página 4, de fecha 21 de abril de 2003, sostuvo: “Lo deseable es que los partidos políticos hicieran sus normas más fáciles de entender y de aplicar ... a lo mejor se requeriría que hubiera una modificación legal que precisara este tipo de contenidos en las normas básicas de los partidos políticos, por que tienen bastantes ingredientes de complicación ...”.

Una de las características relevantes de un Estado democrático de derecho es el establecimiento de límites precisos a los órganos del poder. En esa lógica, la intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos es un tema muy serio y debe darse sobre la base de reglas muy claras y perfectamente definidas en la ley, lo cual no ocurre en nuestro país.

En nuestro caso, existe además un riesgo para los partidos políticos que la Sala Superior del TEPJF no ha ponderado aún. En aquellos estados de la República donde exista un juicio de protección de derechos ciudadanos, no está lejano el día en que los tribunales electorales locales comenzarán a decir el derecho interno de los partidos políticos, con los graves riesgos que esto conlleva.

No es un secreto que muchos de los órganos electorales de las entidades federativas se encuentran todavía sometidos al Poder Ejecutivo en turno. Entonces bastará que el Gobernador de un estado estime que debe ser postulado un candidato por un partido político en lugar de otro, o que debe ser expulsado o restituido alguno de sus militantes y girará la instrucción para que esto se haga por la vía de una decisión jurisdiccional, utilizando los medios de impugnación y los órganos electorales como un arma política en contra de sus oponentes.

Mientras el asunto es revisado por una autoridad superior que podría ser el propio tribunal electoral federal, existirán consecuencias políticas que nunca podrá medir ni resarcir un tribunal, ni aún con la mejor de sus intenciones.

### III. LA FACULTAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE INAPLICAR NORMAS QUE SE OPONGAN A LA CONSTITUCIÓN

Como puede apreciarse, la actuación del tribunal electoral ha derivado en importantes discusiones doctrinales respecto a los

alcances de las facultades que, en materia de defensa de la Constitución, le han sido conferidas por la propia Carta Magna a las Salas del Tribunal Electoral y principalmente a su Sala Superior.

Estas divergencias se han visto reflejadas también en el ámbito de los precedentes jurisdiccionales. En la tesis de Jurisprudencia J.05/99 correspondiente a la Tercera Época, la Sala Superior reconoce su facultad para determinar la inaplicación de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales.<sup>5</sup> El criterio alcanzó el nivel de una Contradicción de Tesis (2/2002), denunciada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, con fundamento en lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 99 constitucional.

El 23 de mayo de 2002, por unanimidad de nueve votos, la Suprema Corte resolvió la mencionada contradicción de criterios en donde sostiene que el Tribunal Electoral carece de facultades para dejar de aplicar normas inconstitucionales, estimando que la única autoridad facultada para tal efecto es la propia Corte, por mandato del artículo 105, fracción II, de la Constitución, el cual señala que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad.<sup>6</sup>

*<sup>5</sup> TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.*

Tesis de Jurisprudencia J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos.

Esta Tesis se encuentra publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1998, número 2.

*<sup>6</sup> TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.* Tesis jurisprudencial Número 23/2002 (Pleno).

El asunto de fondo, es la reiterada negativa de la Suprema Corte de reconocer el control difuso de la constitucionalidad, concentrándolo en los tribunales federales y por la vía del juicio de amparo. Esto se ve reflejado por ejemplo en las tesis jurisprudenciales con los rubros “*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN*” y “*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES*”.

Con el criterio en el que niega la facultad al Tribunal Electoral para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes, se amplía aún más esta restricción, pues se concentra el control de la constitucionalidad en la propia Suprema Corte.

Sobre este tema, cabe destacar lo sostenido por Edgar Corzo Sosa en el ámbito doctrinal quien afirma, siguiendo la misma línea argumentativa de la Suprema Corte, que el Tribunal Electoral de conformidad con las normas constitucionales, es un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad, considerando que a su juicio, las facultades que posee pueden ser ejercidas sin que expresamente lo establezca el artículo 41 fracción V, ni el 99 fracción III constitucionales. Para el citado autor bastaría con lo indicado por los artículos 128 y 133 constitucionales, pues todos los jueces deben examinar la constitucionalidad de los actos jurídicos sujetos a su revisión, por lo que “las facultades que tiene el tribunal electoral para interpretar la Constitución son similares a las que tienen todos los órganos jurisdiccionales vinculados con la norma constitucional”.

Cuestiona también al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, pues sostiene que no obstante que el artículo 99 de la Carta Fundamental le confiere tal carácter, la misma normativa constitucional establece la salvedad, según la cual el Tribunal Electoral no es la máxima autoridad, que es el artículo 105 fracción II, esto es, la inconstitucionalidad de leyes electorales. Concluye por tanto, que el Tribunal Electoral es

máxima autoridad en materia de legalidad electoral, más no así de constitucionalidad.

Respecto a la distinción con el objeto de control de la Acción de Inconstitucionalidad y los medios de impugnación de carácter electoral, el mismo autor sustenta que si bien existe una estrecha vinculación entre la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación electorales derivada de su pertenencia al control de la constitucionalidad, la diferencia estriba en que, en el primer caso, el objeto de control queda constituido por las normas de carácter general, esto es, las leyes, y en el segundo por los actos y resoluciones electorales, lo que en su opinión permite establecer una diferencia competencial.<sup>7</sup>

No obstante y contrario a lo antes mencionado, la Constitución en sus artículos 41, 99, 128 y 133 otorgan claramente facultades al Tribunal Electoral para observar la Constitución frente a cualquier disposición en contrario, incluso, para dejar de aplicar normas que se opongan al texto de la Ley Fundamental.

Para el caso, cobra especial relevancia lo sostenido por Jaime Cárdenas<sup>8</sup>, en el sentido de que la simple lectura del ordenamiento jurídico mexicano, arroja la consagración en diversos preceptos de la facultad de las autoridades del poder público para interpretar y desaplicar las normas legales a partir de las normas constitucionales. A guisa de ejemplo, señala el artículo 133 de la Carta Magna el cual establece la obligación para los jueces para resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la Carta Magna.

<sup>7</sup> Corzo, Edgar, *El Control Constitucional en Materia Electoral. El interés Objetivo*, Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, IJ, 1999, Tomo III, pp. 961-965.

<sup>8</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, pp.189.

Sigue diciendo que el artículo 128 establece, al referirse a la protesta constitucional, que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, debe prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El artículo 41, párrafo primero, sostiene finalmente, que refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando establece: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Afirma, en consecuencia, que el artículo 41 es un freno a la actividad de los poderes de los estados, iniciando por el Constituyente local (que evidentemente no es un órgano del Poder Judicial Federal) para que las Constituciones locales y las normas emanadas de las mismas no contravengan la Constitución Federal y que, por ende, es un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas inferiores incluyendo a las Constituciones locales.

Sobre los argumentos con los que, por la vía jurisprudencial la Suprema Corte ha sostenido el monopolio del Control de la Constitucionalidad del Poder Judicial de la Federación, por la vía del juicio de amparo, el mismo autor sostiene que es falso que las autoridades de los poderes de la Unión no puedan revisar la constitucionalidad de sus actos propios y extraños, pues el ordenamiento jurídico mexicano y particularmente la Constitución, establecen por ejemplo el juicio político en el que órganos como la Cámara de Diputados y la de Senadores ejercen actos de control constitucional.

Sostiene también que el juicio de amparo no es el único mecanismo de control constitucional por vía de acción, en ra-

zón de que el artículo 105 constitucional establece un segundo control por la vía de acción, que es precisamente la acción de inconstitucionalidad.<sup>9</sup>

Hace énfasis Jaime Cárdenas, que tampoco existe precepto alguno en la ley fundamental que erija al amparo como monopolizador de la virtud de la defensa constitucional.<sup>10</sup>

Por otro lado y por lo que respecta al tema del Tribunal Electoral, éste es parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que el criterio sostenido por la Corte relativo a la exclusividad del control de la constitucionalidad para dicho poder de la federación, ni siquiera deja exento al tribunal electoral de facultades en la materia, por formar parte del citado Poder Judicial.

Cabe destacar además que el Poder Reformador de la Constitución en su exposición de motivos, reconoce al Tribunal Electoral como un órgano de control de constitucionalidad en materia electoral, manifestando expresamente el legislador su voluntad de respetar la tradición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a los conflictos de naturaleza política.<sup>11</sup>

Además, debe tomarse en consideración que el artículo 99 constitucional establece al Tribunal Electoral como un órgano jurisdiccional terminal, por lo que al impedírsele el ejercicio de la facultad revisora de la constitucionalidad de normas contrarias al texto de la Constitución no existe algún otro órgano capaz de realizar tal revisión, lo cual va en detrimento de su encomienda constitucional prevista por la fracción IV del artículo 41 de la carta Magna, el cual le obliga a velar por que todos los actos y resoluciones electorales se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 195.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 191.

<sup>11</sup> Página X. Exposición de motivos de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996.

En ese tenor resulta de gran relevancia que una autoridad superior cuente con facultades para revisar la constitucionalidad de leyes electorales, que dicho sea de paso, en muchos de los casos fueron aprobadas con anterioridad a la reforma de 1996 y que por tanto no eran susceptibles de ser revisadas en su momento por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Existen incluso casos notables como el de Yucatán, en el que las autoridades locales omitieron cumplir el mandato del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma Constitucional de 21 de agosto de 1996, en el que se les obligaba a adecuar su marco constitucional y legal a las reformas aprobadas al artículo 116 de la Ley Fundamental.

Incluso, en la práctica, se han sentido ya las consecuencias de la resolución de la Corte que niega al tribunal electoral la facultad de inaplicar normas inconstitucionales, pues existen partidos políticos nacionales de reciente registro que por esa misma circunstancia no estuvieron en posibilidad de ejercer una acción abstracta de inconstitucionalidad en contra de algunas leyes electorales de los estados.

Ante esa circunstancia y a pesar de que algún precepto de dichas leyes sea abiertamente contrario a la Constitución, no pueden ejercer acción alguna para solicitar la declaración de inconstitucionalidad o la inaplicación de dichas normas, ante la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, lo cual representa una grave limitante para el control de la constitucionalidad en nuestro país y para la garantía de acceso a la justicia de los gobernados.

Es de destacarse la opinión de José Ramón Cossío cuando sostiene que la Suprema Corte no ha querido reconocer la diferencia fundamental entre las formas de control de la constitucionalidad.

Cossío señala que existe una modalidad que podemos llamar “control concentrado” que es aquella en la que los órga-



nos del Estado analizan las posibles contradicciones de una norma general frente a la Constitución a efecto de declarar, en la parte resolutive del fallo la nulidad de la primera. Por otra parte, aquella que suele denominarse “control difuso” donde el órgano que lleva a cabo el control de constitucionalidad aprecia la posible contradicción entre ley y Constitución en la parte considerativa del fallo, con lo cual llega a desaplicarla para el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma.<sup>12</sup>

Luigi Ferrajoli, por su parte, explica que en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.<sup>13</sup>

También Ferrajoli, sustenta que la tesis de la obligación jurídica del juez de aplicar las leyes vigentes como uno de los dogmas del iuspositivismo dogmático, no es del todo verdadera, pues afirma que cuando las leyes vigentes son sospechosas de invalidez, no existe ni siquiera para los jueces —incluso aún menos para los jueces— una obligación jurídica de aplicarlas.<sup>14</sup>

Igualmente, distingue entre los conceptos de vigencia y validez. Señala que para que una norma sea vigente es necesario que cumpla con ciertos requisitos de forma en cuanto a su aprobación. Sostiene por tanto que la norma es vigente cuando es apro-

<sup>12</sup> Cossío Díaz, José Ramón. *El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia*, Cuestiones Constitucionales, Este País, pp. 35 a 39.

<sup>13</sup> Ferrajoli, Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, p.53.

<sup>14</sup> Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, España, Trotta, 2000, pp. 872, 873.

bada por el órgano competente para hacerlo y mediante el procedimiento previsto. Sin embargo, sostiene, que el que una norma se encuentre en vigor no implica que sea válida, pues para adquirir dicha categoría, la norma requiere ser concordante con las disposiciones constitucionales.<sup>15</sup>

Como puede apreciarse, la actividad que realizaba la Sala Superior del Tribunal Electoral al desaplicar aquellas disposiciones de leyes electorales locales contrarias a la Constitución, se apegaba al control difuso al que se refiere Cossío y es además acorde con la tesis de Ferrajoli, en que sostiene que el que una norma se encuentre en vigor no implica que sea válida, pues para adquirir dicha categoría, la norma requiere ser concordante con las disposiciones de la Constitución.

No obstante, el criterio de la Suprema Corte no solamente parte de una incorrecta interpretación del artículo 133 de la Constitución mexicana, sino que limita enormemente el control de la constitucionalidad en nuestro país.

Comparto sin duda la opinión de quienes sostienen que el criterio de la Sala Superior del TEPJF por el que había determinado desaplicar normas contrarias a la Constitución, constituía una parte fundamental del sistema judicial-electoral en nuestro país, si atendemos —además de las razones expuestas—, al hecho de que las legislaciones de muchas entidades federativas cuentan con grandes rezagos, derivado de los viejos vicios en los que el PRI como partido en el poder instrumentó por la vía de las leyes en la materia, mecanismos efectivos no solo que le garantizaran el control de los órganos electorales, sino de las elecciones mismas.

Resulta por tanto de gran importancia que lejos de limitar las facultades del Tribunal Electoral en la materia, éstas sean preci-

<sup>15</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 868.

sadas ya sea por la vía del Congreso de la Unión o de la propia interpretación de la Suprema Corte.

Sería muy importante además, que el tribunal electoral concibiera la multicitada facultad de no aplicar normas inconstitucionales no sólo como un *ensanchamiento* en sus atribuciones, sino como una real y efectiva garantía para los gobernados de que será respetado el máximo ordenamiento en el país en los procesos electivos de sus gobernantes.

La facultad para dejar de aplicar normas secundarias contrarias a la Constitución, en algunos casos, el tribunal electoral la ha ejercido en forma totalmente discrecional. Por ejemplo, en el proceso electoral federal del año 2000, el PRD interpuso un Recurso de Reconsideración mediante el cual impugnaba una resolución de la Sala Regional del mismo Tribunal (con sede en la primera Circunscripción en Guadalajara, Jalisco); relativa a la elección de diputados en el 01 Distrito Electoral Federal en Baja California Sur. En el citado medio de impugnación, el PRD para justificar la procedencia de su acción, solicitaba la no aplicación del artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por ser contraria a los artículos 17 y 41 de la Ley Fundamental. Sin embargo, la Sala Superior no se ocupó del estudio de tales argumentos (SUP-REC-012/2000).

#### IV. CONCLUSIONES

El efectivo control judicial de las leyes, resoluciones y actos electorales, siempre ha sido una demanda de los partidos políticos de oposición en nuestro país, por lo que el control de su constitucionalidad debe reconocerse como uno de sus logros. La oposición y particularmente el PRD siempre ha buscado remedio a las diversas manifestaciones de defraudación elec-

toral por los cauces legales. Éstos no siempre funcionaron por lo que, históricamente, no son pocos los casos en que los conflictos electorales se resolvieron por la vía de la presión, la negociación y la concertación política.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sin duda ha sido un elemento muy importante en ese tránsito, procurando por la vía jurisdiccional la solución de los conflictos y diferendos que surgen de los procesos electorales.

Falta sin embargo una redefinición no sólo de la propia Suprema Corte como intérprete de la Constitución, sino del propio legislador, de los alcances y las facultades con que debe contar el Tribunal Electoral. El propio tribunal debe definir si se ubica en el importante momento histórico que vive el país, como un tribunal de legalidad o de constitucionalidad.

El PRD sin ninguna duda trabajará por fortalecer las instituciones electorales. Lo ha hecho así acudiendo a los tribunales en la materia, intentando contribuir en la consolidación de la justicia electoral en nuestro país, respetando y acatando sus resoluciones.

El tribunal electoral no necesita límites en las facultades que actualmente le confiere la Constitución, como lo ha propuesto por ejemplo el PRI en lo que se refiere a su atribución de revisar actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas por la vía del juicio de revisión constitucional electoral.

Sería muy conveniente sí, el establecimiento de reglas precisas en ciertos temas, como un requisito indispensable de un Estado democrático de derecho, pero siempre potenciando las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y garantizando que se constituya en un auténtico tribunal de constitucionalidad.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas Gracia, Jaime. *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, UNAM, México, 2000.
- Corzo Sosa, Edgar. *El Control Constitucional en Materia Electoral. El interés Objetivo*. Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo III. UNAM, IJ, México, 1999.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*. Teoría del Garantismo Penal. Trotta. España. 2000.
- Ferrajoli, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Ed. Constitucionalista-IFE. 1999.
- Reyes Tayabas, Jorge. *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*. México, Themis, 1998.

### Otras Referencias

- Cossio, José Ramón. *El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia*, Cuestiones Constitucionales, Este País. 2002.
- Periódico *Milenio Diario* de fecha 21 de abril de 2003, página 4., Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.
- Exposición de motivos de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996.

### HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS (PRD)

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California con la tesis: *“Delitos Electorales. Un análisis de su regulación en el estado de Baja California”*. Obtuvo un Diplomado en Control Constitucional por la Universidad Iberoamericana, así como una Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos, en el primer curso convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente cursa el tercer semestre de la especialización en Derecho Constitucional en el posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha sido asesor jurídico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Asesor de la representación de la coalición Alianza por México ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Diputado suplente electo por el Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura. Actualmente, y desde el año de 1997, es asesor de la representación del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## ORÍGENES, FUNCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ WOLDENBERG

SUMARIO: I. La justicia electoral y el proceso de cambio político en México. II. El papel del Tribunal Electoral como garante del principio de legalidad. III. El futuro de las controversias electorales.

### I. LA JUSTICIA ELECTORAL Y EL PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa hoy en día un lugar central en el mundo institucional mexicano. La Constitución lo coloca como la más importante autoridad jurisdiccional en materia comicial del país, ante la cual puede solicitarse la revisión de todos los actos de los órganos electorales, federal y estatales. La definitividad de sus resoluciones hace del Tribunal Electoral una de las anclas fundamentales y un componente clave de nuestro sistema electoral.

El papel que hoy ocupa el Tribunal Electoral en el diseño constitucional es el resultado de la larga evolución que vivieron nuestras instituciones electorales y que es paralela al gradual y paulatino desarrollo del sistema de partidos que pasó,

en apenas unos veinte años, de la hegemonía de una sola fuerza a una franca y disputada competencia por los puestos de elección popular entre una diversidad de contendientes. De hecho, en buena medida, es precisamente la gestación y desarrollo de la pluralidad del sistema de partidos la que explica la necesidad de contar con órganos imparciales y profesionalizados que desahoguen, con reglas claras y precisas, los litigios y las controversias que se generan en procesos electorales cada vez más reñidos.

No es casual que la reforma electoral de 1996, que dio origen al diseño institucional vigente, y que es el producto de una decisión concertada, se haya realizado cuando la competitividad electoral se intensificaba como nunca antes en la historia política mexicana. En los años previos a esa reforma se había construido un auténtico sistema de partidos gracias al fortalecimiento de diversos institutos políticos y a la consecuente multiplicación de su arraigo y de su presencia a lo largo y ancho del país. En los comicios las condiciones de la competencia se hicieron cada vez más equilibradas y, elección tras elección, se desvanecían las expectativas de victorias o derrotas predeterminadas. La presencia de la oposición en los órganos de los tres niveles de gobierno dejó de ser la excepción y pasó a convertirse en la expresión de una nueva normalidad política prácticamente en todos los ámbitos. Se trató de un proceso poblado de triunfos reñidos, de comicios disputados que hacían necesaria la existencia de garantías suficientes para que los diferendos electorales se encauzaran por vías institucionales y se resolvieran de manera transparente conforme a derecho. Resultaba necesario contar con un contencioso electoral completo y fiable que generara plena certeza en los procedimientos electorales.

En todo sistema democrático resulta indispensable la presencia de un órgano imparcial que resuelva las controversias que



inevitablemente surgen en las contiendas políticas. Se trata de contar con una instancia que, siguiendo procedimientos preestablecidos y respetando en todo momento las garantías procesales, resuelva de manera definitiva las disputas que pueden presentarse entre los partidos políticos, la autoridad electoral y los ciudadanos. La transición a la democracia necesitó de una institución que, preferentemente por la vía jurisdiccional, se convirtiera en el garante de la legalidad y en la vía natural para la solución pacífica de las controversias. La solución mexicana, luego de una serie de transformaciones, fue la creación de un Tribunal Electoral encargado de resolver los litigios electorales y de controlar que todos los actos de las autoridades electorales estuvieran estrictamente apegados a derecho.

En efecto, la construcción del sistema de justicia electoral no se dio instantáneamente. Es el resultado de una serie de reformas constitucionales y legales. Se trató de un proceso, en ocasiones tortuoso, que a la larga nos permitió pasar de una etapa en la que la resolución de las controversias electorales estaba a cargo de órganos eminentemente políticos, que respondían inevitablemente a intereses de parte y que actuaban con base en reglas legales y procedimientos definidos con poca precisión, a una época en la que los conflictos se resuelven ante instancias técnicas y profesionales, integradas al Poder Judicial, que toman sus decisiones a través de mecanismos procesales específicos previamente establecidos en la ley.

Ello implicó una paulatina pero profunda revisión de las disposiciones legales para hacer frente a las nuevas realidades y a los nuevos retos que la cambiante situación de nuestro sistema de partidos fue imponiendo. Las reglas pasaron de ser genéricas e incluso vagas, a ser precisas y exhaustivas para acotar el grado de discrecionalidad de las autoridades electorales que en el pasado había generado un clima de desconfianza y de incertidumbre.

Con las sucesivas reformas que sufrieron la Constitución y las normas electorales, se creó un complicado pero omniabarcante andamiaje legal que bien puede ser visto como la detallada carta de navegación que permitió trazar una ruta bien definida, para el desarrollo y la llegada a buen puerto de los procesos electorales.

La nueva complejidad normativa requirió la presencia de órganos especializados en la realización de las elecciones y en la resolución de los conflictos que de ellas se derivaban. Así nacieron y se consolidaron una autoridad administrativa electoral y un órgano jurisdiccional que, a la larga se convertiría en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como instituciones públicas con funciones bien definidas y con márgenes de actuación perfectamente acotados por la ley. Sólo con la creación de esos órganos altamente técnicos en una materia cada vez más regulada y especializada se pudo generar la confianza, certeza, transparencia y legitimidad que requería el proceso de transición democrática en nuestro país.

El surgimiento paulatino de nuevas fuentes de controversia legal, hizo necesario establecer instituciones y mecanismos novedosos, de manera que no hubiera disputa que dejara de tener una vía de solución institucional. El desarrollo legal en esta materia ha jugado un papel crucial en la disolución sistemática de los conflictos electorales que, como se sabe, constituyeron un mal endémico en el país en la primera mitad de los años noventa. Es justo reconocer que, venturosamente, junto con la expansión de las garantías de certeza jurídica en los procesos electorales, se ha ido asentando una cultura de la legalidad electoral entre partidos y ciudadanos.

Para entender la magnitud del desarrollo de la justicia electoral en México y la forma de su evolución, conviene hacer una rápida revisión de sus diversas etapas y sus características. Hasta antes de 1986 no existía un órgano jurisdiccional que afrontara y

resolviera los conflictos electorales con base en procedimientos específicos. De hecho era la Comisión Federal Electoral, es decir, la misma autoridad administrativa, quien conocía de los recursos interpuestos. No existía una instancia especializada para atender los litigios jurídico-electorales. La última palabra en la materia la tenían los Colegios Electorales que eran órganos políticos y no jurisdiccionales.

Los dispositivos que habían sido introducidos con la reforma de 1977 tuvieron el mérito de sentar las primeras bases para la construcción del sistema jurisdiccional, pero no representaban, ni con mucho, una verdadera garantía jurídica para los partidos. La ley exhibía defectos, entre otros, el que los propios organismos electorales, los responsables de organizar la elección, eran al mismo tiempo los responsables de revisar la legalidad de sus actos. Eran juez y parte. Por otro lado, la reforma de ese año otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posibilidad de revisar, a través del *recurso de reclamación*, las resoluciones de los Colegios Electorales en caso de que se hubieran presentado violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, con el objeto de devolver a la Cámara de Diputados sus observaciones. En realidad no se trataba de un verdadero medio de control de legalidad pues el Colegio Electoral seguía teniendo la decisión final.

Con la reforma de 1986 se excluyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de toda intervención en asuntos electorales. En su lugar se creó una instancia jurisdiccional de tipo administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que, a pesar de que podía revisar los actos de la Comisión Federal Electoral, continuaba supeditado a las decisiones que, en última instancia, tenían los Colegios Electorales de cada Cámara del Congreso de la Unión. La creación de este tribunal fue una reforma innovadora y estableció un precedente sumamente valioso. Aún cuando

dicho órgano tenía un mero carácter administrativo, su creación sentó las bases para construir las instancias jurisdiccionales que entrarían en funciones como consecuencia de la siguiente reforma electoral. En otras palabras, la virtud principal del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue la de inaugurar una fórmula para procesar los litigios electorales que sería perfeccionada en reformas posteriores.

La reforma de 1989-1990 trajo consigo nuevas instituciones: por una parte, el Instituto Federal Electoral como autoridad administrativa encargada de la realización de las elecciones; por la otra, un órgano jurisdiccional en plena forma, el Tribunal Federal Electoral, que tenía encomendada la tarea de vigilar plenamente la legalidad de los actos del IFE. Pero continuó vigente la figura del Colegio Electoral como el juzgador último de los procesos electorales, con lo que subsistía la calificación política de los mismos.

Con la creación del nuevo órgano jurisdiccional se fundó un verdadero sistema de justicia electoral. De hecho, la misma reforma precisó los recursos jurídicos que estaban al alcance de partidos y ciudadanos para impugnar actos electorales así como los mecanismos para hacerlos efectivos. Quedaron establecidos claramente los plazos, los sujetos legitimados para presentar recursos, las causales de improcedencia y desechamiento de los mismos, las reglas para respetar la garantía de audiencia, las pruebas que podían aportarse, etc. Los cambios de 1989-1990 constituyeron la cabal institucionalización de la vía jurisdiccional como la fórmula idónea para hacer frente a los litigios que se presentaban como producto de la contienda político-electoral, y definió claramente la ruta sobre la que transitarían las futuras reformas electorales.

El aspecto más relevante que introdujeron las sucesivas reformas, la de 1993 y la de 1994, fue la eliminación en la primera

de ellas de la figura de la autocalificación que los presuntos diputados y senadores hacían de las elecciones erigidos en los respectivos Colegios Electorales de cada una de las Cámaras. Ese proceso se convirtió en un acto netamente jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal Electoral. No obstante, la calificación de la elección presidencial continuó estando en manos del órgano legislativo.

La reforma de 1996 culminó el proceso que generó amplios márgenes de certeza en el terreno de lo contencioso electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, uno de los principales productos de esa reforma, vino a sustituir al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional del país. Sus novedosas características pueden resumirse en lo siguiente:

1. Fue incorporado al Poder Judicial en calidad de órgano especializado que, si bien goza de una plena autonomía por lo que hace a sus decisiones y administración interna, está sujeto a las normas que ordenan y regulan en general el funcionamiento de ese Poder.
2. Si bien el nombramiento de los magistrados que integran sus Salas, tanto la Superior como las cinco Regionales, sigue dependiendo del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, su propuesta ya no corre a cargo del Presidente de la República, como ocurría en el pasado, sino de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello el Tribunal Electoral perdió, al igual que el Instituto Federal Electoral, todo vínculo con el Poder Ejecutivo.
3. El Tribunal Electoral fue dotado de facultades para ejercer el control de constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. De manera conjunta con la facultad que el artículo 105 de la Constitución concedió desde

1995 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer a través de la acción de inconstitucionalidad la conformidad de las leyes electorales con los postulados de nuestra Carta Magna, esta facultad del Tribunal permite un amplio control jurisdiccional sobre todas las normas y actos en la materia comicial para garantizar su coherencia con los objetivos constitucionales.

4. Se permitió que todas las decisiones de la autoridad administrativa electoral puedan ser impugnadas por los partidos, pero también por las agrupaciones políticas o por aquellos ciudadanos que se consideren agraviados en sus derechos. Se abrió así la puerta para que los ciudadanos, en cuanto titulares de derechos políticos fundamentales, pudieran impugnar los actos que pudieran lesionarlos en sus prerrogativas jurídicas.
5. Se eliminó la calificación política de la elección presidencial, que hasta entonces había estado a cargo de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Así, tanto los partidos políticos como los ciudadanos pudieron encauzar sus reclamos político-electorales gozando de plenas garantías jurisdiccionales. De esta manera, todas las elecciones federales pasaron a ser calificadas jurisdiccionalmente, tanto las de diputados y senadores, como la de Presidente de la República, lo que inyectó altas dosis de confiabilidad, certeza y transparencia.
6. Por último, le fue conferida al Tribunal Electoral la facultad de conocer no sólo asuntos de índole federal sino también de las controversias locales. A través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, se abrió la posibilidad para que los actos de las autoridades electorales locales pudieran ser impugnados y resueltos en definitiva por el órgano jurisdiccional federal. Hoy, a casi siete años de la reforma de 1996,

podemos constatar que ha sido recurrente la vía del Tribunal Electoral para resolver muchos de los conflictos suscitados a raíz de los procesos electorales estatales, lo que demuestra una vez más el carácter anticipatorio que tuvieron los cambios constitucionales y legales de ese año.

## II. EL PAPEL DEL TRIBUNAL ELECTORAL COMO GARANTE DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La edificación de una cultura de la legalidad en las contiendas electorales fue y es una preocupación ampliamente compartida en nuestro país. Se puede afirmar que una plena democratización pasa por instaurar el respeto a las normas como un ingrediente cotidiano de la vida social. El apego a las leyes por parte de la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones es y debe ser el paso obligado para que una sociedad consolide la democracia. En ese sentido, la labor jurisdiccional juega un papel central pues constituye la vía más apropiada para determinar los casos en los que esa legalidad se ha roto, las medidas para restaurarla y, en su caso, las sanciones para los transgresores. Sólo así se puede garantizar la transparencia de las elecciones y, por ello, la supervivencia y consolidación de nuestra democracia.

Cuando se habla de la impartición de justicia en las contiendas políticas, en sentido amplio, hay que entender que el orden jurídico busca salvaguardar los valores de la democracia y la realización de comicios libres y transparentes, a través de la aplicación del principio de legalidad. La justicia electoral tiene, en esencia, la función de garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales y el principio universal de que a todo ciudadano, sin excepción, corresponde un sólo voto ejercido sin presión ni coacción, de forma autónoma e informada y en apego exclusivo a su conciencia.

Ahora bien, por la naturaleza misma de la contienda electoral, permanentemente hay visiones distintas puestas en juego, proyectos y energías en abierta confrontación en la búsqueda del respaldo ciudadano. Las campañas electorales, generalmente intensas y muy competidas, pueden propiciar diferendos legales, quejas y acusaciones. Eso es algo natural en una contienda política democrática.

Ningún sistema electoral puede estar a salvo de controversias pero lo que sí puede, y ese es un asunto que vale la pena subrayar, es precisar cómo y qué clase de tratamiento darles para minimizar sus daños. La fuerza de un sistema electoral no está necesaria o únicamente en la ausencia de irregularidades, sino en los mecanismos de que se disponga para resolverlas.

El problema no es que existan posturas encontradas, sino que el orden institucional prevea los instrumentos capaces de resolver esos diferendos pacífica y ordenadamente, sin sobresaltos y generando certeza.

En esta tesitura encontramos un primer significado de la justicia electoral: su misión, su objetivo, es dotar a partidos políticos y ciudadanos de elementos certeros e institucionales para que todos los conflictos electorales encuentren una solución legal. La creación de instancias encargadas de la revisión de los actos de las autoridades y de la persecución de ilícitos, constituye una de las anclas básicas no sólo de la legalidad, sino de la legitimidad de los procesos electorales. De igual manera, la legitimidad de los comicios constituye, a su vez, el fundamento de legitimidad de las instituciones públicas en un Estado democrático.

El funcionamiento de nuestro sistema de justicia electoral, depende, en buena medida, de la consolidación de un valor político de suma trascendencia: la estabilidad institucional de la democracia. Me refiero a la posibilidad de que los procesos electorales puedan realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgos



de interrupciones, y donde existan autoridades, instituciones, para decidir en definitiva sobre cuestiones polémicas. Esta situación de estabilidad, bajo el imperio de la ley, es condición imprescindible para fortalecer la vida democrática.

Por definición, para impartir justicia se requiere que la autoridad electoral tome distancia y se coloque frente a los actores de las contiendas. Para hacer correctamente su trabajo no debe ser permeable a los humores de la opinión pública ni actuar como magnavoz de especulaciones. Tampoco puede abstraerse del hecho de que las denuncias entre los partidos se hacen, como es obvio, en contextos de los que no es posible separar la competencia política entre ellos.

Las autoridades no pueden admitir que se vulneren las reglas del juego democrático, pero a la vez deben entenderse a sí mismas como un ancla para el fortalecimiento de la democracia. La virtud en la actuación de las autoridades electorales no estriba en las supuestas victorias políticas; sino sólo en las victorias legales, en los triunfos del derecho.

Gracias a la acertada fórmula del legislador de hacer explícitos los pasos que las instituciones electorales deben seguir, y merced a la exhaustividad que caracteriza a nuestra legislación electoral, la autoridad, en la gran mayoría de los casos, no se ha visto obligada a moverse en la oscuridad teniendo que inventar procedimientos y mecanismos. Se ha limitado a aplicar aquellos que la misma ley prevé. Con ello se genera certidumbre, pleno conocimiento de causa respecto de los pasos a seguir en la organización y realización de los comicios.

Pese a todo, no hay leyes perfectas y exentas de lagunas, vacíos y hasta contradicciones. La misma evolución de la situación política del país implica el nacimiento de nuevas disyuntivas, de nuevos retos y de situaciones inéditas y potenciales conflictos. Si observamos los litigios actuales, poco o nada tienen que ver

con los que ocupaban a las instituciones electorales hace apenas algunos años. Los temas relacionados con el fraude electoral, con la falta de imparcialidad y transparencia en la realización de las elecciones o con la inequidad en las condiciones de la competencia, que ocuparon durante años los primeros puntos de la discusión política nacional, hoy prácticamente han desaparecido. En el terreno de la justicia electoral se ventilan nuevos y distintos asuntos. Los problemas actuales giran, más bien, en torno al adecuado uso de los recursos de que disponen los partidos, a las fronteras que tiene la labor fiscalizadora de las autoridades electorales, o a los alcances que dichas autoridades tienen para revisar que el principio de legalidad se cumpla en los propios partidos. Se trata de temas novedosos que se han planteado en la agenda política y que hoy son debatidos precisamente porque se trata de aspectos sobre los cuales las leyes electorales dicen poco o simplemente no dicen nada.

En este contexto, los órganos electorales han tenido que cumplir una delicada tarea de interpretación normativa para descifrar el sentido intrínseco de la ley. Ésta ha sido, inevitablemente, una labor difícil y polémica pues ahí en donde la ley no es clara y precisa, resultan inevitables las lecturas contrastantes en torno a su sentido. De ahí la importancia de que la interpretación que se ve obligada a hacer la autoridad electoral sea lo más ceñida a lo establecido por la norma, lo más mesurada y seria posible, de otra manera, en vez de ser una fuente de certeza, la actuación de la autoridad encargada de administrar justicia puede convertirse en el origen de dudas e incertidumbre.

Quien acude a los tribunales lo hace con la esperanza de encontrar criterios claros y definidos y no enfrentar lecturas de la ley aventuradas e inesperadas. No pretendo sostener, de ninguna manera, que la interpretación judicial deje de ser el mecanismo más apropiado para colmar los vacíos o la oscuridad legal —al

contrario, estoy convencido de la importancia de la función que cumplen en ese sentido los tribunales—, pero sí creo que es precisamente en virtud de esa importancia que la interpretación normativa debe ser ante todo fuente de certeza.

Los asideros institucionales del cambio democrático en México pueden reducirse en tres construcciones estratégicas: a) la edificación de una autoridad administrativa imparcial, es decir por encima de los intereses de los partidos; b) la creación de condiciones de la competencia que propician un equilibrio entre los contendientes, pues sólo en una situación de equidad tiene sentido el juego democrático; y c) la instauración de una instancia jurisdiccional ante la cual ventilar los eventuales conflictos que genere plena certeza con sus resoluciones.

Si nuestra transición se enfocó en la construcción de esas tres condiciones, su consolidación pasa necesariamente por su estricto respeto y permanencia. De alterarse o corromperse alguna de ellas no sólo se afectarían los logros del proceso de cambio político, sino que incluso se correría el riesgo de regresiones antidemocráticas.

### III. EL FUTURO DE LAS CONTROVERSIAS ELECTORALES

Nadie puede pretender que concluyan de una vez y para siempre las controversias electorales. Si bien los grandes temas que ocuparon las disputas políticas en la última década han sido resueltos, temas de reciente aparición representan hoy los retos que enfrentan el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en el terreno de la impartición de justicia electoral. Se trata de fenómenos nuevos como la posibilidad de revisar el apego de las decisiones de los órganos de los partidos a las disposiciones que la ley y sus disposiciones internas establecen, así como la tarea de fiscalización por parte de la autoridad electoral de las finanzas

de los partidos políticos. Esos son, precisamente dos puntos que, por su centralidad, quisiera desarrollar:

a) Revisión de la legalidad de actos internos de los partidos

Este problema, planteado de forma muy intensa sobre todo en los últimos años, se presenta cuando algunos militantes activos de los partidos políticos nacionales, recurren a las autoridades electorales cuando estiman que sus derechos políticos o partidistas han sido vulnerados, o cuando a su juicio alguna norma estatutaria de su partido ha sido infringida por parte de los órganos internos de los propios partidos políticos. En muchos de esos casos, la expectativa de los denunciantes no se reduce a que el Instituto Federal Electoral imponga sanciones económicas a los partidos que presuntamente hubieran incurrido en ciertas faltas, sino que aspiran que la autoridad electoral intervenga directamente para modificar o anular determinados actos internos de los partidos. Estamos, en este caso, ante un escenario en el cual las disputas internas de las fuerzas políticas trascienden la esfera partidista para buscar solución ante los órganos electorales.

Las posturas frente a este tema han sido diversas. Por un lado, algunos partidos han manifestado abiertamente su rechazo a que la autoridad electoral conozca y resuelva esos asuntos. Argumentan que se trata de un intervencionismo que vulnera el derecho que tienen las organizaciones políticas para autodeterminarse. Por el otro lado, se encuentran numerosos criterios del Tribunal Electoral que sostienen que la misión constitucional de los órganos electorales es la de preservar el principio de legalidad, y que ello se traduce también en controlar que los partidos respeten en su vida interna las normas estatutarias que ellos mismos se han dado libremente.

Sin duda se trata de un problema de delicados equilibrios que deben darse entre dos principios que, eventualmente, pueden entrar en contradicción. Por una parte, el asegurar que los partidos políticos se sujeten a controles legales que garanticen el cumplimiento de la ley y de sus propias normas. Por la otra, garantizar que esos controles no se traduzcan en una vulneración de la autonomía que está en la esencia misma de los partidos en un sistema auténticamente democrático.

Al respecto me parece que no hay que perder de vista tres elementos fundamentales:

1. Por definición los partidos políticos son organizaciones a las que los ciudadanos confluyen libremente en función de ciertos diagnósticos y objetivos, y con la pretensión de influir u ocupar por vías institucionales los espacios de gobierno y representación. En su naturaleza misma están el debate, la confrontación de puntos de vista y la defensa de intereses. Son, por ello, organizaciones complejas dotadas de normatividad y mecanismos de regulación de su vida interna. En definitiva, son instituciones autónomas, conformadas por individuos que por su libre decisión han optado por ser militantes.
2. Los partidos políticos son, porque así los concibe el Estado moderno, agentes que necesitan actuar bajo un principio de libertad hacia adentro y responsabilidad hacia fuera. Esa libertad supone la posibilidad de que ellos mismos determinen las reglas a que han de sujetarse en sus asuntos internos, de manera que no es aventurado afirmar que en esa capacidad para autorregularse radica la clave de su autonomía política. La ausencia de injerencias externas en cuestiones tan centrales como la postulación de candidatos, la designación de dirigentes, la definición de

estrategias políticas, o la resolución de las disputas entre grupos o corrientes dentro de los partidos es un elemento vital para mantener un sistema de partidos sano y una contienda política efectiva.

3. El Estado de derecho encuentra su legitimidad en el acatamiento de las leyes y en la existencia de mecanismos institucionales para evitar que determinados agentes gocen de regímenes de excepción o de ventajas respecto del resto de la sociedad. Como acontece con cualquier agrupación de personas, el hecho de que existan normas y entidades del Estado que tengan la función de juzgar la legalidad de los actos de los partidos políticos, difícilmente podrían entenderse éstos como una intervención arbitraria o indebida, sino más bien como el desarrollo de una función estatal que consiste en impartir justicia y en solucionar disputas cuando algún interesado así lo pide.

En tal contexto, los controles legales que ejerce la autoridad electoral deben respetar, ante todo, tres situaciones: a) que los partidos sean libres de dotarse de las normas que consideren conveniente establecer para regular su vida interna y que los órganos electorales se limiten a constatar que dichas normas no contravengan el orden jurídico; b) que, en todo caso, deban agotarse las instancias partidistas y los procedimientos estatutarios, como mecanismos primordiales y obligatorios de resolución de los conflictos internos, antes de acudir al IFE y al Tribunal Electoral; y c) que las disputas internas no den lugar a que las autoridades vayan más allá de lo estrictamente dispuesto por la normatividad interna de los partidos.

El papel de la autoridad electoral no puede ser el de “procurador” o juez dentro de la vida interna de los partidos. Al contrario, su misión debe limitarse a velar por que la legalidad que los propios

partidos han diseñado sea aplicada siempre por los órganos que también, de manera autónoma, los partidos han dispuesto.

Para ilustrar cuál ha sido la evolución que hemos experimentado en esta materia, basta recapitular una historia que apenas supera los tres años.

La posición original de la mayoría de quienes tienen derecho a voto en el Consejo General del IFE, consistió en que el Instituto sí está capacitado jurídicamente para conocer de las faltas cometidas por los partidos políticos a la ley o a la normatividad interna que se han dado ellos mismos, es decir, que si bien la legislación electoral les permite a los partidos que se den sus normas estatutarias de manera libre y autónoma, siempre y cuando éstas se apeguen a los principios y disposiciones legales, su cumplimiento resulta obligatorio para los propios partidos y es justamente ese cumplimiento el que verifica el Instituto Federal Electoral.

En un primer momento, siguiendo ese criterio, el IFE se limitó a imponer las sanciones que contempla el COFIPE, cuando se probaba que un partido había infringido su propia legalidad. Se trataba de multas, nada más. Pero posteriormente, al resolver un conflicto suscitado en el Partido del Trabajo, el Tribunal Electoral consideró que además de una sanción pecuniaria el IFE debía restituir en sus derechos a los militantes de los partidos políticos que hubieran padecido alguna afectación.

El Tribunal Electoral sostuvo diversas tesis de jurisprudencia en ese sentido estableciendo así que la ruta jurídica adecuada para que un militante planteara una controversia frente a su partido, era la presentación de una queja ante el IFE y no la interposición de un juicio ante dicho órgano judicial.

De esta manera, el Instituto Federal Electoral se vio obligado a enfrentar un escenario inédito en donde las disputas de las fuerzas políticas trascendieron su espacio íntimo para con-

vertirse en materia de juicio ante los órganos electorales. A partir de aquél momento, y como consecuencia de la decisión del Tribunal, se generó una cascada de quejas que llevaron al Consejo General del IFE a pronunciarse respecto de asuntos tales como las elecciones de dirigencias, la postulación de candidatos, el nombramiento o remoción de funcionarios partidistas y otros litigios internos. Bajo ese criterio el IFE resolvió 194 quejas y ordenó la restitución de derechos en 6 casos.

Sin embargo, recientemente el escenario ha cambiado de nuevo: recientemente el Tribunal Electoral cambió su criterio transformando la ruta en esta materia. Por un lado, señaló que las controversias que se susciten en los partidos políticos son de la exclusiva competencia del propio Tribunal, a través del *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano*, en caso de que la pretensión principal del militante sea la restitución de sus derechos, excluyendo así al IFE del conocimiento de estos asuntos. Por otro lado, estableció que el Instituto Federal Electoral sólo conocerá los casos en los cuales el objeto de la queja sea sancionar administrativamente al partido político por incumplir con su propia normatividad, ya que sólo le compete aplicar las sanciones previstas en el COFIPE entre las cuales no figura la restitución.

Resulta pertinente y de buen tino el nuevo criterio adoptado por el Tribunal Electoral, pues ha abierto la posibilidad de que las quejas sobre asuntos internos corran directamente a la máxima autoridad electoral por una vía que, desde su origen, fue creada específicamente para proteger los derechos políticos. En consecuencia, el sistema de partidos ha ganado en claridad en el procedimiento y en la celeridad que necesita darse a esta clase de litigios.

Termino este punto insistiendo en lo fundamental: partidos estables, sólidos, son imprescindibles para la democracia. Una



ojeada a la historia comparada prueba que ahí donde las democracias han logrado mantenerse y ser sustentables existe una base de partidos políticos sólidos, con una vida interna institucional madura que apenas si reclama la injerencia de una autoridad externa.

b) Las facultades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Desde la reforma de 1996, a la par de un sustancial incremento en el financiamiento público y de una nueva fórmula para la distribución del mismo que permite que los partidos políticos participen en las contiendas electorales en condiciones equitativas, también se incrementaron las facultades de fiscalización de la autoridad electoral. Se trata de controlar que el manejo de los recursos por parte de los partidos se apegue estrictamente a la ley. Nuevas atribuciones como la capacidad de realizar auditorías y visitas de verificación, el solicitar informes especiales, la posibilidad de revisar las finanzas partidistas más allá de lo que los partidos reportan en sus informes anuales y de campaña y la capacidad para iniciar procedimientos de oficio, entre otros, forman parte de los instrumentos que el Instituto Federal Electoral a través de su Comisión de Fiscalización puede utilizar para ejercer su tarea de manera cabal.

Adicionalmente, con la reforma de ese año se abrió la posibilidad de que los partidos políticos sean copartícipes en las tareas de vigilancia en esta materia al facultarlos para presentar quejas en contra de otros partidos por transgresiones a las normas vigentes en materia de financiamiento. De hecho, a partir del año 2000 algunas de las denuncias presentadas han puesto a prueba la capacidad fiscalizadora de las autoridades electorales, abriendo la puerta a nuevos y complejos problemas de interpretación jurídica.

En particular, uno de los casos denunciados, implicó la necesidad de que el IFE se allegara información resguardada en el sistema financiero y hacendario nacional. La solicitud de esa información por parte del IFE desató un debate jurídico en torno a si al IFE le eran oponibles o no los secretos bancario, fiduciario y fiscal, cuando ejercía sus atribuciones en materia de fiscalización. Por una parte, las autoridades bancarias y hacendarias sostenían que esos secretos representaban una barrera en las capacidades de investigación del IFE. La autoridad electoral, por el contrario, sostuvo que dichos secretos no podían constituir un impedimento para que se cumplieran plenamente las disposiciones constitucionales y legales que la mandataban para realizar una fiscalización clara y exhaustiva. Se trató a todas luces, de un diferendo originado por normas poco precisas y, eventualmente, contradictorias.

Afortunadamente el Tribunal Electoral, quien conoció del caso, resolvió en mayo del 2002 que el IFE debía ser considerado como una autoridad hacendaria para fines fiscales cuando revisaba la legalidad de los recursos de los partidos políticos, materia de interés público, razón por la que no le eran oponibles los secretos mencionados. Con esa resolución, el IFE prosiguió sus investigaciones en ese caso específico.

Una serie de litigios planteados posteriormente ante la Justicia Federal por la vía de varios juicios de amparo, llevó a confirmar la disposición constitucional y legal de que las actividades del IFE en cuanto autoridad administrativa electoral, así como las resoluciones del Tribunal Electoral son inimpugnables por la vía del Juicio de Garantías, convalidando de esta manera el criterio que había sido establecido por dicho órgano jurisdiccional de reconocer al IFE el carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales.

A pesar de lo anterior, el principio de “relatividad de las sentencias”, reconocido por el mismo Tribunal, abrió al IFE las puer-

tas del secreto bancario y del fiduciario pero sólo en el caso específico en el cual había versado la sentencia, impidiendo que el Instituto Federal Electoral pudiera hacer valer la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario en asuntos distintos. Para estos casos diferentes el IFE podía invocar la “fuerza del precedente judicial” que, no obstante, no tiene ningún efecto vinculante.

En enero del 2003, el criterio del Tribunal no tardó en confirmarse en nuevos asuntos, sentándose así jurisprudencia firme que establecía que ni el secreto bancario, ni el secreto fiduciario, podían oponerse al Instituto Federal Electoral.

En los hechos ha quedado demostrado que la efectividad de esas tesis de jurisprudencia también ha sido limitada, pues de cara a solicitudes de información realizadas por el Instituto Federal Electoral con fundamento en las mismas, se ha argumentado por parte de las autoridades bancarias que, de conformidad con la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del Tribunal Electoral obliga sólo a las Salas del propio Tribunal, al IFE y a las autoridades electorales de los Estados.

A pesar de la idoneidad y oportunidad del criterio sentado por el Tribunal Electoral en el sentido de que el Instituto Federal Electoral puede superar el valladar que representan los secretos bancario y fiduciario cuando revisa las finanzas de los partidos, sería conveniente una reforma legal en la que se establezca, sin márgenes de duda, que el IFE está incluido entre las autoridades que no están vinculadas por esos secretos, para cancelar de manera definitiva las interpretaciones encontradas.

Además, dentro de los nuevos retos que la labor de fiscalización le ha planteado en la práctica al Instituto Federal Electoral se encuentra la imposibilidad legal de requerir coactivamente a particulares, personas físicas y morales que hubieran tenido relaciones comerciales con los partidos políticos, para que aclaren ante el IFE la naturaleza y la materia de dichas relaciones y, even-

tualmente, entreguen la documentación que sustente su dicho. Esta situación denota la necesidad de una modificación de las normas que actualmente sustentan las tareas de fiscalización de la autoridad electoral, misma que podría servir no sólo para actualizar las atribuciones del Instituto Federal Electoral y adecuarlas a los nuevos requerimientos que demanda nuestra democracia, sino también para resolver, de manera definitiva, las lagunas que han salido a relucir en torno a los alcances de las disposiciones vigentes y que hasta ahora sólo han sido superadas casuísticamente por la interpretación del Tribunal Electoral.

Hemos llegado a un punto en el que el fortalecimiento de la función fiscalizadora del IFE debe pasar por modificaciones legales sustanciales que, como ha sido la regla en nuestro sistema electoral, aporten normas claras e incontrovertibles para todos los agentes políticos.

Los temas mencionados son sólo dos ejemplos, los más claros y emblemáticos de cómo la actividad jurisdiccional en materia electoral se enfrenta hoy en día a nuevos retos y litigios. Hemos pasado de los temas centrados en los procedimientos y las herramientas que hacen posible la celebración de elecciones confiables y transparentes a otros, de una complejidad distinta, que son propios de la maduración de la democracia. Se trata de desafíos distintos y complicados, pero cuya existencia prueba, una vez más, que nuestra transición a la democracia ha terminado y estamos de lleno en una fase donde la agenda de la consolidación y viabilidad de la misma, nos enfrenta a nuevos dilemas.

## JOSÉ WOLDENBERG

Nació en Monterrey, N.L., en 1952. Licenciado en sociología (1975) y maestro en estudios lationamericanos por la UNAM (1987), de la que ha sido profesor y en la que realizó estudios de doctorado en ciencia política. Ha sido miembro fundador (1974) y funcionario del Sindicato de Personal Académico de la UNAM (1976-77) y del Sindicato de Trabajadores de la UNAM (1977-78). Cofundador y miembro del Consejo Nacional del MAP (1981); cofundador e integrante del comité central del PSUM (1981-87), miembro fundador (1987), integrante del Consejo Nacional (1987) y del Comité Ejecutivo del PMS (1988) y miembro del PRD (1989-91). Presidió el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (1989-94). Consejero ciudadano (1994-96) y Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1996- ). Ha sido colaborador de *La Cultura en México, unomásuno* (1979-83), *La Jornada* (1984-96), *Etcétera*, *Nexos* y otras publicaciones. Coautor de *La desigualdad en México* (1984), *La sucesión presidencial en 1988* (1987) y *La reforma electoral de 1996. Una descripción general* (1997), entre otras obras. Autor de *Antecedentes del Sindicalismo* (1983), *Revolución y Congreso en la UNAM, Historia documental del SPAUNAM* (1989), *Las ausencias presentes* (novela, 1992), *Violencia y política* (1995), *Francisco Zarco* (antología, 1996), *Memoria de la izquierda Sistemas políticos, partidos y elecciones*, (en colaboración con Alberto Begué y Pedro Aguirre) (1998), y *La mecánica del cambio político en México* (en colaboración con Ricardo Becerra y Pedro Salazar). Su último libro se titula *La construcción de la democracia*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

APARTADO II  
PERSPECTIVA DE LA MAGISTRATURA  
ELECTORAL FEDERAL

## MI EXPERIENCIA EN LOS TRIBUNALES ELECTORALES. LO QUE VA DE AYER A HOY

JOSÉ LUIS DE LA PEZA

Hace ya dieciséis años, el 3 de junio de 1987, rendí protesta, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, como Magistrado Numerario del primer Tribunal Electoral que ha existido en nuestro país y que fue nominado por la ley<sup>1</sup> “Tribunal de lo Contencioso Electoral”.

Este primer tribunal federal estuvo integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios designados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos. Para mencionarlos en orden alfabético, los magistrados numerarios fueron: Miguel Acosta Romero, Raúl Carrancá y Rivas, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Fernando Flores García, José Fernando Franco González Salas, Emilio Krieguer Vázquez y Enrique Sánchez Bringas, mientras que los magistrados supernumerarios fueron Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Edmundo Elías Musi. En la primera reunión de los magistrados electorales, designamos como presidente al Doctor Miguel Acosta Romero.

<sup>1</sup> Código Federal Electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1987.

Desde su origen, este primer tribunal padeció grandes dificultades y carencias tanto en el orden formal cuanto en el material. El legislador, ante la ausencia de antecedentes históricos y doctrinales, hizo un esfuerzo de definición y, en vez de darle un carácter claramente jurisdiccional, lo definió como “el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja ...”<sup>2</sup> lo que hace suponer que se inspiró en el sistema francés de lo contencioso administrativo que está destinado a resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública lo que, obviamente, no era el caso.

En cuanto a sus atribuciones, ya citadas en la definición legal, las resoluciones al recurso de apelación<sup>3</sup> eran vinculatorias, mas no así las relativas al de queja, el cual merece un comentario especial.

En efecto, conforme al segundo párrafo del artículo 327 del mencionado Código, “La queja tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas”. Sin embargo, el artículo 338 de la misma ley disponía que “La nulidad a que se refieren los artículos 336 y 337 de este Código, únicamente podrá ser declarada por el colegio electoral que califique la elección respectiva...”. Conviene aclarar que los preceptos últimamente citados contenían todas las causales de nulidad que podían darse de acuerdo con esa ley. Ante tales disposiciones, las sentencias del Tribunal se limitaron a declarar si se habían actualizado o no, en cada caso, las causales de nulidad

<sup>2</sup> Código citado artículo 352.

<sup>3</sup> Este recurso procedía contra lo resuelto por las comisiones locales y comités distritales electorales en los recursos de revisión o por la Comisión Federal Electoral en los de revocación.



previstas en la ley, dejando a los colegios electorales la calificación respectiva.<sup>4</sup>

En su función de juzgador, el Tribunal tuvo otra de las grandes limitaciones por la disposición del artículo 315 fracción II del código al que me he venido refiriendo, según la cual “Para la interposición de los recursos (sic), se observará lo siguiente: II.- Solo se admitirán pruebas documentales públicas, las cuales precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles”. Esta importante e inexplicable limitación tuvo efectos deplorables, basta citar un ejemplo: Tocó a mi ponencia resolver un recurso de queja en contra de los resultados de la elección para Diputados Federales de 1988, relativa al Distrito VII del Estado de Guerrero. Podría sostener, sin temor a equivocarme, que este es el prototipo de manejo que se dio en la peor época de la antidemocracia que sufrió nuestro país en el pasado. Por mencionar solamente algunas irregularidades, el Comité Distrital, por principio de cuentas, al efectuar el cómputo respectivo, acordó no tomar en cuenta varios paquetes electorales por mostrar señales de alteración, con la circunstancia de que éstos habían estado todo el tiempo bajo su custodia; en la mayoría de las actas de escrutinio y cómputo, de las cuales el tribunal tuvo solamente la copia exhibida por el quejoso, se apreciaban burdas alteraciones en los números de los votos atribuidos a los diversos partidos. Teníamos una diversidad

<sup>4</sup> Los Colegios Electorales eran órganos eminentemente políticos de cada una de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión. El de la Cámara de Diputados se integraba con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto los electos por el principio de votación mayoritaria relativa, como los electos por el principio de representación proporcional; el de la Cámara de Senadores se integraba tanto por los presuntos Senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

de evidencias, pero he de confesar que ninguna de ellas era documental pública, según la calificación del Código Federal de Procedimientos Civiles, no obstante lo cual, consideré tan evidente el grave desarreglo, que formulé un proyecto en el que declaraba la propuesta de nulidad de la elección. Este proyecto fue rechazado en el pleno del tribunal por cuatro votos en contra y tres a favor y al irse el caso a engrose, yo sostuve mi proyecto como voto particular.

A propósito de este caso, viene a mi memoria un incidente, que constituye una muestra de cómo se manejaban entonces las cuestiones políticas y que me permito relatar: estaba yo estudiando el caso cuando se anunció, con mi secretaria, un abogado que decía acudir con el propósito de mencionarme algunos aspectos importantes de dicho asunto; lo hice pasar a mi oficina y se presentó como abogado del Gobierno del Estado de Guerrero, que venía de parte del Gobernador. Con la mayor cortesía que me fue posible le manifesté que, tratándose de una elección federal, ni el Gobernador ni el abogado del Estado tenían algo que opinar sobre el asunto, por lo que le rogaba que no perdiera su tiempo y así lo despaché “con cajas destempladas” como se dice coloquialmente. Luego me enteré que insistió en su gestión con algunos de los demás magistrados.

En el orden material las carencias eran aún peores. Nuestro presupuesto, que era muy modesto, era parte del de la Secretaría de Gobernación, incluso se pagaba al personal del Tribunal con nómina de dicha Secretaría. Es de justicia dejar constancia que no obstante esta dependencia económica, nunca recibí de funcionario alguno de dicha dependencia recomendación, sugerencia o línea para resolver en determinado sentido.

Lo limitado de nuestro presupuesto tuvo diversas malas consecuencias, entre las más graves he de mencionar las siguientes: los salarios eran paupérrimos, lo cual en teoría, por lo menos, no

constituía un grave problema para los magistrados y secretarios de estudio y cuenta, porque en esta primera versión del tribunal, nuestra función no era incompatible con el libre ejercicio de la profesión, pero respecto del personal auxiliar este aspecto fue determinante para que nos conformáramos con secretarías de un muy bajo nivel. Nuestro equipo de trabajo consistía en máquinas de escribir mecánicas que habían sido desechadas por la Secretaría de Gobernación por sus muchos años de uso; no teníamos máquinas fotocopadoras, por lo que requeríamos el uso del papel carbón para obtener las copias necesarias que se repartían entre los magistrados y una vez resuelto el asunto, para obtener los ejemplares necesarios para las notificaciones de ley. Tuvimos grandes dificultades para conseguir un local donde instalar el Tribunal<sup>5</sup>, a grado tal que la primera junta de pleno tuvimos que realizarla en mi despacho particular que estaba ubicado en el número 112 de la calle de Puebla; después de superar grandes dificultades, terminamos en un viejo edificio, en la calle de Hamburgo, que merecía el calificativo de sórdido. A los magistrados se nos asignó un automóvil usado, también de los desechos de Gobernación, a mí me tocó, en suerte, un Volkswagen de siete años de uso.

A pesar de tales circunstancias en el proceso electoral de 1988 pudimos desahogar con todo éxito 593 recursos. Es importante mencionar que un elevado número de ellos, después de su estudio fueron desechados, principalmente por la falta de pruebas aceptables y porque los abogados de los partidos políticos, como era natural, carecían de experiencia por la absoluta nove-

<sup>5</sup> El Magistrado Presidente nos convocó el 24 de junio de 1987 para tener la primera reunión de instalación del Tribunal en un edificio ubicado en la esquina de avenida Chapultepec y Córdoba, cuyo alquiler tenía negociado pero no formalizado. Al llegar con los implementos mínimos necesarios, el velador del lugar nos dio “con la puerta en las narices” diciendo que tenía instrucciones de su patrón de no dejarnos pasar porque no quería tratos con gentes del gobierno.

dad del sistema, ya que estaban acostumbrados a tratar de resolver sus diferencias por la vía política.

Tengo la convicción de que si bien es cierto que los resultados del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal fueron muy pobres, su actuación hizo ver a la clase política, que no solo había que conservarlo, sino mejorarlo y fortalecerlo substancialmente.

En su discurso de toma de posesión, el Presidente Salinas de Gortari, anunció que se trabajaría en una profunda reforma en materia electoral, iniciándose los trabajos correspondientes, con la intervención de los partidos políticos y la celebración de diversos foros de consulta. Todo ello tuvo como resultado el Decreto del Congreso de la Unión por el cual se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup> al que en lo sucesivo, por brevedad, denominaré el COFIPE.

Esta legislación, comprendió, entre otras importantes novedades, la creación del Instituto Federal Electoral, que sustituyó a la desprestigiada Comisión Federal Electoral y marcó el principio de una transformación en todo el sistema. Por otra parte, esta ley instituyó el Tribunal Federal Electoral en sustitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, calificándolo, ahora sí, como un órgano jurisdiccional autónomo. En su diseño, jugó un papel trascendente el Abogado José Fernando Franco González Salas, quien me hizo ver la magnitud del cambio y por ello decidí, cuando me fue ofrecido, aceptar el cargo de magistrado en este nuevo tribunal, no obstante que para mí representó, en aquel momento, un importante sacrificio económico puesto que la función jurisdiccional sí era incompatible con el ejercicio de la profesión.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Decreto de 14 de agosto de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 del mismo mes y año.

<sup>7</sup> Artículo 272 del COFIPE.

El Tribunal Federal Electoral se integró por una Sala Central y cinco Salas Regionales. La Sala Central, con sede en la ciudad de México, estuvo compuesta por cinco magistrados y las Regionales por tres. La Sala Central fue permanente, mientras que las Regionales solo funcionaron durante los procesos electorales federales.

Así mismo, se incorporó al COFIPE un sistema de medios de impugnación, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, estableciéndose expresamente que su finalidad era dar definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral. Este principio de definitividad fue especialmente importante, pues anteriormente era frecuente que al conocerse los resultados de las elecciones, los partidos políticos invocaran irregularidades, reales o supuestas, ocurridas en las etapas previas a la de calificación.

Las facultades del Tribunal fueron mejoradas en virtud de que los recursos para impugnar los resultados de la elección sí le permitían declarar la nulidad de votación en casillas e incluso de las elecciones de Diputados y Senadores. Sin embargo, las resoluciones recaídas en estos recursos podían ser revisadas, y en su caso modificadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes cuando de la revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste fuera contrario a derecho.<sup>8</sup> Esta salvedad demostró el empeño contra viento y marea de mantener a los Colegios Electorales que correspondían al sistema de calificación política de las elecciones, a pesar de haberse configurado un sistema de impugnaciones por la vía jurisdiccional. Es de notarse lo aberrante de esta disposición que facultaba a un órgano no integrado por juristas para revisar la juridicidad de las resoluciones de un tribunal.

<sup>8</sup> Artículo 60 párrafo 5º. de la Constitución General.

Con la reforma constitucional y legal de 1993 se dieron varios cambios trascendentales de los cuales cabe resaltar de manera general los siguientes:

- Se reconoció al Tribunal Federal Electoral como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, última instancia para calificar las elecciones de diputados y senadores.
- Se eliminaron los Colegios Electorales en ambas cámaras desapareciendo el principio de autocalificación. Solamente se conservó el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial.
- Se creó la Sala de Segunda Instancia<sup>9</sup>, integrada por cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral. De esta forma se incluyó al Poder Judicial dentro del proceso electoral federal, el cual tenía como facultad, resolver de forma definitiva e inatacables los recursos de reconsideración, por medio del cual se analizaban las resoluciones de los recursos de inconformidad dictadas por las Salas Central y Regionales.
- En estas reformas se previó la figura del juez instructor cuya función principal era entre otras, determinar la acumulación, admitir las pruebas, y sustanciar los expedientes para dejarlos en estado de resolución.

Para iniciar esta nueva etapa del Tribunal Federal Electoral fue necesario contar con más personal jurídico por lo que, en noviembre de 1993 se realizó, un curso intensivo de capacitación, impartido por los propios magistrados, dirigido a abogados

<sup>9</sup> Integrada por los Magistrados propietarios Margarita Luna Ramos, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Silva Meza, y como suplentes los magistrados Leonel Castillo González y Germán Tena Campero.

que cumplieran con el requisitos de ley y que fueron invitados públicamente. Una vez terminado el curso, mediante un examen de oposición, se eligió al personal que cubriría las plazas de secretarios de estudio y cuenta de las ponencias, así como de jueces instructores.

Igualmente fue necesario pensar en un nuevo espacio físico para nuestras instalaciones. Fue así como el entonces presidente del Tribunal Federal Electoral, el Lic. Fernando Franco, consiguió que el Departamento del Distrito Federal donara el terreno que actualmente ocupamos. Así, con un proyecto arquitectónico que corrió a cargo de la facultad de arquitectura de la UNAM, en febrero de 1994 estrenamos oficinas.

En aquella época tuve la oportunidad de presidir la Sala Central que se integraba por los magistrados Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández. José de Jesús Orozco Henríquez, Javier Patiño Camarena, y como suplente Víctor Carlos García Moreno, con quienes se trabajó siempre en un ambiente de cordialidad y respeto. Recuerdo con afecto las preocupaciones constantes del magistrado Daniel Mora Fernández en materia de pruebas, la “importancia, trascendencia y relevancia” de los criterios con los que resolvía el Magistrado Javier Patiño, la agudeza procesal de Don Cipriano, la profundidad, estudio y dedicación con la que hasta la fecha presenta sus proyectos mi colega Chucho, y que decir de la alegría con la que cubría las vacantes Don Víctor Carlos.

Con la reforma constitucional de 1996 se incorporó el Tribunal al Poder Judicial de la Federación y desaparecieron definitivamente los colegios electorales, reforma que motivó entre otros cambios fundamentales, la renovación de los magistrados que debieran integrar al nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para estos efectos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un Acuer-

do<sup>10</sup> en el que convocó de forma general a los abogados postulantes que cumplieran con los requisitos constitucionales y tuvieran interés en participar para que presentaran su solicitud en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de la Suprema Corte, dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la publicación del acuerdo en el Diario Oficial. En estas fechas recuerdo la insistencia del entonces Presidente del Tribunal Federal Electoral, Don Fernando Franco González Salas, a efecto de que el mayor número posible de abogados desde magistrados, jueces y secretarios de estudio y cuenta, que cumplieran con los requisitos para ser Magistrados tanto de la futura Sala Superior como de las Salas Regionales, presentaran su solicitud y papeles correspondientes, pues pensaba que en su oportunidad la selección debía privilegiar la experiencia, capacitación y profesionalismo del personal del entonces Tribunal Federal Electoral.

En mi caso muy particular debo reconocer que me llevó tiempo decidirme pues era la primera ocasión en mi vida laboral en la que tenía la necesidad de presentar una solicitud de empleo, pues en mis casi 40 años de abogado, nunca había tenido que hacerlo, y en esta ocasión la solicitud implicaba cierta incertidumbre y un riesgo que en su momento me hacía dudar. Finalmente presenté mis papeles el día 2 de septiembre de 1996, movido por el gran interés que me había despertado esta actividad en la segunda y muy distinta etapa de mi actividad profesional.

El 17 de septiembre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicó en el Diario Oficial la lista de los aspirantes a ocupar los cargos de magistrados en la Salas Superior y Regionales que habían satisfecho los requisitos señalados en el acuerdo arri-

<sup>10</sup> Acuerdo número 3/1996, el Tribunal Pleno del día veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y seis.



ba señalado, lista que incluía a 292 aspirantes, algunos de ellos abogados de reconocido prestigio, y de amplia trayectoria, lo que hacía más difícil la selección y en su caso el acceso a una magistratura. El primer filtro lo hizo la Corte cuando aprobó la formación de ternas con 66 aspirantes que fueron enviadas a la Cámara de Senadores. Finalmente, y después de algunos días de larga espera, el 31 de octubre el Senado de la República aprobó el nombramiento de los nuevos magistrados y el 4 de noviembre de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los nombres de los Magistrados que integrarían el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al resultar ganador, y cumpliendo con lo publicado en el acuerdo arriba señalado, el 5 de noviembre del mismo año rendí, junto con mis compañeros magistrados, protesta constitucional en Sesión Pública de la Cámara de Senadores y ese mismo día en Sesión Pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto unánime de mis colegas magistrados me distinguieron con el honroso cargo de Magistrado Presidente, cargo que desempeñé de noviembre de 1996 hasta septiembre del año 2000.

El 7 de noviembre de 1996, en Sesión Pública de la Sala Superior designamos al Secretario General de Acuerdos y rindieron protesta los Magistrados Presidentes de la Salas Regionales.

En esta nueva etapa nacional de la labor jurisdiccional, existían especiales retos y algunas preocupaciones de carácter institucional, como el hecho de designar al personal adecuado en las diferentes áreas. Tal fue el caso, de los Coordinadores del Centro de Capacitación Judicial Electoral, de Documentación y Apoyo Técnico, de Jurisprudencia, de Comunicación Social, de Asesores y Secretario Particular, áreas con tareas especializadas, las que habrían de brindar apoyo, no solo a la Presidencia, sino a todo el personal de este Tribunal y a los diferentes usuarios interesados en la materia, tanto nacionales como internacionales.

Una importante novedad de la reforma electoral de 1996 fue la creación de la Comisión de Administración,<sup>11</sup> órgano responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se instaló formalmente el 5 de diciembre de mismo año. Dentro de sus primarias tareas, la Comisión de Administración elaboró el proyecto de Reglamento Interno<sup>12</sup> del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y lo sometió a la consideración de la Sala Superior. Asimismo, ratificaron el nombramiento del Coordinador del Centro de Capacitación Judicial Electoral y la ampliación de las instalaciones de la Sala Superior, entre otras muchas.

Otro aspecto que consideré relevante, con miras al proceso electoral federal del año 2000 fue el fortalecimiento de la imagen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la ciudadanía en general, pues me preocupaba que nos confundieran constantemente y en diferentes foros con el Instituto Federal Electoral. Para disminuir esta constante, se contrataron empresas especializadas con el fin de difundir, mediante spots publicitarios tanto de radio como de televisión, carteles y trípticos, la integración y las principales funciones del Tribunal Electoral, haciendo especial énfasis en mostrar que es un órgano jurisdiccional, máxima autoridad en la materia electoral, y que por primera vez en la historia, le correspondería conocer y calificar en última instancia la elección de Presidente de la República.

<sup>11</sup> La primera Comisión de Administración se conformó por los licenciados José Luis Díaz Vázquez, Secretario Administrativo del Tribunal Electoral, los Consejeros Mario Melgar Adalid, Luis Gilberto Vargas Chávez, Alfonso Oñate Laborde, y los Magistrados Leonel Castillo González y José Luis de la Peza como Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>12</sup> Con fundamento en la fracción primera del artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con el fin de tener un acercamiento con los generadores de opinión que son los que tienen acceso al público en general y en especial al electorado, me di a la tarea de impartir conferencias personalmente, en especial a reporteros nacionales como internacionales, líderes de opinión, empresarios, universitarios y público en general.

Lamentablemente, por razones quizá de cultura, se tiene la costumbre de desprestigiar a la institución encargada de aplicar la ley al impartir justicia y dirimir conflictos, cuando éstas no nos conceden la gracia de la justicia o la razón, hecho que afecta profundamente a las instituciones que tanto trabajo, tiempo, capacitación y dinero cuesta consolidar. Este hecho se agudiza en el ámbito electoral, pues es difícil hacer a un lado el sentir político de los participantes.

Existen un sinnúmero de casos en los que se ha presentado esta situación, en particular recuerdo el recurso de apelación presentado por los partidos Democracia Social, Partido Político Nacional; Auténtico de la Revolución Mexicana y Revolucionario Institucional, en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la que aprobó el registro del emblema que ocuparía la Coalición de los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista en las Elecciones Federales del año 2000 que incluía los emblemas de dichos partidos más la fotografía de su candidato, Vicente Fox Quesada. La resolución de la Sala Superior fue en el sentido de revocar la resolución, quitar la fotografía del candidato del emblema y consecuentemente de las boletas electorales; resolución que provocó el enojo del entonces candidato de dicha coalición, quien hizo fuertes declaraciones descalificando la labor de los magistrados, a solo unas cuantas horas de concluida la Sesión Pública y sin haber leído la sentencia de referencia. Es importante insistir, tanto a los actores políticos como a la prensa, que este tipo de conductas desgastan injustificadamente los procedimientos democráticos.

Todo proceso electoral federal tiene su grado de complejidad, desde los problemas naturales que implica la organización, hasta el entorno político del momento que sin duda influye en su desarrollo.

Dentro de las novedades de la reforma electoral de 1996, hubo dos circunstancias que considero importante resaltar. Una de ellas fue la obligación que establece el artículo 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de rendir anualmente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un informe de actividades, hecho que implicaba un compromiso adicional, toda vez que nuestro trabajo hablaría también por primera ocasión por el Poder Judicial en su conjunto.

La otra fue el hecho de que por primera vez en la historia un órgano del poder judicial de la federación, calificó la elección presidencial. Me tocó hacer frente como Magistrado Presidente a la elección del año 2000 en la que la ciudadanía demandaba un proceso democrático limpio. En este sentido mi preocupación se centraba en la necesidad de un margen de votos muy amplio entre el primero y el segundo lugar para que la población no dudara y, así poder evitar el cuestionamiento de la actuación de las instituciones electorales y fortalecer de manera natural la democracia en México. Por fortuna así aconteció y el candidato de la alianza de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, el señor Vicente Fox Quesada ganó la elección presidencial con un triunfo de más de 6 puntos sobre su principal oponente, el candidato del Partido Revolucionario Institucional, el señor Francisco Labastida Ochoa.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Conforme al cómputo final elaborado por la Sala Superior, el cual contempla la deducción de la votación recibida en la casilla 1247-B, anulada en el juicio de inconformidad SUP-JIN-002/2000 por el que se impugnó el cómputo correspondiente al distrito electoral 11 del Estado de Puebla, los resultados fueron los siguientes: Alianza por el Cambio 15'988,545 (42.5%), PRI 13'574,677 (36.1%), Alianza por México 6'259,018 (16.6%), PCD 208,257 (0.6%), PARM 157,119 (0.4%), DS 592,072 (1.6%), no registrados 32,457 (0.1%), votos válidos 36'812,145 (97.9%), votos nulos 789,828 (2.1%), votación total 37'601,973 (100%). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Declaratoria de Validez de la Elección Presidencial 2000*, pág. 40.

Así fue como el 2 de Agosto del año 2000 en Sesión Pública de la Sala Superior y previo el Acuerdo<sup>14</sup> de la Sala y de la elaboración del dictamen correspondiente, se procedió a hacer la entrega formal de la Constancia de Presidente Electo al Señor Vicente Fox Quesada, en una sesión en la que se invitó a los representantes de los partidos ante el Instituto Federal Electoral, los líderes de los diferentes partidos que participaron en el proceso electoral federal, a los Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados de las Salas Regionales. El evento resulto un hito en la historia electoral de nuestro país.

Al concluir el proceso electoral federal, y de acuerdo con lo previsto por el artículo 190 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en Sesión Pública del 29 de septiembre del año 2000, el magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo fue electo presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial, para el nuevo periodo 2000-2004. En dicha Sesión Pública, decidí no participar como candidato en el procedimiento de selección interna y reiteré mi opinión de que las instituciones no pueden ni deben estar condicionadas a persona alguna pues estoy convencido de que “las instituciones permanecen por encima de las personas que transitoriamente pasamos por ellas”, a nosotros nos corresponde simplemente, trabajar con apego a la ley para que éstas se consoliden.

A partir de esa fecha hasta el día de hoy, me he dedicado a la resolución de los proyectos que turnan a la ponencia y a estudiar los proyectos de mis compañeros magistrados.

Existen sin duda un sin número de anécdotas, casos relevantes, comentarios y preocupaciones que quisiera compartir, pero resulta

<sup>14</sup> Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre el procedimiento para la elaboración del dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos, a la declaración de validez de la elección y la de presidente electo. Del 25 de julio del año 2000.

imposible resumirlas en una cuantas cuartillas. He tenido la fortuna de participar en las tres etapas de este Tribunal y de trabajar de forma activa y conjunta con personal altamente capacitado y comprometido con esta institución. Considero propicia la oportunidad para agradecer a todas estas personas que con su empeño y dedicación han contribuido al fortalecimiento y consolidación de este Tribunal.

## JOSÉ LUIS DE LA PEZA

El 13 de junio de 1951 obtuvo el título de Abogado por la Escuela Libre de Derecho, de donde —entre otros cargos de importancia— fue Rector durante el período comprendido entre el 25 de enero de 1984 y el 11 de noviembre de 1987 y, desde 1952, es profesor titular de Derecho Romano.

De 1965 a 1968, fue profesor titular por oposición de Derecho Romano en la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor titular de Derecho Mercantil y Derecho Civil de la licenciatura y el posgrado en la Universidad Panamericana.

Es miembro de la Barra Mexicana de Abogados, del Colegio de Abogados y de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, ésta correspondiente a la de España, con el grado de Académico de Número. De igual forma fue miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Ha impartido diversas conferencias y seminarios en México y otros países y publicado diversos trabajos, entre los que destaca su obra: *De las obligaciones*, editada en 1997 por McGraw-Hill.

De 1950 a 1985, fue Abogado Consultor del Banco Nacional de México, S.A, institución a la que ingresó como pasante y de la que se retiró como Director Jurídico.

Se ha desempeñado como Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, entre 1987 y 1990; Magistrado Propietario de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de 1990 a octubre de 1996; Presidente de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, durante el proceso para la elección de Presidente de la República, diputados, senadores y asambleístas, en 1994.

De noviembre de 1996 a septiembre del 2000, se desempeñó como Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación y, consecuentemente, Presidente de la Comisión de Administración. Actualmente se desempeña como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## EL CONTROL DE LOS ACTOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ELOY FUENTES CERDA

Como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, he tenido la oportunidad de participar en la solución de los diversos conflictos que se han presentado ante este órgano jurisdiccional, en la materia de su competencia, compartiendo con los demás Magistrados, la alta responsabilidad de hacer prevalecer los principios de constitucionalidad y legalidad.

A lo largo de estos años y en ejercicio de las atribuciones que por mandato constitucional ejerce este tribunal, se han venido delineando una serie de criterios que revisten particular trascendencia, sobre todo, si se atiende a lo reciente del surgimiento en nuestro país de órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia en la materia electoral y, por ende, el escaso material jurisprudencial e, incluso, doctrinal, con que se cuenta, siendo ésta la primera experiencia de un tribunal que con el carácter de máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, interviene en la resolución definitiva de las impugnaciones en esta materia.

Uno de estos criterios, que sin duda alguna han sido objeto de profunda reflexión y extensas deliberaciones, lo constituye la intervención del Tribunal Electoral en la resolución de los con-

flictos surgidos al interior de los partidos políticos que, sin trascender en un acto de autoridad, le han sido planteados.

Mi convicción se orienta en el sentido que ni en la Constitución Federal ni en las leyes que la reglamentan en lo relativo a este tópico, se concede a los partidos políticos legitimación pasiva en los medios de impugnación que dispone la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a modo de estimar que su actuar admitiera una vía de control constitucional directo, sin mediar un acto o resolución de autoridad.

En mi opinión, el sistema de medios de impugnación en la materia electoral, se encuentra concebido por el Constituyente Permanente y delineado expresamente por el legislador secundario, en relación exclusivamente de actos de autoridad, sin comprender los propios de los partidos políticos, lo que no implica dejar de lado la tutela judicial de los derechos y prerrogativas que la Constitución otorga a todo ciudadano, así como tampoco los derechos de los afiliados a tales institutos políticos, aunque a través de un control indirecto y mediato, cuando la vulneración de derechos por parte de dichas entidades trascienda a un acto de la autoridad electoral.

Si se atiende a la lectura cuidadosa de la base IV del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advertirá que si bien no consigna límite o excepción a la extensión de dichos derechos como objeto de tutela y la calidad o naturaleza jurídica o política del sujeto activo de la infracción, lo cierto es que una recta interpretación no podría conducir a establecer el control directo del actuar de un partido político. La norma constitucional en comento, expresamente dispone:

“... ”

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación **en los términos que señalen esta Constitución y la ley**. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

...”

Del mandato constitucional anterior, se desprende que el Constituyente Permanente encomendó al legislador secundario, establecer un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad que deben imperar en los actos y resoluciones en la materia, así como la protección de los derechos políticos de los ciudadanos que de manera expresa y limitativa señala, todo ello en apego a la Ley Fundamental y en lo particular en los términos del artículo 99.

De este modo, la tutela de tales derechos encuentra en la norma constitucional su extensión y límites, cuando para ello remite a la legislación secundaria, la que, en todo caso, habrá de ajustarse a la propia Constitución, sin que en contra de ello pueda invocarse, de manera lisa y llana, el derecho a la tutela efectiva que como garantía consagra el artículo 17, también de la Constitución General de la República.

Dan sustento a lo aquí manifestado, las siguientes consideraciones:

En primer término, debe tenerse presente que la hermenéutica jurídica, tratándose de normas fundamentales, establece principios de carácter especial, que imprimen una metodología y reglas especiales en la interpretación constitucional.

En principio, la interpretación, particularmente la de la Ley Fundamental, no debe tener como principio admisible la identificación del derecho con la convicción popular sobre lo que es justo o benéfico, sino que debe desenvolverse bajo un método que autorice llenar rectamente el marco verificado, sin pretender forzar la identificación del derecho positivo con el derecho deseado y sin que sea válido, por medio de la interpretación, desprender de una norma lo que no está contenido en ella. La actitud del intérprete, prioritariamente el juzgador, lejos de consentir en una acentuación de sus propias intuiciones de justicia, debe concentrarse en la heteronomía de la ley, a la cual, él mismo, como juez, es el primero en el deber de sometimiento, de donde se desprende también un deber de objetividad.

La Constitución tiene el atributo de ser fundamental, es la base de todo sistema normativo a regir, cuya implicación en orden a su interpretación, lleva a determinar que será constitucional todo aquello que encuentre su fundamento en algún precepto de la misma, siendo evidente que lo no comprendido, no es susceptible de ser reglamentado y, en principio, pudiera quedar reservado a los habitantes del país.

De otra parte, la Constitución es una y completa en sí y por sí, por lo que cualquier laguna sólo es válida colmarla recurriendo a su texto, entendido como una universalidad de principios fundamentales que han estado y están en vigor. Así, debe partirse del principio de que toda actividad no reglada por la Constitución, no se estima susceptible de ser reglada.

EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 393

Atendiendo a tales presupuestos, habrá de obtenerse un método de interpretación de la Ley Fundamental, que juntamente con las reglas o métodos tradicionales de la interpretación del orden jurídico, autorice a desprender de ella su auténtico significado, sin olvidar que la norma constitucional posee especiales características derivadas de su materia, de su carácter de suprema, del órgano que las crea y modifica, y de su rigidez.

En orden a lo anterior, resulta inadmisibles una interpretación extensiva, en el sentido de dar alcance al precepto a casos no expresos, que pudieran reputarse razonablemente incluidos, erigiendo una institución jurídica de muy particular tutela, que no admitiría sino una reglamentación expresa, para conceder un medio de defensa directo de derechos o prerrogativas ciudadanas, frente a actos de partidos políticos, y que en cambio, ni siquiera se encuentra reglada en sus lineamientos generales, como lo ameritaría una incorporación de tal alcance, en tanto los procedimientos ordinariamente establecidos y los principios y garantías que los rigen, no le serían naturalmente aplicables.

En este mismo tenor ha de interpretarse el artículo 99, en cuyo párrafo cuarto, en sus diversas fracciones, consigna la competencia del Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre la impugnación, entre otras, de los actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes, en el que no se incluye la posibilidad de enderezar tal impugnación a cualesquiera otra entidad, que de haber sido voluntad del constituyente legitimar, lo hubiera hecho expresamente, máxime si se trataba de una excepción al régimen ordinario de tutela que impera en la misma Ley Fundamental, y en el que prevalece como sujeto obligado de las garantías que confiere, por regla general, una autoridad.

Con independencia de la postura que se asuma respecto de la calidad de los partidos políticos, lo cierto es que no es dable conferirles legitimación pasiva en los medios de impugnación previstos en la materia, en lo particular el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues tratándose de un control de excepción, requeriría de una mención expresa por parte del constituyente.

Tampoco admitiría sustento un criterio en este sentido, basado en el derecho a la tutela efectiva que consagra el artículo 17 constitucional, cuyo alcance también se advierte en extensión a lo que el dispositivo establece e, incluso en contravención a lo que otros más prevén.

Conforme a la norma constitucional en comento, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla *en los plazos y términos que fijen las leyes*, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Como se advierte, esta garantía también encuentra sus limitaciones en lo que al efecto dispongan las leyes, de manera que su interpretación no puede ser tan amplia, para postular que en aras de su cumplimiento, cualesquier controversia que sea planteada habrá de resolverse, pues para ello debe atenderse, según los principios antes enunciados, a la universalidad de lo preceptuado en la Carta Magna, de modo que si bien, una cuestión concreta, aun no encontrando en el orden jurídico una norma exactamente aplicable, debe tener respuesta, ello debe ser dentro de los cauces propios de la competencia del órgano encargado de resolverla. Esto es así, porque el derecho a la tutela jurisdiccional no queda plenamente satisfecho si se limita a garantizar el acceso a los tribunales, sino que también en atención a lo que dispone el diverso artículo 14 constitucional, deben establecerse las condiciones que aseguren un proceso justo y razonable, el que ha de estar previsto con antelación y

del cual los gobernados deben tener conocimiento previo y así plena certeza, lo que sólo se asegura si se encuentra plasmado en una ley expedida con anterioridad, a modo que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y no que éste quede sujeto al arbitrio de la autoridad, fijando los términos y condiciones en los que a su libre juicio se podrá acceder a la tutela jurisdiccional. Una tutela que se garantice en esos términos, carecería del atributo de efectiva y, por el contrario, pudiera propiciar se incurriera en la vulneración a la esfera de garantías de los gobernados, consagradas también por el constituyente.

En efecto, la ley adjetiva electoral no prevé un procedimiento *ad hoc* para conocer de la impugnación de los actos al interior de los partidos políticos, en el que queden garantizados los derechos fundamentales previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, sin que el que establece la ley adjetiva para la generalidad de los medios de impugnación y en particular para el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resulte adecuado, en razón de que no se satisfacen las garantías mínimas a favor de los partidos políticos como sujetos legitimados pasivamente.

Un elemento más que considero en apoyo del criterio que sostengo, quizá el más contundente e irrefutable, lo constituye la interpretación histórica de los preceptos constitucionales que se invocan, de la que no cabe desprender que pudiera considerarse a los partidos políticos como sujetos pasivos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales, cuando algún ciudadano a través de la citada vía se inconforme contra actos o resoluciones emitidos por dichos institutos políticos, por estimar que son violatorios de algún derecho político electoral, conclusión que sustento en lo siguiente.

Pretendiendo no ser prolijo en este aspecto, he de concretarme a referir estos antecedentes. En la iniciativa de

reforma a la Constitución Federal, publicada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres, con relación a los artículos 41 y 60, se deja vigente el Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial y se propone la abrogación de los colegios de las cámaras, para sustituirlos por un procedimiento jurisdiccional que obligara, de acuerdo con la ley, a una nueva concepción de los medios de impugnación, con nuevos tiempos, mecanismos, instancias y organismos. Se reitera que la ley desarrollará las nuevas concepciones y acuerdos a que se llegue en materia de medios de impugnación, que sólo podrán referirse a la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados o senadores ante las salas del Tribunal Federal Electoral, considerado el máximo órgano jurisdiccional en la materia, siendo éstas a su vez impugnables ante la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal, en términos del artículo 60 constitucional, como quedó reformado.

Una nueva modificación legislativa al artículo 41, publicada el diecinueve de abril de mil novecientos noventa y cuatro, deja intocado el sistema de medios de impugnación; sin embargo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que sería publicada el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se aduce el propósito de alcanzar un sistema integral de justicia electoral, estableciendo por primera vez en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, a fin de proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución de carácter jurisdiccional en la elección presidencial. Asimismo, se adujo que consecuente con la distribución de competencias propuesta, el Tribu-



nal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tendría a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad y legalidad de los actos controvertidos. De igual forma, conocería del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, remitiendo al efecto al artículo 99 del mismo cuerpo constitucional.

Atento al devenir histórico de las reformas al artículo 41 de la Constitución Federal, es de concluirse que en las citadas iniciativas, discusiones legislativas o reformas aprobadas, en manera alguna se alude a que los partidos políticos puedan ser considerados como sujetos pasivos en alguno de los medios de defensa, concretamente en el previsto para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, *siendo constante en todos los casos, la remisión a la ley ordinaria para el desarrollo del sistema impugnativo en materia electoral*, sobre las bases generales dispuestas en la Constitución, en cuya creación, como quedó evidenciado, nunca se pretendió dotar a los institutos políticos de la calidad de sujetos pasivos en los medios de impugnación que se ordena debe regular la ley ordinaria, así como tampoco se aludió a establecer un control de este orden respecto de sus actos, cuando violentaran los enunciados derechos.

Por lo que respecta al artículo 99 constitucional, como se desprende de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral respectiva, presentada por los Coordinadores de los Partidos Políticos representados en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, se propusieron “trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral” y se introducen “nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan

mayor eficacia y confiabilidad”, enfocados “a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existiera en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, ***para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos***, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial”.

Asimismo, con la finalidad de hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, se realiza una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el cual se incorporó al Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción especializada en cuanto a su estructura y atribuciones.

Conforme con la minuta, correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, eliminándose de la fracción II del anterior texto del artículo 105 constitucional la prohibición existente, legitimando solamente a los partidos políticos para impugnar las leyes electorales, quedando la competencia del Tribunal Electoral en los términos en que se encuentra actualmente redactado el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es de precisarse que si bien en la exposición de motivos, en ninguna parte se señala con precisión qué actos o resoluciones son los que estarán sujetos a control y revisión del órgano jurisdiccional, lo cierto es que ninguna mención se hace por cuanto a sujetar a este control y revisión, los actos de los partidos políticos que pudieran redundar en la violación de los derechos políti-

EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 399

co-electorales del ciudadano, aun cuando sí se hace una remisión para tal efecto, a lo que señale la propia Constitución y las leyes, disposición que es concordante con lo previsto en el artículo 41, base cuarta.

Consecuentemente, cabe estimar que se delegó al legislador secundario establecer los supuestos de procedencia, trámite, sustanciación y resolución del medio de defensa en cita.

Resulta ocioso mencionar, que una incorporación de la relevancia que implica la posibilidad de impugnar en la vía jurisdiccional directa, los actos atribuibles a instancias internas de los partidos políticos, necesariamente hubiere sido motivada, o a más de ello, objeto de debate. Empero, por el contrario, en el acervo documental citado se advierte una omisión absoluta del tema, lo que nos permite arribar a la conclusión de que no estuvo en la voluntad del Constituyente Permanente, dar un alcance al sistema de medios de impugnación diverso a los actos o resoluciones provenientes de las autoridades en la materia, para incluir los emanados de los partidos políticos. Incluso, la única mención relativa a la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano, nos revela que en su intención permeaba el otorgar un medio de defensa frente a su vulneración, ante la imposibilidad de acudir al amparo, tal y como se infiere de la siguiente transcripción:

“...el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo... Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo...”

Lo hasta aquí expuesto, orienta mi convicción en el sentido de que la Constitución Federal nada prescribe tocante a la impugnación directa de los actos atribuibles a los partidos políticos, ni siquiera a través de una labor de interpretación o integración, según antes se ha evidenciado.

Sin embargo, cabría la posibilidad de que el legislador secundario, a quien el Constituyente Permanente dio el mandato de reglamentar el sistema de medios de impugnación, hubiere comprendido dentro de los límites de las disposiciones constitucionales, que había de dar cabida a los partidos políticos como entes pasivamente legitimados, máxime si se toma en consideración que la Legislatura que aprobó las reformas a la Ley Suprema apuntadas, actuando como parte del Constituyente Permanente, fue la misma que expidió la ley correspondiente, lo que permite inferir que conocía en el contexto y alcances las reformas operadas, a modo de hacerlas vigentes al atender el mandato de su reglamentación.

No obstante, el análisis de la ley reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución General de la República no comprueba tal aserto.

Es evidente que el legislador ordinario, en apego al marco constitucional, construyó el sistema de medios de impugnación en materia electoral para tutelar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones provenientes de un órgano de autoridad, y no así de los actos de los partidos políticos, pues al margen de que expresamente así lo señaló, quedó evidenciado que dentro del diseño conceptual y procedimental del sistema, desde la definición y presentación de los medios impugnativos hasta su resolución y notificación, no se concibe a los partidos políticos como sujetos pasivos de la relación procesal, o como una autoridad con atribuciones bien delimitadas, que pudiera quedar enmarcada en la regulación de los medios de impugnación previstos en la ley.

No es obstáculo a lo anterior, que el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley en comento, disponga como partes en el procedimiento de los medios de impugnación la autoridad responsable o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna, pues tal mención se debe a una omisión del legislador, ya que un anteproyecto de ley, cuyo contenido coincide sustancialmente con la actual Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, preveía que el juicio de que se trata, admitía ser promovido también contra partidos políticos, prescribiendo incluso en su artículo 85 el procedimiento atinente para ello.

En estas circunstancias, la única base que se tendría para considerar en la actualidad que el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano admite ser promovido en contra de un acto proveniente de un partido político, es el actual texto del artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sin embargo, la supresión de los demás preceptos transcritos, evidencia claramente que tuvo como finalidad eliminar toda referencia a los partidos políticos, como sujetos pasivos del juicio en comento, de donde la conclusión lógica que se impone, es que fue voluntad manifiesta de los autores de la iniciativa, acogida en sus términos por el legislador, que en la contención participara solamente un ciudadano y una autoridad, sin comprender los actos emanados de los partidos políticos.

En estos términos, la mención referida en el citado artículo 12, no constituye un fundamento sólido que permita sostener que un partido político admite ser sujeto pasivo del juicio de que se trata, sino por el contrario, que se trata de un resabio de la manifiesta voluntad de los autores de la iniciativa de ley y del legislador que la aprobó, de suprimir la tutela en relación con los actos de dichos institutos políticos.

Así lo confirma también la consulta de la minuta del dictamen, la que en lo relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, señala: “...se establece su procedencia sólo cuando el ciudadano por sí mismo e individualmente haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”, consignando al igual, que se establecen seis supuestos para la procedencia del juicio, a saber: “el caso de que habiendo el ciudadano cumplido los requisitos y trámites correspondientes no haya obtenido el documento para votar; que habiéndolo obtenido no fuera incluido en la lista nominal; que considere haber sido excluido indebidamente de dicha lista; que considere violado su derecho de ser votado cuando habiendo sido propuesto por un partido político le sea negado el registro como candidato; en el caso de que habiéndose asociado con otros ciudadanos, le sea negado indebidamente su registro como partido político o agrupación política y cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral”.

De otra parte, por cuanto a la competencia para conocer del juicio, que ésta correspondía “a la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia cuando se promueven con motivo de procesos electorales en las entidades federativas ***por las causas referidas a la no obtención del documento para votar y la no inclusión o exclusión de la lista nominal***. Por las mismas razones, sólo que referidas a los procesos electorales federales, se surtirá la competencia para las Salas Regionales. La Sala Superior también conocerá cuando se trate de los derechos político-electorales de ser votado, de asociación o de cualquier otro, o bien, tratándose de los procesos electorales en las entidades federativas, cuando la ley respectiva no conceda un medio de

impugnación. Durante el tiempo que trascurra entre dos procesos electorales federales ordinarios y en los extraordinarios, conocerá la Sala Superior”.

De lo señalado con antelación, se puede desprender con claridad que si bien a diferencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los demás se señala expresamente que proceden contra actos o resoluciones de la autoridad federal o local; de la iniciativa de ley y de la minuta de la discusión de las Cámaras del Congreso, se puede arribar a la conclusión que también el juicio ciudadano sólo procederá, contra actos de las autoridades electorales encargadas de la organización de las elecciones, sean federales o locales y de las autoridades encargadas de la resolución de las controversias en la materia.

Es de destacar, como antes se apuntó, que de considerar que los partidos políticos puede ser sujetos pasivos en el juicio ciudadano, no existe un procedimiento *ad hoc* para ello, en el que queden garantizados los derechos fundamentales previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, puesto que el que se preveía en el señalado anteproyecto de ley fue suprimido, sin que el que dispone la ley procesal para la generalidad de los medios de impugnación y el particular para este juicio resulte adecuado, en razón de que no se satisfacen las garantías mínimas a favor de los partidos políticos como sujetos legitimados pasivamente.

Las supresiones antes anotadas, que daban coherencia a la posible intervención de los partidos políticos como sujetos pasivos de la relación procesal tratándose del juicio en cita, en vinculación únicamente con el derecho de afiliación, hacen evidente la voluntad del legislador, y en modo alguno pudiera interpretarse en el sentido de hacer procedente este medio de defensa para cualquier vulneración de los derechos político-electorales del ciudadano en que pudiera incurrir un partido político, no acotada

a la mencionada prerrogativa, por carecer de las disposiciones idóneas para ello, entre otras, el procedimiento conducente.

Otra razón más, se obtiene de la lectura del artículo 80 de la citada ley adjetiva, que aunque consintiera que contiene una relación no limitativa sino enunciativa, no deja de llamar la atención que a la misma, hubiera escapado al legislador, por lo menos, una relativa a los actos de los partidos políticos, y en cambio todos los actos relacionados los haya vinculado a los propios de una autoridad, lo que reafirma mi criterio en el sentido de que el medio de defensa de que se trata, no tiende a garantizar de un modo directo los derechos político-electorales del ciudadano frente al actuar de los partidos políticos, máxime cuando el artículo 79, hace una acotación por cuanto a la prerrogativa de votar y ser votado, refiriéndolas a las elecciones populares.

Hasta aquí las consideraciones en que apoyo mi postura en este tópico, esperando motiven en los lectores la inquietud para profundizar sobre el tema y adquirir de su estudio una convicción propia.



## ELOY FUENTES CERDA

Nació en la ciudad de Saltillo, Coahuila. Es Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Fue profesor adjunto “B” en la asignatura de Derecho Mercantil I y II, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales “Aragón” (UNAM). Ha participado como expositor en diversos cursos de la Materia Civil, así como en ciclos de conferencias relacionadas con la Materia Jurisdiccional.

Laboró como Secretario Proyectista de la Tercera Sala del H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal del cual más tarde fue Magistrado. Se ha desempeñado como Juez, tanto en el Juzgado Octavo del Arrendamiento Inmobiliario del H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como en el Juzgado Octavo de lo Civil del H. Tribunal de Justicia del Distrito Federal.

Actualmente se desempeña como Magistrado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, UNA VÍA PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA

ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO

Mucho es lo que puede decirse, testimoniarse, acerca de todo aquello que los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hemos vivido en el desempeño de nuestro diario laborar como juzgadores en dicha Sala; de nuestro actuar como seres humanos dentro de tal órgano jurisdiccional. Podríamos dejar testimonio escrito desde nuestro inicial encuentro y cambio de impresiones —muy agradable por cierto—, hasta la narración detallada de la evolución que ha surgido en la materia jurisdiccional electoral; de su crecimiento, de nuestra participación en él, y del que hemos advertido se ha desarrollado en las personas que se han encontrado estrechamente vinculadas con tal materia. Sin embargo, por razón natural, se impone abordar sólo alguno de los tantos aspectos que podrían ser objeto de testimonio.

He escogido exponer uno que atañe al juicio de revisión constitucional electoral, en virtud de que, en un principio, cuando cobró vida este juicio, autoridades electorales de diversas entidades federativas de nuestro país y alguno que otro actor político, mostraron un total rechazo a su existencia. De manera relevante alegaban para apoyar su postura, que con la práctica de dicho jui-

cio se afectaba a la democracia, ya que se retardaría la solución de los conflictos post-electorales, pero sobre todo, que con el uso del aludido juicio se vulneraba la soberanía de los Estados. Tal oposición es lo que me ha motivado a dejar testimonio de cómo ha funcionado, en la realidad de los hechos, el apuntado medio de impugnación; de cómo su utilización, en lugar de afectar a la democracia, la consolida, y de cómo, en fin, lejos de dañar la soberanía que se decía se vulneraba, ha contribuido a fortalecer el federalismo que priva en México, a la vez de lograr un respeto absoluto del voto depositado en las urnas.

Así, para empezar, desde mi perspectiva, definir la democracia no resulta una tarea fácil. Es suficiente tener presente que a lo largo de la historia cada filósofo, cada pensador, cada doctrinista, cada pueblo, ha tratado de conceptuarla, sin llegar a ponerse de acuerdo en una definición exacta.

Sin embargo, es indispensable recordar, aunque sea someramente, que la palabra democracia procedente de manera primigenia de la composición de dos voces griegas, significa: “*pueblo y gobierno*”.

El pensamiento revolucionario francés, en el siglo XVIII, atribuyó al pueblo la última decisión de los destinos sociales y forjó casi como sinónimo de democracia el concepto de “*soberanía nacional*”.

Esta palabra, el vocablo democracia, ha sufrido los vaivenes de la historia política de los pueblos y ha sido sometida a constantes cambios, encontrándose siempre vinculada con ideologías políticas en las distintas épocas y regiones de nuestro mundo; se encuentra siempre en un proceso de continua e interminable construcción y, desde luego, perfección.

La democracia, afirman algunos estudiosos del derecho, debe ser entendida como un sistema tridimensional integrado por elementos políticos, económicos y sociales.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recoge, en su artículo 3º, fracción II, inciso a), que la democracia debe considerarse *“no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.

Es decir, atendiendo a ese mandato constitucional, congruente con las ideas que permean en la doctrina del derecho moderno, en el sistema democrático deben darse eficaces, positivos y concretos métodos de participación popular, tanto en la toma de decisiones políticas dentro del Estado, como en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza socioeconómica, como son la propiedad, el bienestar, la cultura, la educación, el trabajo, la seguridad social, la salud, la recreación y todos aquellos bienes y servicios que se generen con el trabajo de todos; siendo esto último los aspectos culturales, económicos y sociales de la democracia.

Un punto muy importante dentro de los estados democráticos, estriba en que mande en la sociedad solamente quien tiene derecho a mandar y que lo haga dentro de los cánones de la libertad y del respeto a las prerrogativas de las personas, lo cual implica que la democracia conlleva a que exista un sistema de legitimación del ejercicio del poder, en un régimen global de participación popular; y si ese derecho nace de la voluntad popular electoralmente expresada, entonces, como consecuencia, esa voluntad puede tener las implicaciones deseadas en las ramas culturales, económicas y sociales trascendentes.

En suma, podríamos acotar, que en términos generales la democracia moderna cobra vida en la realidad social, mediante el procedimiento de representación política, por el cual, el pueblo, como ente soberano, a través del ejercicio del derecho del voto, elige a las personas que serán sus representantes políticos y de-

signa a sus gobernantes, esto es, ejerce su voluntad mediante la representación, o lo que significa que los asuntos que atañen a la colectividad, no se solucionan directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas electas para ese fin.

Por tanto, podemos afirmar, válidamente, que las elecciones son el instrumento por el cual el pueblo puede construir su representación política y dar origen a sus gobernantes, lo que hace que el derecho al sufragio efectivo (universal, libre, secreto y directo), cumpla una función política de enorme importancia.

Para hacer respetar esa voluntad popular expresada a través del voto, a lo largo de nuestra historia se han utilizado diversos mecanismos.

Uno de ellos, en la época actual, es a través de la vía jurisdiccional.

En 1996, hubo reformas importantes para bien de la democracia en México, que afectaron, en alguna medida, las estructuras existentes en los tres Poderes de la Unión; siendo relevante que, entre dichas reformas, se encuentre la implantación de “*un sistema Integral de Justicia Electoral*”, como así se le denominó en la exposición de motivos, pues en las mismas, por primera vez, se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar inconstitucionales leyes de carácter federal o local que, en materia electoral, se aparten de lo que dispone la Constitución General del país, a través de la acción de inconstitucionalidad; eso por un lado, y por otro, la incorporación del entonces Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, al cual se le dota de la cualidad de ser un Tribunal constitucional, creándose, asimismo, una ley que reglamenta, de manera específica, los diversos medios de impugnación en materia electoral.

El Tribunal Electoral nace, pues, en noviembre de 1996, como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, como lo

señala el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, cuyo precepto prevé la acción de inconstitucionalidad de leyes, incluyendo la relativa a la materia electoral.

Sus resoluciones, son definitivas e inatacables, lo que significa que contra ellas no cabe impugnación de ninguna clase, ni ley que pueda, implícita o expresamente, dejar inválida una resolución emitida por dicho Tribunal Electoral, como lo precisó la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decidir la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, promovidas contra un decreto emanado del Congreso del Estado de Yucatán.

Retomando el tema, merced a aquellas reformas de 1996, dicho Tribunal conoce de los asuntos que versen sobre conflictos que se den tanto dentro del proceso electoral, como los que se susciten cuando no lo haya, a nivel federal y a nivel local, y por primera vez, aparece establecido en la Constitución General del país, un instrumento jurídico, eficaz para garantizar que determinados actos y resoluciones electorales, a nivel local, se ajusten invariablemente a los mandatos constitucionales, o sea, el juicio de revisión constitucional electoral, cuyo propósito no es otro sino el de resolver jurisdiccionalmente, sin ningún tinte político, sin ninguna concertación política, sin ningún tipo de presión de cualquier índole, los conflictos de determinada trascendencia que surjan con motivo de las elecciones locales, o sea, las de 31 gobernadores, de un jefe de gobierno del Distrito Federal, de 1,103 diputados locales, de 2,432 presidentes municipales y de aproximadamente 14,002 regidores.

Así, el juicio de revisión constitucional electoral, aparece previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado

por los artículos 86 a 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Del invocado precepto constitucional se advierte que limita la procedencia del juicio de que se trata, únicamente para los casos en que se dé la concurrencia de los siguientes requisitos: a), que se reclamen actos o resoluciones definitivos y firmes; b), que provengan de autoridades competentes de las entidades federativas, ya sea para organizar y calificar los comicios, o para resolver las controversias que surjan durante los mismos; c), que los actos o resoluciones impugnados sean determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado final de las elecciones, y d), que la reparación solicitada resulte material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; mientras que, la citada Ley recoge tales presupuestos en su artículo 86, y agrega dos más: 1), que se viole algún precepto de la Constitución General de la República, y 2), que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado; y precisa, en su último párrafo, que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación.

De lo que disponen los anteriores preceptos es dable concluir, que la Constitución y la ley establecen diversos requisitos de procedibilidad de los juicios de revisión constitucional, lo que en principio hace que a tal juicio se le califique como uno de carácter excepcional y extraordinario, según se desprende de la simple interpretación gramatical, y se corrobora con algunos elementos que pueden utilizarse en una interpretación auténtica de

la norma fundamental, dado que, en ellos, se observa, que en los órganos que intervinieron en el proceso legislativo de reforma constitucional en el que se creó la revisión constitucional, existió plena conciencia de que el nuevo instrumento jurisdiccional tenía por único objeto el examen de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones importantes y trascendentes respecto a los procesos electorales concretos y actuales para las elecciones de las Entidades Federativas.

Estos elementos son los siguientes:

En la iniciativa del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como por el Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se indicó que la reforma propuesta se dirigía a: “...establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales...”, con lo que se excluyeron los que no tuvieran la calidad de definitivos.

Asimismo, se puntualizó que: “... con esa vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular, expresada en las urnas ...”, con lo que se destaca que el objetivo fundamental del nuevo juicio propuesto radica en garantizar la legalidad de los procesos electorales.

En el debate del dictamen rendido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentado ante la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, el diputado del Partido Revolucionario Institucional, Jorge Moreno Collado, señaló: “Bajo el común denominador de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, se logrará el equiparamiento entre



*procesos comiciales federales y locales y de seguro se evitará la perniciosa práctica de traer a la capital de la república, en busca de soluciones en principio más de hecho que de derecho, los conflictos electorales y postelectorales que deben ser ventilados en su lugar de origen”,* lo cual muestra que el propósito esencial estriba en garantizar la constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales locales.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, se determinó lo siguiente: *“Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero estado de derecho. Debemos recordar siempre que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo estado de derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, a los vigentes ordenamientos jurídicos ... Es por ello que todas las fases del proceso electoral deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa al registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento el proceso electoral debe abandonar el cauce legal. Debemos evitar de una vez y para siempre que los conflictos postelectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos”.*

En el debate a que fue sometido el anterior dictamen ante la Cámara de Senadores, el senador Amador Rodríguez Lozano señaló: *“...nuestro máximo tribunal se constituye en garante del respeto de los derechos políticos del ciudadano consagrados*

*en el texto constitucional y, tercero, porque resolverá los recursos con motivo de las resoluciones de autoridades locales que vulneren los principios de la Constitución General. Ideas todas que se encuadran en el propósito de comicios regidos por la exacta observancia de la ley.”*

Los párrafos precedentes que he citado, robustecen la idea de que el juicio de revisión constitucional electoral fue creado como institución tuitiva de la legalidad y constitucionalidad de los procesos electorales locales.

De lo destacado es fácil colegir, se repite, que para la procedencia de este maravilloso juicio se requiere, en primer lugar, que existan actos o resoluciones de autoridades locales que se encarguen bien de organizar y calificar los comicios locales, (autoridades administrativas, llámense Consejos o Institutos Electorales Estatales, Consejos o Comités Distritales o Municipales, etcétera), o bien de autoridades que resuelvan las controversias que surjan durante los comicios (por regla general, los Tribunales Electorales Locales).

Tanto en uno como en otro caso, debe quedar agotado el principio de definitividad, al que se le suma el de firmeza, que no es otra cosa que los promoventes de esta clase de juicios, antes de acudir a ellos, agoten las instancias locales correspondientes, pues es en ellas en donde, por regla general, deben encontrar remedio sus conflictos.

Lo expuesto encuentra su explicación en el principio de que, juicios como el de que se trata —de revisión constitucional electoral— constituyen medios de impugnación excepcionales y extraordinarios, a los que sólo pueden ocurrir los partidos políticos cuando ya no existan a su alcance medios ordinarios para conseguir la reparación plena de sus derechos afectados; es decir, medios atinentes para modificar, revocar o anular las resoluciones que combatan.

Esta es la regla general, pues es de indicarse que ha habido excepciones en que, por decirlo de alguna manera coloquial, se “ha brincado” ese principio de definitividad, como aquellos casos en los que los actores promueven el medio impugnativo local y la autoridad responsable o la originalmente decisoria, en lugar de tramitarlo o resolverlo, lo envían directamente para su solución a la Sala Superior y si ésta lo regresara, dados los plazos tan cortos que existen en la materia, ni la autoridad local ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estarían en aptitud de resolver lo concerniente en torno a los cuestionamientos formulados por el actor, lo cual implicaría una denegación de justicia, contraria al mandato contenido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, del cual, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser un Tribunal constitucional, es su garante.

Por otro lado, en cuanto a que el acto reclamado viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la lectura que debe darse a tal ordenanza es en el sentido de que así lo aduzca el promovente o se desprenda del contenido de la demanda respectiva, en la medida en que dicho requisito debe entenderse como una exigencia formal y no como el resultado de análisis de los agravios propuestos por el partido actor, en razón de que ello implicaría entrar al estudio del fondo del juicio antes de su admisión y tramitación. Por consiguiente, tal requisito debe estimarse satisfecho cuando se hacen valer agravios en los que se exponen razones encaminadas a demostrar que el acto reclamado afecta el interés jurídico del accionante, porque con ello se trata de señalar la violación de los principios de constitucionalidad y legalidad tutelados en los artículos 41, base cuarta y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la citada Constitución, inclusive, aun cuando estas normas no se invoquen de manera expresa o sacramental como conculcadas, pues el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral permite al juzgador su aplicación.

Respecto a que la violación reclamada pueda ser determinante para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado final de las elecciones, el legislador no estableció en qué supuestos debe estimarse colmada esa exigencia, siendo la Sala Superior la que ha venido señalando los casos en que se encuentra satisfecha, teniendo siempre en consideración que el juicio de revisión constitucional electoral, fue creado para el exclusivo examen de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones importantes y trascendentes respecto a los procesos electorales concretos y actuales para las elecciones de las entidades federativas, no así, para revisar la constitucionalidad y la legalidad de la totalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales; habida cuenta que, interpretarlo de esta última manera, hemos considerado, sería tanto como permitir el entorpecimiento de la justicia electoral; de modo tal que, si se trata de asuntos intrascendentes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones locales, éstos deben resolverse, de manera exclusiva, en la propia entidad federativa, en los términos de las leyes locales; podría poner como ejemplo, un asunto que resolvimos en el que se señalaba como acto reclamado de la autoridad administrativa electoral, el haber contratado a “x” empresa para la elaboración del material electoral en lugar de la empresa “z”, siendo que ésta cobraba más barata su confección, y como sobre ese aspecto económico sólo versaba la queja, desechamos el correspondiente juicio, dada la falta de trascendencia del acto impugnado, en el desarrollo del proceso electoral o sobre el resultado final de las elecciones.

Sobre este tema puede afirmarse que la Sala Superior ha estimado que un acto o resolución, o las violaciones que se atribuyan a éstos, son determinantes para el desarrollo de un proceso electoral o para el resultado de una elección, cuando puedan constituirse en causas o motivos suficientes para provocar o dar ori-

gen a una alteración o cambio substancial de cualquiera de las etapas o fases del proceso comicial, o del resultado de las elecciones, consecuencia a la que también se arriba de una interpretación funcional, toda vez que el objetivo perseguido por el poder revisor de la Constitución, consistió en conseguir que los procesos electorales locales se apeguen a un conjunto de principios fundamentales, con el fin de garantizar el cabal cumplimiento de la previsión de la misma Ley Superior, de que las elecciones deben ser libres, periódicas y auténticas, propósito que no resulta necesariamente afectado con la totalidad de actos de las autoridades electorales locales, sino sólo con aquellos que puedan impedir u obstaculizar el inicio y desarrollo de próximos procesos electorales, desviar sustancialmente de su cauce los que estén en curso o influir de manera decisiva en el resultado jurídico o material de los mismos, es decir, cuando se trate de actos que tengan la posibilidad racional de causar o producir una alteración substancial o decisiva en el desarrollo de un proceso electoral, como puede ser que uno de los contendientes obtenga una ventaja indebida; que se obstaculice, altere o impida, total o parcialmente, la realización de alguna de las etapas o de las fases que conforman el proceso electoral, verbigracia, el registro de candidatos, la campaña política, la jornada electoral o los cómputos respectivos; o bien, que se altere el número de posibles contendientes o las condiciones jurídicas o materiales de su participación, etcétera. Inclusive, respecto de actos relacionados con el financiamiento público, hemos dicho que lo determinante puede darse respecto de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, emitidos antes o durante un proceso electoral, toda vez que en uno y otro supuesto puede surgir la posibilidad de que sufran alteraciones o modificaciones sustanciales las condiciones jurídicas y materiales que son necesarias como requisito *sine qua non* para calificar a unas elecciones como libres y auténticas, como acontece

cuando se impugna una resolución en la que se determine, fije, distribuya o niegue financiamiento público a los partidos políticos.

Por último, en cuanto a que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos establecidos, es un requisito insoslayable, pues de ser el caso en que ya no exista tiempo para que se efectúe la reparación necesaria, como consecuencia, el juicio será improcedente. Hemos desechado varios que se han promovido después de que las autoridades cuya elección se cuestionaba, ya habían tomado posesión de su cargo.

Pues bien, no obstante el cúmulo de requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral que la Constitución y la ley prevén para que tal medio impugnativo sea procedente, dicho juicio, en la práctica, ha resultado un verdadero e indiscutible éxito, para cuya afirmación me baso en los datos estadísticos proporcionados por la Dirección correspondiente del Tribunal.

Así, tenemos que de noviembre de 1996 hasta el 11 de septiembre de 2003, se promovieron 2,406 juicios, habiéndose resuelto 2,356, quedando pendientes de resolución 50.

De esos 2,356 juicios, en 541 se han estimado procedentes las pretensiones de los impugnantes, y, por tanto, en algunos casos, se han revocado las constancias de mayoría o se ha modificado la asignación de diputaciones o regidurías.

A través de esos juicios han quedado anuladas 15 elecciones. Una de Gobernador, la de Tabasco, una de diputados por el principio de mayoría relativa en Chiapas y 13 de Ayuntamientos, esto es, las atinentes a los Municipios de Santa Catarina, San Luis Potosí; Aconchi, Sonora; Tepetzotlán, Estado de México; Ocuituco, Morelos; Santo Domingo Tonalá, Oaxaca; Molcaxac, Puebla; Rosario, Sonora; Ciudad Juárez, Chihuahua, Chacsynkin, Yucatán, así como las de los Ayuntamientos Zacatelco, Ixtenco, San Pablo del Monte y Huamantla de Tlaxcala.

Aunque también se han revocado las nulidades que, de las elecciones habían decretado los tribunales locales, como aconteció con los Ayuntamientos de Ixtapa, Chiapas; Coacalco, Estado de México; Tizayuca, Hidalgo; Salina Cruz, Oaxaca, Santa Isabel Xiloxotla y Zacatelco, Tlaxcala; de Papalotla, Estado de México; la del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, mejor conocido como Cancún y, la de Ciudad Juárez, Chihuahua. Así mismo, este año la Sala Superior declaró el empate en la elección del Municipio de Chalco, Estado de México, lo que provoca que haya elecciones extraordinarias.

Para llegar a la verdad que debe imperar en los justiciables, en 20 de esos juicios ha habido necesidad de abrir los paquetes electorales respectivos, bien para confirmar la resolución impugnada, y, como consecuencia, el triunfo del partido al que así se le había otorgado y, por ende, la legitimidad del gobernante cuestionado, bien para modificar o revocarla, e inclusive, para confirmar la nulidad de la elección decretada, pero todo ello sobre bases tangibles, objetivas, claras, que, desde cualquier punto de vista benefician a la democracia porque se hace efectivo el respeto al voto popular.

Tales cifras son reveladoras de la imperiosa necesidad de la implantación de un medio de control constitucional sobre esa materia —la electoral local—, eso por un lado, y por otro, que los partidos políticos, quienes son, en principio, los únicos facultados para promover los juicios de revisión constitucional, salvo los supuestos de candidaturas independientes previstas por el legislador tlaxcalteca, en que grupos de ciudadanos postulantes de los respectivos candidatos han acudido a dichos juicios con la convicción de que a través de ese medio impugnativo encontrarán respuesta a sus reclamos de efectividad del sufragio depositado en las urnas, como de hecho así ha acontecido, lo cual muestra de manera incontrovertible que la idea del Constituyente de que para

los comicios locales se evitara la perniciosa práctica de solucionar los conflictos locales más de hecho que de derecho, ha cobrado vida.

La existencia de tal juicio constitucional, como en líneas pretéritas apunté, fue cuestionada por algunos integrantes de los tribunales electorales locales, y hasta de algún partido político, quienes argüían, de manera relevante, además de que afectaba a la democracia, que su implantación vulneraba la soberanía de los Estados, cuyo aserto carece de sostén.

En efecto, por mandato del artículo 40 de nuestra Carta Magna, los Estados que integran la Federación son libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, lo cual denota la capacidad decisoria que se encauza en dos vertientes, una, la de darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la federación, y otra, la de elegir a sus gobernantes. Sin embargo, ninguna de estas facultades propias de los Estados se ve afectada con las resoluciones que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al decidir los juicios de revisión constitucional electoral, pues, en primer lugar, el Tribunal citado no emite ley alguna, y en segundo término, por cuanto a la elección de los gobernantes de las Entidades Federativas que conforman nuestra Nación, son sus habitantes, sus ciudadanos, a través del voto universal, libre, secreto y directo, depositado en las urnas, quienes eligen a sus gobernantes.

Lo único que hace la Sala Superior de dicho Tribunal, es cumplir con su alta misión que la Constitución General del País y las leyes le han encomendado, de hacer respetar ese voto; y así, se limita a ser garante de que las elecciones locales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad que deben caracterizarlas.

Si la Federación, a través de la solución de los juicios de revisión constitucional electoral tiene que ver con las elecciones



locales, es por que así lo quiso el Constituyente Permanente, integrado, vale recordar, por el Congreso Federal y las legislaturas de los Estados, quienes con las facultades representativas del pueblo que los eligió decidieron que así fuera, por considerar que los conflictos que surgen con motivo de las elecciones locales, aunque de manera preferente, primordial, inmediata, compete resolverlos a las propias Entidades Federativas, como de hecho así acontece, cuando allí, en la localidad, no se encuentra la solución buscada, dicho Constituyente Permanente ha dejado a la Federación, a través de uno de sus Poderes, el Judicial, que sea éste quien tenga la capacidad de decidirlos en última instancia; es decir, esos problemas que se generan con motivo de las elecciones locales, ya no sólo interesan a las comunidades con las que se relacionan, sino que, se trasladan a la Nación entera, por llegar a constituir cuestiones que en menor o mayor medida la afectan, con el consiguiente debilitamiento, y para contrarrestar esos efectos que pueden llegar a serle nocivos, bastante nocivos, es por lo que el Poder Revisor de la Constitución creó el juicio de revisión constitucional electoral para que a través de la vía jurisdiccional, un órgano imparcial, ajeno a cualquier tinte político decidiera en definitiva el conflicto surgido, en tanto que, como ha quedado puntualizado con anterioridad, una de las finalidades de tal juicio, según se advierte de la exposición de motivos, es que con él se superen: *“los debates sobre la legalidad de los procesos electorales locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular, expresada en las urnas”*, así como el de que se evite *“de una vez y para siempre que los conflictos postelectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos”*.

Esto es, si atendemos al origen del federalismo, que tuvo su base en la organización política de los Estados Unidos de Norteamérica, que como es sabido nuestros vecinos del Norte lo inventaron para conciliar los intereses de las entonces denominadas trece colonias inglesas, mediante una fórmula según la cual cada una de ellas transmitía originalmente a una confederación la capacidad de resolver cuestiones que tuvieran que ver con toda ella, la confederación, pero no con las decisiones locales menores de cada comunidad, lo que implicaba una transmisión de poderes a una entidad superior que decidiera las cuestiones que tuvieran que ver con el conjunto de mayor extensión.

Desde luego que ese federalismo norteamericano si bien no fue trasladado en su original concepción a nuestro México, es innegable que sí influyó para que, con sus particularidades, se adaptara en la vida política de nuestro país, cuando así, por primera vez la Constitución Federalista de 1824, lo asumió, insisto, desde luego no igual, pero sí con una marcada influencia; sistema político que no fue definitivo porque luego vino la Constitución de 1836 que se caracterizó por ser centralista, para, finalmente, en 1857, después del levantamiento de Juan Álvarez, imponerse el sistema federal que nos rige, en el que, cabe insistir, permean las dos tendencias a que hice referencia con antelación; por un lado, la necesidad imperiosa de un gobierno federal, fuerte, que respalde la actuación de la nación entera, y por otro lado, el reconocimiento de los poderes locales arraigados en función a los distintos intereses de las diferentes localidades del país.

De suerte que, ante el federalismo que priva en nuestra Nación, producto de la voluntad del pueblo que la integra, el juicio de revisión constitucional electoral viene a fortalecer esa voluntad plasmada en la Constitución Federal, concretamente en su artículo 99, por cuanto hace posible que las elecciones en las Entidades Federativas, en los Municipios, sean libres, auténticas, periódicas,

confiables; en suma, hace que el voto ciudadano depositado en las urnas sea cabalmente respetado, respondiendo así a uno de los ideales, no sólo del Constituyente, sino del pueblo, de que en México entero, de que en toda nuestra Nación brille con luz propia la democracia, cuya definición que como vimos no ha sido unánime, sí podría ser acogida en las palabras de Abraham Lincoln cuando dijo que era el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

## ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO

Nació en Guadalajara, Jalisco, México, sus padres, Don Adalberto Navarro Sánchez y Doña María Luisa Hidalgo Riestra, también jaliscienses, fueron hombres de letras; ambos recibieron el “Premio Jalisco” por sus obras literarias y el primero fue miembro de la Real Academia de la Lengua, correspondiente a la Española.

La Magistrada Navarro Hidalgo, es egresada de la Escuela Normal de Jalisco, en donde el 14 de diciembre de 1962, presentó la tesis profesional “La disciplina como factor importante en la Educación”. También es egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, en la que se recibió como Abogada el 18 de junio de 1969.

El título de su tesis profesional fue: “¿Son o no competentes las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer sobre participación de utilidades?”. En ambos exámenes profesionales obtuvo las máximas calificaciones (100+100+100+100+100). Cursó el primer año de la carrera de Filosofía y Letras, en la citada Universidad de Guadalajara (año lectivo 1969-1970).

Ha prestado sus servicios ininterrumpidamente en el Poder Judicial de la Federación durante más de 30 años, pues empezó a hacerlo desde el 1o de septiembre de 1970. Como Secretaria de Estudio y Cuenta laboró en el Tribunal Colegiado del Octavo Circuito en Torreón, Coahuila (de septiembre a diciembre de 1970); en el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en Toluca, Estado de México (enero y febrero de 1971); en el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito en Guadalajara, Jalisco (1o de marzo de 1971 al 31 de octubre de 1972), y en la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1o de noviembre de 1972 al 18 de enero de 1977). Fue Juez de Distrito del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de México, con sede en Toluca (del 19 de enero de 1977 al último de julio de 1980). Asumió el cargo de

Magistrada de Circuito el 1o de agosto de 1980, fecha a partir de la cual quedó adscrita en el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, en Oaxaca; hasta el 30 de mayo de 1983; desde el 1o. de junio de 1983, pasó con igual cargo a Guadalajara, Jalisco; así lo desempeñó en el entonces Primer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, en el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, también en Guadalajara; y, finalmente, en el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del propio Tercer Circuito. A partir del 5 de noviembre de 1996 ocupa el cargo de Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cabe destacar que en México fue la primera mujer que ocupó el cargo de Juez de Distrito y que por su desempeño satisfactorio, asciende a Magistrada de Circuito.

Durante ocho años se desempeñó como profesora de educación primaria y secundaria. Ha sido catedrática de la Universidad de Arizona en Guadalajara. Ha impartido cursos y conferencias sobre el juicio de amparo y sobre la materia electoral en diversas instituciones del País y del extranjero como son, entre otras, la Universidad de Guadalajara, Jalisco; el Instituto de la Judicatura Federal, Extensión Mariano Otero, de Guadalajara, Jalisco, así como en el Distrito Federal; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; las Universidades de Colima, Bonaterra, en Aguascalientes y Panamericana en Guadalajara, Jalisco, y en la Universidad Autónoma de Madrid, España.

Ha participado como observadora electoral en las elecciones de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ha recibido varias distinciones, entre las que destacan “Heraldos de la Mexicanidad” por haber sido la mejor alumna del 6o. grado de primaria en el Estado de Jalisco (1955), cuyo premio en ese entonces sólo se otorgaba a un educando por Entidad Federativa; asimismo, el premio «Historia de México», otorgado

por el Colegio Internacional (1963). Recientemente (octubre de 1998), los integrantes de la Generación de Abogados 1963-1968, de la Universidad de Guadalajara, la condecoraron con la “Medalla al Mérito”, por su destacada labor en el campo jurisdiccional.

En diversas revistas de corte jurídico, se le han publicado artículos y trabajos que versan sobre el juicio de amparo laboral; la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías: violaciones procesales reclamables en amparo indirecto, entre otros.

## PODER, DERECHO Y JUECES: LA JURISDICCIÓN COMO PARTICIPACIÓN POLÍTICA

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

*“... el Derecho es siempre fruto de un diálogo múltiple que parte de y pretende llegar a un consenso, más o menos general, pero en cualquier caso suficiente, que no se logra de una vez y para siempre y que, por el contrario, se encuentra permanentemente in fieri y demanda por ello un esfuerzo continuo de renovación por parte de todos los operadores jurídicos, que es tanto como decir todos los individuos que componen una sociedad dada...”*

*Tomás-Ramón Fernández  
El Derecho y el revés*

SUMARIO: I. Introito. II. El Derecho como fuente de legitimación del poder. III. El binomio inescindible: derechos y jueces. IV. La jurisdicción como participación política; V. A manera de epílogo.

### I. INTROITO

A un cuarto de siglo de la introducción del recurso de reclamación por medio del cual se le confirió competencia a la Suprema Corte

de Justicia de la Nación para conocer, con un alcance bastante limitado, las impugnaciones de los partidos políticos en contra de las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, así como a dieciseis años de la formal integración del Tribunal de lo Contencioso Electoral, primeros y decisivos pasos para el sometimiento de las contiendas electorales del escenario nacional al Derecho, valiosa y trascendente contribución de los distintos *tribunales electorales federales* a la consolidación democrática de nuestro país, es francamente incontestable. Y me refiero a “tribunales electorales”, así, en plural, porque propiamente hablando, pese a la existencia de una continuidad en el desarrollo de estas instituciones, el Tribunal de lo Contencioso Electoral no guarda identidad estructural, organizacional ni competencial con el Tribunal Federal Electoral, tribunal éste que no es el mismo en su concepción original que en su segunda etapa, producto de las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994, el cual, a su vez, no guarda correspondencia con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya génesis se encuentra en las modificaciones a la Ley Fundamental de agosto de 1996.

Pese al reconocimiento de esas importantes diferencias, que, a semejanza de un electrocardiograma, marcan los distintos puntos de inflexión, representados por los encuentros (y hasta desencuentros) conseguidos entre las distintas fuerzas políticas existentes al seno de la sociedad, la esencia misma de esos segmentos de un *continuum*, constituida por la existencia de ese órgano especializado para juzgar los conflictos de los actores de la contienda política del país, permanece incólume y, sin lugar a dudas, se ha visto fortalecida por vía de los cambios normativos y, aun más, consolidada por vía de los hechos, con la emisión de cada resolución, de cara no sólo a las partes en disputa, sino del país mismo.



Por ello, me congratulo por la realización de obras como la presente, en la que se busca el fortalecimiento de la cultura jurídico-electoral y del intercambio de experiencias de quienes hemos contemplado e interactuado en el nacimiento y consolidación de las instituciones electorales, particularmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en el arduo trabajo de aplicación de la ley, aspectos que constituyen presupuestos indispensables para la consolidación de nuestra cultura democrática.

Precisamente por ello, no es el caso, en esta oportunidad, de reincidir, en la exposición más o menos pormenorizada de los distintos estadios de la justicia electoral, pues ello ha sido la materia de una publicación hace apenas algunos meses.<sup>1</sup> Por otro lado, la importancia del establecimiento de una jurisdicción electoral y la trascendencia de la función que cumplen los tribunales especializados en esta materia, resultaría incongruente con el mero desarrollo anecdótico de ciertos pasajes de mi labor profesional, habida cuenta de que la anécdota, según informan los diccionarios autorizados en el empleo del castellano, es el “relato breve de un hecho curioso, normalmente real” o la “cosa circunstancial o puramente episódica”.<sup>2</sup>

He de circunscribirme, a brindar mi *testimonio* de un aspecto concreto de la labor que viene desarrollando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que, desde mi punto de vista, más ha contribuido a la consolidación del Estado de Derecho en México, al fortalecimiento de las instituciones democráticas (desde los partidos políticos mismos hasta los puestos en que se concretiza

<sup>1</sup> AA. VV. *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, 644 pp.

<sup>2</sup> Me limito a pasar cuenta de las definiciones proporcionadas por Manuel Seco, Olimpia Andrés y Gabino Ramos. *Diccionario del español actual*, Madrid, Aguilar Lexicografía, 1999, p. 310.

la voluntad popular), así como a la legitimación misma del Estado: el de la función catalizadora que efectúa el Tribunal Electoral al resolver los distintos medios de impugnación en los que se le ha conferido competencia, dado que para dictar su resolución debe sujetarse, ineludiblemente y pese a la existencia de la suplencia de la queja deficiente, a las posiciones asumidas por las partes, es decir, a la materia de impugnación y a la *causa petendi* que se invoque para sustentar la misma, de tal suerte que el resultado final de lo resuelto es, en mayor o menor medida, reflejo de lo expuesto por las partes involucradas en el proceso, lo que implica que, de esa manera, al definirse el contenido de las normas y derechos que se invoquen como violados, deficientemente aplicados o de plano omitidos, esto es, al definirse el Derecho o el marco constitucional y legal en el que se despliega el actuar social, con base en la interpretación propuesta de inicio por los inconformes y aquellos que se oponen a su pretensión, se da lugar a una trascendente forma de participación política de aquellos a quienes el ordenamiento va dirigido primordialmente y, cuando menos, de inicio.

Por supuesto, si bien a efecto de brindar semejante testimonio la vida me ha honrado con la posibilidad de ser partícipe y testigo de primera fila en los recientes acontecimientos que han delineado el estado actual de tales derechos, debo también admitir, no sin dejar constancia de la ironía que ello representa,<sup>3</sup> que los sucesos de que doy cuenta requieren ser interpretados o entendidos en clave argumentativa dentro de una corriente ideológica liberal y lógico-racional, que es

<sup>3</sup> Y es que, en sentido estricto, cuando menos en el ámbito en el que los especialistas del Derecho nos solemos desenvolver, quizá por deformación profesional, el testimonio se debe limitar a la narración objetiva de los hechos que uno ha presenciado de manera directa, evitándose así las consecuencias o inferencias que de los mismos puedan leerse o desprenderse, ya que ello debe corresponder, en todo caso, a un tercero ajeno, preferentemente desvinculado de los hechos o controversia.

precisamente el discurso de la fundamentación y razón de ser de los derechos fundamentales en los modernos conglomerados sociales.

## II. EL DERECHO COMO FUENTE DE LEGITIMACIÓN DEL PODER

La reflexión sobre el poder es una constante a lo largo de la historia del pensamiento. Aparece en los primeros tiempos o, al menos, desde que las fuentes nos permiten conocer el contenido sobre el que ha versado el despliegue de la razón humana, y a lo largo de los siglos se ha mantenido como uno de sus objetos centrales. El poder, la política y los contextos en los que se ejerce el primero, dando lugar a la segunda, han suscitado la atención de todos los pensadores importantes en los diversos momentos del currir histórico. Ciertamente es que no todas las aproximaciones se han efectuado desde el mismo enfoque, sino que, por el contrario, los puntos de vista adoptados han sido muy numerosos y variados, como, por otra parte, es obligado, atento al dinamismo y a la capacidad expansiva con los que el poder y la política se proyectan sobre las relaciones sociales, de las que son componentes esenciales.

En efecto, el poder es uno de esos conceptos que no es fácil acotar y definir debido a la larga historia que lleva a cuestas, así como a la intensa carga retórica, evaluativa y hasta prescriptiva que su potencia semántica permite. Aquí habré de limitarme a traer a colación la que brindara Max Weber en su obra póstuma, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*,<sup>4</sup> para quien significa “la probabilidad de imponer la propia voluntad, den-

<sup>4</sup> Utilizo la edición castellana *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, preparada por Johannes Winkelmann, traducción de José Medina Echavarría et. al., 2ª edición en español de la 4ª edición alemana, México, Fondo de Cultura Económica, 1984 (reimpresión), p. 43.

tro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa relación”.

Como puede apreciarse, la amplitud del concepto es abrumadora. En él se pueden abarcar desde las actividades realizadas al seno de un pequeño grupo de amigos, de la familia misma, hasta las grandes decisiones de las comunidades políticas nacionales e, incluso, las correspondientes al ámbito internacional, esto es, toda aquella situación en la que pueda desarrollarse la política, entendida, así genéricamente, como la actividad a través de la cual los grupos humanos toman decisiones colectivas.

Pues bien, entre las múltiples cuestiones que son susceptibles de análisis, interesan aquéllas en las que se hace referencia a los aspectos institucionales y organizativos, es decir, las vinculadas con el contexto en el que se producen las relaciones de poder, las políticas y, también, las jurídicas. En concreto, interesan los aspectos atinentes a la sociedad, el grupo social en el que se produce la convivencia y las estructuras en torno a las que concurren los fenómenos a los que me estoy refiriendo, porque resulta que, en cuanto gana un mínimo grado de consistencia, ese agregado humano genera un entramado institucional que lo vertebra y contribuye a su consolidación. En dicho proceso intervienen múltiples factores: económicos, sociales, culturales, psicológicos, religiosos y, por supuesto, jurídicos y políticos. Todos ellos parten de la naturaleza social del ser humano y asisten a la formación de la organización en la que desenvuelve su existencia y satisface sus necesidades. Se trata de una realidad compleja que puede ser contemplada desde tantos ángulos como facetas ofrecen las relaciones que transcurren en su seno. Ahora bien, sea cual fuere la posición en que el observador se coloque, es posible percibir, si bien con diferente alcance, la singularidad que presenta. Pero son, ante todo, las dimensiones jurídicas y políticas las que me interesa resaltar ahora.

El Derecho implica poder y tiene una evidente significación política. Del mismo modo que la sociedad requiere normas jurídicas, el Derecho supone y necesita del poder para ser y realizarse. A su vez, el poder precisa del Derecho para consolidarse y dotarse de la racionalidad que requiere supervivencia. La relación sociedad-Derecho es, pues, inescindible.<sup>5</sup> Es cierto que se percibe con mayor nitidez cuanto más evolucionada sea la forma de convivencia que se contemple. También es verdad que en sus estadios más primitivos se ve influida por otros elementos<sup>6</sup> que pueden, de primera mano, difuminarla, pero que no evitan reconocerla en cuanto se examinan con la debida atención. Desde luego, si se contempla en el seno de ese tipo histórico de organización política en que consiste el Estado, la percepción es diáfana. Y, así, cabe afirmar que el Derecho y el Estado se implican, que el uno es condición de existencia del otro y que en ambos se manifiesta el poder y la sustancia política de las relaciones sociales. No obstante, aunque aquí sea más perceptible, no es exagerado extender tal interpretación a toda modalidad de organización social estructurada de carácter general mediante la cual sus miembros aspiran a satisfacer sus necesidades individuales de subsistencia y a realizar progresivamente sus capacidades.

Pero, insisto, es en el Estado donde el grado de vinculación entre poder y Derecho se vuelve más notoria, ineludible, puesto

<sup>5</sup> El brocardo latino *ubi societas ibi ius; ubi ius ibi societas* expresa con claridad meridiana esta conexión.

<sup>6</sup> Los de carácter religioso son los más comunes en las etapas primitivas de la vida en sociedad. Pero el influjo de aspectos religiosos o sobrenaturales de las comunidades antiguas se refleja no sólo en el sustento del poder, sino también en la configuración del sistema jurídico, incluso en su rama procesal, a través de una búsqueda “mística de la verdad”, *cfr.* Gascón Abellán, Marina. *Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 8 y ss.

que es con el surgimiento de este artificio del intelecto humano<sup>7</sup> que la organización política institucionalizada recaba para sí, en exclusiva y con éxito, el monopolio de la violencia legítima dentro de un territorio determinado, aglutinando por ende la producción y aplicación de las normas jurídicas que rigen la conducta de sus integrantes,<sup>8</sup> surgiendo así con igual nitidez, por un lado, la noción de autoridad, entendida como aquella que ejerce el poder institucionalizado y ocupa un lugar predominante en las relaciones de supra-subordinación, y, por otro, la diferenciación más o menos permanente entre gobernados y gobernantes. De ahí que la normalización histórica del Estado, de la autoridad pues, trae consigo la rutinización de la obediencia y a su conexión con los valores y creencias fundacionales del Estado, esto es, con aquéllas que sirven de apoyo al sistema político de que se trate, operando así la legitimación del poder en el titular o titulares de la autoridad.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Sobre el Estado y su carácter artificial, *cf.*: Pérez Royo, Javier. *Introducción a la Teoría del Estado*, Barcelona, Blume, 1980, pp. 138 y ss.

<sup>8</sup> Para una visión panorámica del surgimiento del Estado y las razones y circunstancias que los originaron, *cf.*: Esteban, Jorge de. *Jaque al Estado*, Madrod. Ediciones Libertarias, 2000, pp. 21 y ss.

<sup>9</sup> La legitimación normalmente se entiende como un “Concepto con el que se enjuicia la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza. Un Estado es legítimo cuando existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente”. Molina, Ignacio y Santiago Delgado. *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, México, Alianza Editorial, 1998, p. 68. Y es que, en efecto, si bien el poder político puede descansar exclusivamente en el uso de la fuerza, también lo es que, como sostiene Edmund Burke, ello sólo puede ocurrir de manera pasajera o transitoria y no con vías a establecer un período de dominación duradero o con pretensiones reales de perpetuación: “el uso de la fuerza es sólo temporal [...] puede sojuzgar por un momento, pero no elimina la necesidad de sojuzgar de nuevo”. La misma noción se encuentra en el comentario atribuido a Talleyrand al emperador Napoleón: “Con las bayonetas, sire, lo podéis hacer todo, menos una cosa: sentaros encima de ellas”. Ambas *cit.* por García, Eloy. ‘*El último triunfo de la libertad*’: la democracia constitucional ante su momento maquiavélico, Instituto

Precisamente por estas circunstancias históricas, sociales y políticas es que Weber, al tratar las distintas formas puras de legitimidad que sustentan los modelos de dominación,<sup>10</sup> es la *racional* la que corresponde a las formas de administración específicamente modernas.<sup>11</sup> El tipo de dominación legítima de carácter nacional, dice el ilustre autor alemán, “descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)”.<sup>12</sup> En otras palabras, la *legitimidad legal-racional* apela a la creencia en la legalidad y los procedimientos racionales como justificación del orden político y considera dignos de obediencia a aquéllos que han sido elevados a la autoridad de acuerdo con esas reglas y leyes, por lo que la obediencia no se prestaría a personas concretas, sino a las leyes.

No obstante son estrechos los márgenes con que opera esta categoría dogmática (la legitimación legal-racional). Hace de lado cualquier consideración sobre la legitimidad material de un orden político cualquiera. Efectivamente, este tipo de legitimidad se reduce a la legalidad pura. La legitimidad de una decisión o de una autoridad se circunscribe a la creencia en el procedimiento legal con el que esa decisión se adoptó o esa autoridad se eligió.

de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, pp. 15 y s. Esta obra, con un ligero cambio en el título (*El Estado Constitucional ante su 'Momento Maquiavélico'*) se encuentra publicada por Civitas, Madrid, 2000, 94 pp. Las páginas que, en lo sucesivo, se citen en este trabajo corresponden, desde luego, a la primera de las ediciones mencionadas.

<sup>10</sup> La dominación, para Max Weber, vendría a ser una manifestación concreta de poder, visto que aquella sería la “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda clase de probabilidad de ejercer ‘poder’ o ‘influjo’ sobre otros hombres”. Weber, Max. *ob. cit.*, p. 170.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 173.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 172.

Es, sin duda alguna, una legitimidad de origen puramente legal, del mismo modo que la legitimidad de ejercicio de la autoridad en cuestión se limita a su cumplimiento escrupuloso de la legalidad en el ejercicio del poder. Bien podrían representarse en estas ideas con la frase liberal “un gobierno de leyes, no de hombres”, pero despojada de las consideraciones que dan virtud a las leyes.

Guardadas las distancias apropiadas, este tipo de legitimidad de Weber adolece de los mismos defectos que suelen atribuírsele al reduccionismo positivista, normalmente identificado con la figura del más grande jurista austriaco del siglo pasado, Hans Kelsen, reduccionismo al que se identificó con un cascarón vacío de poder.

Lo mismo ocurre con la expresión “Estado de Derecho”. El Derecho es, si no el único cuando menos el más viable, mecanismo para conseguir una convivencia social en armonía y de manera pacífica. La historia así lo demuestra. Todo Estado u organización social más o menos desarrollada ha tenido que echar mano de él para su funcionamiento. De ahí que la expresión “todo Estado es un Estado de Derecho” sea fundamentalmente correcta, así sea sólo desde un punto de vista formal.

Desde este aspecto primigenio cualquier régimen podría ser considerado con tal denominación, incluso la dictadura más perversa y totalitaria. Sin embargo, como lo ha resaltado Elías Díaz,<sup>13</sup> valores y exigencias éticas, así como, en general, el grado de evolución del pensamiento humano, permiten puntualizar, de inmediato, que no todo imperio de la ley se traduce en un Estado de Derecho, sino única y exclusivamente cuando dicha ley deriva de

<sup>13</sup> Sobre el particular, su obra que, a casi cuarenta años de su publicación primigenia, se ha convertido en un clásico de la literatura jurídica hispana: Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 9ª edición, Madrid, Taurus, 1998, 203 pp.



un proceso de creación en el que existe la participación y representación, libre y real, de todos los ciudadanos del territorio en el que se pretende aplicar. Es el caso, utilizando la tipología de Ferrajoli, de la ley democrática en su aspecto formal, esto es, la creación legislativa a través de los procedimientos y por los órganos expresamente previstos, en los cuales, intervienen los representantes populares.<sup>14</sup>

Tales mecanismos y órganos, por lo general, se encuentran previstos en la norma fuente de todo el ordenamiento jurídico estatal, denominada Constitución, por lo que todo Estado de Derecho resulta ser en realidad imperio de la Constitución, esto es, todo Estado de Derecho es un Estado constitucional de Derecho. Pero, siguiendo nuevamente al garantista italiano, la influencia de la Constitución hacia los poderes normativos, de entre los que destaca indudablemente el legislador popular, no se reduce al aspecto procedimental o formal anotado, sino también comprende un tamiz sustancial, en cuanto sistema de derechos fundamentales consagrados contra cualquier tentación absolutista y para garantizar la igualdad y las necesidades vitales de todo mundo.<sup>15</sup>

Así, la validez de la actuación de los poderes públicos tendrá como referente obligado la Constitución como norma fuente y orientadora de toda la estructura normativa, tanto para la confrontación de si en la producción de la legislación secundaria se han observado las reglas atinentes, como para comparar si el contenido de esta se adecua a los principios, reglas y valores fundamentales.

<sup>14</sup> Ferrajoli, Luigi. “El Derecho como sistema de garantías” en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, traducción de éste último y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, pp. 20 y ss.

<sup>15</sup> *Ibid*, pp. 23 y ss.

Desde este punto de vista, en sí mismo irreprochable y al cual se le ha dado un enfoque primordial en la Europa continental de la segunda posguerra, se tiene que la Carta Magna es una más de las normas que integran un sistema jurídico, con un papel a no dudarlo trascendente y, quizás, hasta indispensable, pero, a final de cuentas, un ordenamiento más dentro de un conjunto de ordenamientos, también necesarios dado que por lo general las normas constitucionales no hacen sino contemplar preceptos puramente valorativos, mandatos incompletos o normas de programación final, los cuáles requieren ser desarrollados. Pero una lectura que únicamente repasara este aspecto quedaría inconclusa, inacabada.

En efecto, una Constitución es, también, un documento político, el cual pretende, ante todo, organizar el funcionamiento del aparato estatal y de la sociedad misma, por lo que la concepción que ofreciera de ella Lassalle,<sup>16</sup> como conjunto de decisiones políticas fundamentales, debe seguirse considerando vigente. Característica inevitable de las diferencias que existen entre un texto constitucional y el resto de las normas jurídicas, al ser la única fuente formal del ordenamiento que no es producto de un poder constituido, sino del poder constituyente, el cual no tiene, ante sí, referente necesario al cual remitirse.

Ambos aspectos, político y jurídico, se alimentan recíprocamente, dando sentido a ese sistema de vínculos y equilibrios en los que se traduce el Derecho, pues a los valores y principios éticos, así como a los anhelos que en última instancia se persiguen, obtenidos mediante la adopción democrática de un pacto político, se les dota de forma y fuerza normativa, por un lado, a través de normas procedimentales, relativas a la organización del poder y en donde deben persistir los rasgos

<sup>16</sup> *cf.* Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, 9ª edición, México, Colofón, 1997, 116 pp.

democráticos a fin de dotar de legitimidad la actuación de los poderes instituidos; y, por otro lado, de normas sustanciales, relativas a las condiciones de validez aseguradas por la observancia de los derechos fundamentales y que se encuentran reforzadas en el texto constitucional, siendo así indisponibles para las mayorías parlamentarias, al ser necesario para su modificación un procedimiento reforzado, pues de exigirse los mismos requeridos para la creación ordinaria del Derecho, resultaría irrelevante la diferenciación entre Constitución y ley.

Puede entonces claramente entenderse que cuando el sistema normativo que impera en una sociedad determinada no recoge, ordena y protege de manera adecuada los anhelos, valores y principios que realmente busca dicha sociedad, se presenta una desconexión entre el Derecho y las realidades sociales imperantes, lo cual se traduce en una falta de idoneidad para lo que de él se esperaría<sup>17</sup> y, en un grado extremo, frena o impide el cambio social, convirtiéndose, en palabras del chileno Novoa Monreal, en un “pesado lastre que frena el progreso social”, llegando incluso a convertirse en “un verdadero obstáculo para éste”.<sup>18</sup> Se corre el ries-

<sup>17</sup> “La norma constitucional carece de existencia propia, independiente de la realidad. Su naturaleza estriba en que pretende *tener vigencia*, es decir, realizar el estado por ella normado. Esta expresión no puede desvincularse de las condiciones históricas de su realización que... crean los condicionamientos específicos de los que no puede hacer abstracción... Las constituciones políticas no pueden injertarse en los hombres como se injertan los árboles. Donde la naturaleza y el tiempo no han trabajado previamente es como si se atasen flores con hilo. El primer sol del mediodía las agosta... La Constitución no es capaz de engendrar nada que no se halle ya en la disposición individual del presente...”. Hesse, Konrad. “La fuerza normativa de la Constitución” en *Escritos de Derecho constitucional*, selección, traducción e introducción de Pedro Cruz Villalón, 2ª edición, México, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 61, 62, 64 y ss.

<sup>18</sup> Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*, 12ª edición, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 13.

go, pues, de una falta de legitimación y del consecuente deterioro progresivo de la convivencia social armónica.<sup>19</sup>

En sentido similar, aunque con una metodología totalmente diversa, Habermas lo expresa en los siguientes términos:<sup>20</sup>

“En este sentido, en mi polémica con Luhmann, deduje la creencia en la legalidad a partir de una creencia, susceptible de fundamentación, en la legitimidad: “El procedimiento inobjetable de sanción de una norma, el hecho de que un proceso se ajuste a la formalidad jurídica, únicamente garantiza que las instancias previstas dentro de un sistema político, competentes y acatadas como tales, son responsables por el Derecho vigente. Pero esas instancias son parte de un sistema de poder que tiene que estar legitimado en total si es que la legalidad pura ha de considerarse *signo* de legitimidad. En un régimen fascista, por ejemplo, el hecho de que el gobierno se ajuste, en sus actos, a la formalidad jurídica puede cumplir una función de encubrimiento ideológico; ello significa que la sola forma técnico-jurídica, la legalidad pura, no puede asegurar el acatamiento, en el largo plazo, si el sistema de poder no puede legitimarse con independencia de su ejercicio ajustado a las formas correctas... Pero un procedimiento sólo puede legitimarse de manera indirecta, por referencia a instancias que de-

<sup>19</sup> Stammler presenta la cuestión en los siguientes términos: “El Derecho sólo puede convertir en realidad las aspiraciones que le son enunciadas cuando dispone de poder bastante para imponerlas. Y el poder por sí sólo es algo indeterminado y sin base, al que hay que trazar conceptualmente el camino justo”. Stammler, Rudolf F. *Tratado de Filosofía del Derecho*, traducción de la 2ª edición alemana por Wenceslao Roces, Madrid, Reus, 1930, p. 188.

<sup>20</sup> Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, traducción de José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998 (reimpresión), p. 123.

ben ser reconocidas a su vez. Así las constituciones burguesas escritas contienen un catálogo de derechos fundamentales, fuertemente protegido contra cualquier alteración, que posee virtud legítimante en la medida en que se lo entienda en conexión con una ideología del sistema de poder —y sólo así—. Además, los órganos establecidos para la creación y aplicación del derecho en modo alguno se encuentran legitimados por la legalidad de su procedimiento, sino, igualmente, por una interpretación general que sustenta al sistema de poder en su conjunto. Las teorías burguesas del parlamentarismo y de la soberanía del pueblo formaban parte de esa ideología...”.

Por ello, a fin de cuentas, la legitimidad no radica en las normas jurídicas *per se*, sino en el procedimiento de adopción y, especialmente, en su contenido, conforme a los cánones de la ideología moderna.<sup>21</sup> Consecuentemente, no interesa hacer alusión a cualquier sistema jurídico o “Estado de Derecho” *in genere*, sino a uno bien específico, aquél que se nutre de los ideales que inspiraron las revoluciones liberales del siglo XVIII, así como de los movimientos sociales de las dos centurias siguientes, respecto del cual ya se han dado algunas generalidades, por lo que sólo cabrá hacer unas anotaciones que redondeen la línea argumental que sigo.

De forma un tanto simplista, en muchas ocasiones se ha limitado el discurso político a identificar a la democracia con la realización de elecciones, cuando lo cierto es que la democracia

<sup>21</sup> De ahí que Ayala sostenga que “los principios de legitimación del poder aparecen funcionando al mismo tiempo como principios inmediatos de la organización del Derecho”. Ayala, Francisco. *Tratado de Sociología*, Buenos Aires, Losada, 1947, tomo II, p. 420, *cit.* por Recasens Siches, Luis. *Tratado general de Filosofía del Derecho*, 13ª edición, México, Porrúa, 1998, p. 230.

en los modernos Estados de Derecho, dentro de los cuales se enmarca nuestro país, no se circunscribe a la mera emisión del voto en elecciones periódicas, sino que se concibe más como un sistema de vida basado en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el asentimiento ciudadano manifestado a través de su participación y que persigue la identificación de propósitos entre gobernados y gobernantes.

Varios preceptos constitucionales corroboran esta visión,<sup>22</sup> quedando claro que el ámbito en que se enmarca la democracia se refleja en prácticamente todos los aspectos de la vida social lo que, consecuentemente, hace necesaria la existencia de normas que regulen la actividad humana, normas que, atendiendo a los propósitos perseguidos, tutelan auténticos principios democráticos de convivencia, de manera tal que democracia y Estado de Derecho son conceptos interdependientes.

Así, podría explicarse que la democracia, en su sentido político, es un sistema en el que la comunidad participa en la organización y el ejercicio del poder público y tiene como sustento el respeto de los derechos humanos y el Estado de

<sup>22</sup> En este sentido resulta paradigmática la expresión contenida en el artículo 3° de nuestra Constitución al entender a la democracia no sólo como un sistema político y una estructura jurídica, sino también como una “forma de vida...”, expresión que, coincidentemente, informa el actual Presidente del Tribunal Constitucional español, Manuel Jiménez de Parga (*La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 50), corresponde al título de uno de los libros de Carl Joachim Friedrich. En específico dicha obra se intitula *Demokratie als Herrschafts und Lebensform*, Quelle und Meyer, Heilderberg, 1959, 123 pp. Existe una segunda edición del año 1966, bajo el mismo sello editorial. Cabe advertir, para evitar suspicacias, que la redacción que ahora aparece en el artículo 3° constitucional (en lo que interesa) fue introducida con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946.

Derecho.<sup>23</sup> No siendo realista la democracia directa, sino por excepción a través del plebiscito y el referéndum, la democracia moderna es representativa en tanto el pueblo ejerce su soberanía, hoy en día, designando a sus autoridades mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El punto de partida de la teorización de la voluntad general y la soberanía popular es, indudablemente, la obra capital de Jean Jacques Rousseau, *Le contrat social*,<sup>24</sup> en la que busca construir un sistema político que respete la libertad de la que goza el hombre en su estado natural. En los capítulos V y VI del Libro Primero da la respuesta basada en el pacto social como instrumento para acceder al mismo. No entiende este pacto como una realidad histórica, sino como un medio lógico para justificar la incorporación del individuo al poder. Del pacto nace simultáneamente la comunidad política y la autoridad que la tiene que gobernar. El resultado es la enajenación de los derechos de cada individuo a favor de la comunidad.<sup>25</sup> De ahí que para el ginebrino el hombre se identifica con el ciudadano y los derechos individuales deben subordinarse a la voluntad general: “Cada uno de nosotros pone en co-

<sup>23</sup> Ante la desesperanzadora dificultad de obtener una concepción clara y uniforme de lo que es la democracia, Dahl prefiere brindar cinco criterios que deben ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la asociación, a saber: i) participación efectiva; ii) igualdad del voto; iii) control de la agenda; iv) Inclusión de los adultos; y v) alcanzar una comprensión ilustrada. *cf.* Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, traducción de Fernando Vallespín, Madrid, Taurus, 1999, pp. 47 y ss.

<sup>24</sup> Obra aparecida en 1762. Aquí se utiliza la siguiente versión castellana: Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social o principios de Derecho político*, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, 8ª edición, México, Espasa-Calpe, 1989, 163 pp.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 27.

mún su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo”.<sup>26</sup> Es a partir de esta premisa que, en la construcción intelectual que realiza en el Libro Segundo, la soberanía no es sino la puesta en marcha de la voluntad general, de la que emana la ley:<sup>27</sup>

“Mas cuando todo el pueblo estatuye sobre sí mismo, sólo se considera a sí, y se establece entonces una relación, es del objeto en su totalidad, aunque desde un aspecto, al objeto entero, considerado desde otro, pero sin ninguna división del todo, y la materia sobre la cual se estatuye es general, de igual suerte que lo es la voluntad general que estatuye. A este acto es al que yo llamo una ley”.

Dicho de otra forma, la ley es la decisión de la comunidad entera, entendida como voluntad general, decidiendo sobre sí misma por medio de normas generales y comunes,<sup>28</sup> lo que trae, consigo, unas evidentes virtudes, las cuales expresa Rousseau en los siguientes términos:<sup>29</sup>

“De conformidad con esta idea, es manifiesto que no hay que preguntar a quién corresponde hacer las leyes, puesto que son actos de voluntad general, ni si el príncipe está sobre las leyes, puesto que es un miembro del Estado, ni si la ley puede ser

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 28.

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 50.

<sup>28</sup> “Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que la ley considera a los súbditos en cuanto cuerpos y a las acciones como abstractos: nunca toma a un hombre como individuo ni una acción particular”. *Idem*.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 51.



injusta, puesto que no hay nada injusto con respecto a sí mismo, ni como se está libre y sometido a las leyes, puesto que no son éstas sino manifestaciones externas de nuestras voluntades”.

Con esta concepción, sostiene García de Enterría, arrancarí­a la noci3n esencial de la ley como garantía de los derechos individuales, enterrando las viejas ideas que hacían equivaler a la ley como manifestaci3n de una voluntad divina o superior: “Viene a resultar inesperadamente, en virtud del mágico y prodigioso hallazgo de Rousseau, que la Ley no tiene otro objeto ni produce otro efecto, justamente, que identificar, proteger y hacer efectiva la libertad, articulando la libertad de todos y asegurando su simple coexistencia”.<sup>30</sup>

Es así que en las ideas anteriores, junto con las demás doctrinas contractualistas e individualistas, se configura ya a la legitimaci3n como una forma de obediencia construida en el consentimiento, en la aceptaci3n pacífica del gobernante por el gobernado, partiendo de la base de la igualdad política de los componentes del conglomerado social que, para su identificaci3n social y política, son encuadrados bajo el concepto de ciudadanía y mediante la participaci3n de los ciudadanos en la formaci3n de la organizaci3n estatal, así como en el ejercicio de las funciones públicas.<sup>31</sup> Por ello se habla, en una visi3n operativa, por un lado, de legitimad de origen (*legitimidad secundum titulum*), de la que deriva la teoría del poder constituyente y su

<sup>30</sup> García de Enterría, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 2000 (reimpresi3n), p.28.

<sup>31</sup> En esta línea de pensamiento, Constant configura el nuevo sistema representativo a partir de la también novísima idea o noci3n de libertad (precisamente, la de los “modernos”): “Este sistema es un descubrimiento de los modernos... los antiguos pueblos no podían conocer sus necesidades ni sus ventajas: su organiza-

corolario político, la representación; y, por el otro, de legitimidad de ejercicio (*legitimidad secundum exercitium*), reflejo del respeto a los derechos fundamentales y su complemento organizacional consistente en la división de poderes, así como de las nociones de constitucionalidad y legalidad, propias de todo orden normativo.<sup>32</sup>

De ahí que hoy en día la verdadera soberanía solamente se realiza en un Estado Constitucional de Derecho, en el que los diferentes órganos de autoridad, estén limitados en cuanto al ejercicio de las facultades que se les otorgan en forma expresa

ción social los conducía a desear una libertad del todo diferente de aquella que nos asegura este sistema... Preguntemos desde luego a un inglés, un francés o un habitante de los Estados Unidos de América por la palabra *libertad*. Ella no es para cada uno de éstos otra cosa que el derecho de no estar sometido sino a leyes, no poder ser detenido, ni preso, ni muerto, ni maltratado de manera alguna por el efecto de la voluntad arbitraria de uno o de muchos individuos: es el derecho de decir su opinión, de escoger su industria, de ejercerla, y de disponer de su propiedad, y aun de abusar si se quiere, de ir y venir a cualquier parte sin necesidad de obtener permiso, ni de dar cuenta a nadie de sus motivos o sus pasos: es el derecho de reunirse con otros individuos, sea para deliberar sobre sus intereses, sea para llenar los días o las horas de la manera más conforme a sus inclinaciones y caprichos: es, en fin, para todos el derecho de influir o en la administración del gobierno o en el nombramiento de algunos o de todos los funcionarios, sea por representaciones, por peticiones o por consultas, que la autoridad está más o menos obligada a tomar en consideración... De ahí viene el sistema representativo, el cual no es otra cosa que una organización con cuyo auxilio una nación se descarga sobre algunos individuos de aquellos que no quiere o no puede hacer por sí misma... El sistema representativo es una procuración dada a un cierto número de hombres por la masa del pueblo que quiere que sus intereses sean defendidos, y que, sin embargo, no tiene siempre el tiempo ni la posibilidad de defenderlos por sí mismo...". Constant, Benjamin. "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos" en *Del espíritu de conquista*, estudio preliminar de María Luisa Sánchez Mejía, traducción de M. Magdalena Truyol Wintrich y Marcial Antonio López, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 67, 68 y 89.

<sup>32</sup> García, Eloy. *ob. cit.*, p. 38.

por la Constitución y por las leyes. En tanto que los particulares, como gobernados, gocen de la plena libertad de actuar como les parezca, con la sola limitación del respeto de los derechos de los demás o de lo que les está expresamente prohibido por la ley. En efecto, resultaría de banal trascendencia el hecho de elegir popularmente a los titulares de los principales órganos de poder público, si una vez electos pudieran desarrollar sus funciones en forma irreflexiva o desmedida, como de igual forma de poco o nada serviría un documento denominado formalmente Constitución si en el mismo no se estatuyeran reglas claras para el ejercicio de las facultades de las autoridades y sin esferas de inmunidad de los gobernados para con los órganos del Estado o, si existiendo estas características, no se previeran los mecanismos adecuados para hacer valer las violaciones que sobre estos tópicos se cometieran.

Pero para llegar a este estado, en la lógica de la lucha por los derechos, hubieron de transcurrir muchos años y sucesos históricos para que la humanidad haya llegado al sitio en el que se encuentra. Entre ellos, la progresiva generalización del derecho de sufragio y la creación de asociaciones de carácter políticos,<sup>33</sup> aspectos limitados e incluso en algunos momentos proscritos, con los cuales se produjo el tránsito del Estado liberal al Estado democrático.

Con lo expuesto hasta el momento, estimo que queda debidamente explicitado cómo la legitimidad del poder encuentra su justificación en los modernos sistemas democráticos, con la racionalización y organización del mismo. Así, la legi-

<sup>33</sup> Sobre los modelos iniciales de los derechos fundamentales y su progresión histórica, *cfr.* Peces-Barba Martínez, Gregorio; con la colaboración de Rafael de Asís Roig, Carlos R. Fernández Liesa y Ángel Llamas Cascón. *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 145 y ss.

timidad de origen se vincula a los criterios que explican su nacimiento y que en el mundo moderno se concretan con la necesidad del consentimiento de los ciudadanos, lo cual se articula por el principio de las mayorías, organizado a través del sufragio universal, libre, secreto y directo. Manifestación evidente del clímax de igualdad política, la participación se efectúa a través de elecciones periódicas, en las que intervienen todos los ciudadanos en las mismas condiciones y con las mismas posibilidades para ser elector y elegible, sin coacciones, presiones, ni tampoco orientación del sentido del voto, como condición inexcusable del libre ejercicio de la autonomía de la voluntad. A su vez, la legitimación de ejercicio es la justificación dinámica del poder, organizándolo, limitándolo y ofreciendo garantías frente a su abuso. En uno y otro caso, aunque especialmente en el segundo, el Derecho es el vehículo de los procedimientos para alcanzar legitimidad de origen en el poder y justificar la de ejercicio.<sup>34</sup>

Todo parte, como puede observarse, del principio de las mayorías, así como de la identidad, al menos parcial, entre los sujetos creadores del Derecho y los sujetos destinatarios del mismo. Se realiza así, conforme la idea de Lavagna, “ese “circuito democrático”... en virtud del cual los destinatarios de los actos administrativos o jurisdiccionales en que se plasma el Derecho formado por quienes tienen competencias normativas son los mismos ciudadanos que, en cuanto integrantes del cuerpo electoral, contribuyen a dar el impulso inicial a ese proceso de transformación de los programas políticos en modificaciones

<sup>34</sup> Sigo aquí a Peces-Barba, Gregorio, Eusebio Fernández y Rafael de Asís. *Curso de Teoría del Derecho*, con la colaboración de María José Fariñas, Ángel Llamas, Javier Ansuátegui, Jesús P. Rodríguez y José María Sauca, 2ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 319 y ss.

concretas de la realidad a través del cual halla su aplicación, en toda su complejidad, el principio democrático”.<sup>35</sup>

En síntesis, los modernos Estados democráticos se sustentan en el principio de legitimidad legal-racional, entendida en su sentido material y no formal. La aplicación de estas ideas ha permitido independizar el fundamento del poder, situándolo más allá de la voluntad y los deseos de quienes lo ejercen, en cada momento concreto. Por ello, en buena medida, la legitimidad del Estado de Derecho no radica en la sustancia de la autoridad ostentada, sino en el modo o reglas que se permiten a sus detentadores. Asimismo, la aplicación del principio de legitimidad legal-racional supuso un extraordinario avance en el desarrollo de las libertades y derechos de los integrantes de la colectividad social.

### III. EL BINOMIO INESCINDIBLE: DERECHOS Y JUECES

Ya en párrafos precedentes ha quedado asentado, que la configuración de un auténtico y efectivo Estado democrático de Derecho no se reduce a resolver la legitimidad de las instituciones públicas y el sistema normativo que de él emane, a organizar y limitar el ejercicio del poder público, ni a reconocer aquellos derechos que se estimen de especial importancia en virtud de la configuración del aparato estatal o a la luz de las circunstancias históricas. Estos elementos son necesarios, pero en modo alguno constituyen condiciones suficientes para garantizar el correc-

<sup>35</sup> Lavagna, C. “Istituzioni di diritto pubblico”, Utet, Turín, 1982, pp. 623 y 624, *cit.* por Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de Derecho constitucional*, prólogo de Francisco Rubio Llorente, traducción de Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, Tomo I, p. 110.

to desenvolvimiento de la vida en sociedad. No se trata, en definitiva, de sólo origen, competencia y derechos.

El lector comprenderá de inmediato que me estoy refiriendo a los mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos que se proclamen como fundamentales y aquellos mecanismos que permiten el respeto de las reglas del juego institucional y democrático, mediante la represión de aquellas conductas que atenten contra los principios y valores de la Carta Magna, o incluso, a través de la reparación del derecho o situación tutelada por el orden normativo. Es tan importante el aspecto de previsión, como el de corrección. En virtud del tema que me encuentro tratando, en las siguientes líneas me circunscribo a la cuestión de los derechos.

En la actualidad no se concibe ningún derecho subjetivo,<sup>36</sup> fundamental o no, sin la correspondiente garantía judicial, es decir, sin que se reconozca a su titular la capacidad de reaccionar frente a una restricción o perturbación en el ejercicio del mismo. La capacidad, en suma, para hacerlo valer y exigir el oportuno restablecimiento o expedita reparación.

Forma parte del derecho subjetivo la facultad de activar, de poner en marcha los mecanismos procesales legalmente previstos para su defensa, cualesquiera que éstos sean. Formalizada una reclamación, lo importante es obtener de los órganos jurisdiccionales competentes una respuesta fundada en Derecho con arreglo al procedimiento arbitrado para ese caso concreto por el legislador.

Y es que sin esa garantía de accionabilidad y adecuada tutela jurisdiccional, los derechos reconocidos o conferidos a sus titu-

<sup>36</sup> Sobre la noción de derecho subjetivo, *cfr.* Cruz Parceró, Juan Antonio. *El concepto de derecho subjetivo*, prólogo de Manuel Atienza, México, Fontamara, 1999, 322 pp.

lares serían una entelequia. El valor real de los derechos, su eficacia vinculante, se mide precisamente por la extensión e idoneidad de sus garantías y no por la mayor o menor solemnidad con que se proclaman. Como bien suelen decir los anglosajones en dos principios bien conocidos: *where is no remedy there is no right* o *remedies precede rights*; expresiones que sustentan adecuadamente las afirmaciones de Radbruch y Rubio Llorente<sup>37</sup> de que el único heredero real en nuestro tiempo del Derecho romano es el derecho anglosajón.

Si a la presunta conculcación de un derecho procede la activación del mecanismo judicial atinente, la conclusión de la disputa vendrá vestida en forma de una determinación jurisdiccional que fijará la verdad —siempre relativa— legal del derecho controvertido, dotando de efectividad a la norma que sustenta la decisión, misma que en nuestro sistema legal, de concurrir ciertos requisitos, podrá tener efectos para casos iguales o similares que se presenten en el futuro, sirviendo así a brindar seguridad jurídica a la ciudadanía, propósito fundamental de todo Derecho.

De ahí que por vía de consecuencia, el lector debe tener presente que el contenido de los derechos fundamentales o garantías individuales, fijado en el texto constitucional y desarrollado secundariamente a través de leyes federales y locales, según el principio de distribución residual de competencias, no se limita exclusivamente a lo que aparentemente dicen en su contexto aislado, sino también a lo que los tribunales federales interpreten, como con autoridad de sobra en su momento asentó el onceavo presidente de la *Supreme Court* estadounidense,

<sup>37</sup> Rubio Llorente, Francisco. “Juez y ley desde el punto de vista del principio de igualdad” en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 637.

Charles Evans Hughes, “Vivimos bajo una Constitución; mas la Constitución es lo que los jueces dicen que es”.<sup>38</sup>

De ello no se sigue la inmutabilidad de las leyes y de los criterios jurisprudenciales, sino que, conforme enseña la experiencia, éstos se presentan de forma cambiante, ya sea por el mero transcurso del tiempo, por la transformación de las condiciones históricas, sociales, políticas o económicas, o por el simple cambio de los integrantes del órgano jurisdiccional. Por ende, el contenido de los derechos fundamentales se presenta como un constante diálogo entre las partes y los jueces, quienes tienen siempre, como punto de referencia, ese texto legal, base de la discusión.

En efecto, el Derecho, por más escritos que sean los sistemas jurídicos inspirados en el modelo romano germánico, como es el nuestro, puede evolucionar a través del tiempo, sin mediar reforma alguna, a efecto de dar respuesta a las nuevas condiciones que se van presentando, sin que ello signifique, desde luego, tergiversar el sentido de las normas legales, pues por supuesto existen ciertos límites. Ello, desde luego, se lleva a cabo por medio

<sup>38</sup> Afirmación que el notable jurista mexicano Antonio Carrillo Flores sostiene fue efectuada en la época en la que el otrora *Justice* fungía como gobernador del Estado de New York, *cf.* “Prólogo a la primera edición en español” en Hughes, Charles Evans. *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, prólogos de Antonio Carrillo Flores, apéndice A de William J. Brennan Jr., traducción de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 7. Hughes fue electo gobernador en 1906, incorporándose a la Corte Suprema en 1910, para seis años después renunciar con el propósito, a la postre fallido, de contender a la Presidencia del país, la cual perdió contra Wilson por escaso margen. En 1930 fue nominado nuevamente para incorporarse a la Corte, pero ahora como *Chief Justice*, cargo que mantuvo hasta su renuncia definitiva en 1941. Matsuda, Mari J. voz “Hughes, Charles Evans” en Hall, Kermit L. (editor). *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, New York, Oxford University Press, 1992, pp. 415 y ss.



de la interpretación y consecuentemente, la labor del juzgador juega un papel importantísimo.

No sólo el juez interpreta las normas, tal actividad la ejecuta también, no en pocas ocasiones, el legislador al desarrollar o armonizar preceptos constitucionales, así como los órganos administrativos, encabezados por el titular del Poder Ejecutivo y su facultad reglamentaria. Todas y cada una de las interpretaciones que desarrollan estas autoridades en el ejercicio de sus funciones son fundamentales para el correcto funcionamiento de las instituciones y la consecución de una vida social armónica. Por tales motivos, bien podría decirse que la fuerza real del Derecho, el grado de justicia, libertad y orden, de fomento y amparo que puedan brindar, depende de la forma y manera en que lo materialicen los operadores jurídicos. Consecuentemente, a nivel constitucional, cada uno de los poderes instituidos, a los cuales se encomienda las funciones estatales básicas, se encuentran en el mismo plano.

Quiero referirme en particular a la interpretación que realizan los juzgadores, es decir, aquella a la cual, por su carácter definitivo, los demás intérpretes, en posición de igualdad hermenéutica, confrontan las letras de la norma para valorar su racionalidad.

Esta concepción resulta necesaria y fácilmente comprensible si atendemos a la complejidad de la vida social de los tiempos que corren, en donde la determinación de lo que es justo en un caso concreto se vuelve una labor ardua y difícil a su vez. En ese orden de ideas, no es superfluo decir que el progreso de una comunidad depende, en gran medida, de la capacidad que la misma posee para dirimir los conflictos presentes entre los individuos que la componen. Sería imposible concebir una sociedad que no los tuviera: los conflictos son motores del cambio, y son una reacción al conformismo que ahoga toda manifestación de vida en

común. Pero, esos conflictos deben ser solucionados por las vías adecuadas, si lo que se desea es la continuidad del proyecto que supone toda organización política y su compromiso de lograr la paz social.

En este sentido, la aparición histórica del monopolio de la función jurisdiccional por parte del poder público resulta muy antigua, y nosotros podemos encontrarla ya en sociedades como la romana,<sup>39</sup> donde se privilegió precisamente la estabilidad social como presupuesto para la continuidad del proyecto estatal.

En las sociedades antiguas, cuando alguna persona tiene una pretensión jurídica que resulta incontestable, esto es, cuando resulta tan evidente para la colectividad que ese sujeto está exigiendo un derecho que en realidad le corresponde, él mismo puede, por propia cuenta ejercer su derecho: porque su acción es legítima a los ojos de todos. Su fuerza ejecutiva descansa en la valoración que del acto de reclamación hace la comunidad, la opinión pública expresada en bloque, monolíticamente y por eso inargüible.

En cambio, cuando existen dudas sobre la legitimidad de su pretensión, esto es, cuando la opinión pública está dividida y, por lo tanto, la conciencia social no lo favorece de modo indiscutible, las partes en pugna preferían resolver su contención sometiendo el caso a la consideración de un tercero, quien intervendría como árbitro para dirimir el conflicto. De igual forma ocurre cuando la

<sup>39</sup> Respecto de la protección de los derechos en Roma y el “arte jurídico”, *cf.* Sohm, Rudolf. *Instituciones de Derecho privado romano. Historia y sistema*, traducción de Wenceslao Roces, Gráfica Panamericana, México, 1951, pp. 359 y ss.; e Ihering, Rudolph Von. *El espíritu del Derecho romano en las diversas fases de su desarrollo*, traducción y notas de Enrique Príncipe y Satorres, estudio preliminar de José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares, 1998, pp. 793 y ss.

evolución de la comunidad impide una conciencia jurídica homogénea, dada su complejidad.

Dicho árbitro era elegido por las partes, y la elección descansaba en su prestigio social, en su honorabilidad, tanto como en sus conocimientos. Dado que las partes lo habían elegido de común acuerdo, se garantizaba igualmente la imparcialidad de su actuación. Resulta obvio que cualquiera de las partes estaba excluida de la posibilidad de ser nombrada, pues como ya dice un viejo principio jurídico “nadie es buen juez en propia causa”.

Esta última solución fue acogida por la sociedad pero se consideró necesario regularla y encargar la tarea al poder público. Señalo como dato importante a retener, que la centralización de esta función jurisdiccional supone un paso adelante en la evolución de las sociedades, y es propio de aquellas en las que se presentan problemas complejos que es imposible dirimir de acuerdo con una conciencia social que actúe en la persona de cada uno de sus miembros.

La tarea de juzgar es, desde entonces, encargada a determinadas personas que cuentan con un patrimonio de conocimientos ajenos al no especialista. Pero la objetividad de su juicio descansa no sólo en este saber, sino también en su honestidad e imparcialidad, en su no vinculación a las partes en conflicto, esto es, en su independencia, así como en el cumplimiento estricto de un procedimiento que dote de legitimación jurídica y no política, legitimada que descansa en la forma en la que el juez obtiene el conocimiento del conflicto o litigio (mediante la instauración de un juicio o recurso del que sea competente, es decir, prevalece un principio de rogación que impide al juzgador conocerlo de oficio), en el procesamiento de la información (a través de un debate contradictorio que respete, como mínimo, los derechos reconocidos a las partes por el orden jurídico) y en cómo se transforma en

una decisión (con la emisión de una resolución motivada y razonada en términos estrictamente jurídicos).<sup>40</sup>

De tal suerte, en la misma línea de Hughes; Jiménez Campo<sup>41</sup> ha entendido bien que lo que los tribunales dicen, nace y vive en el debate procesal, pero en tanto ese decir no cambie, tanto la Constitución como cualquier otra norma jurídica es, guste o no, lo que la jurisdicción ve en ella. Ciertamente, hoy en día existe perplejidad en un importante sector de la población respecto que los enunciados lingüísticos, de cualquier clase, no encierran un sentido unívoco, ni contienen algo así como un sentido constante y perdurable, ajeno a los avatares del tiempo e inmune a la sucesión de las interpretaciones. De forma afortunada para este letrado del Tribunal Constitucional, la jurisprudencia, entendida genéricamente como creación judicial del derecho, viene a constituirse como modo de ser de la jurisdicción en el tiempo, es decir, no es sino la temporalidad de las normas jurídicas.

Poco menos que ingenua se percibe en la actualidad la idea original engendrada en el seno de la Revolución Francesa, consistente en una mera subsunción a manera de silogismo, según la cual, la separación entre la creación del Derecho y la aplicación judicial de las normas radica en que aplicar una norma no es otra cosa que extraer para el caso concreto las consecuencias que en ella se prevén de manera general y abstracta, esto es, en cercio-

<sup>40</sup> “Ciertamente la verdad judicial no puede ser más que una verdad relativa. Pero es la verdad históricamente posible en las sociedades humanas. Ni más ni menos. Hasta el momento no se ha encontrado mejor sistema para hallar la verdad en los conflictos sociales que el proceso contradictorio con un árbitro imparcial sometido únicamente a la ley. La independencia del juez y el respeto a la ley y a las formalidades procesales son las mejores garantías que se conocen en la búsqueda de la verdad”. Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho constitucional*, 7ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 735 y ss.

<sup>41</sup> Jiménez Campo, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 14.

rarse que efectivamente se ha producido el hecho y que deben darse las consecuencias que la ley quiere.<sup>42</sup> A esta concepción obedece la fórmula clásica acuñada por Montesquieu, en su *De l'Esprit des Lois*, según la cual “los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”.<sup>43</sup> Sería el juez, entonces y con cierta ironía, una especie de boca muda, carente de todo contenido volitivo.

<sup>42</sup> El primer proyecto de Constitución francesa de 1789, elaborado por la Asamblea, incluía un artículo que disponía “No será permitido a ningún juez, de cualquier manera que sea, interpretar la ley”, *cit.* por Porras Ramírez, José María. “Idea y valor de la Constitución” en AA. VV. *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, volumen I, p. 65. A su vez, en la misma línea de sentimiento antijudicial, la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791, en su Título III, Capítulo V, contempló en su artículo 3: “Los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes, ni encargarse de funciones administrativas, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”; aquí tomo la traducción de Paloma Requejo Rodríguez en Varela Suanzes, Joaquín (edición, prólogo e introducción). *Textos básicos de la historia constitucional comparada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 126. En el mismo sentido, de un modelo normativo fincado en esta concepción, es el establecido en la Constitución francesa del año III (1795). Sobre el particular, *cf.* Guastini, Riccardo. “La función jurisdiccional en la Constitución del año III” en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, traducción de Jordi Ferrer i Beltrán, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 236 y ss.

<sup>43</sup> *Del Espíritu de las Leyes*, introducción de Enrique Tierno Galván, traducción de Mercedes Blázquez y de Pedro de Vega, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2002 (reimpresión), p. 112. La cita se encuentra en el Libro XI, Capítulo VI, destinado principalmente, como es bien sabido, a describir la Constitución de Inglaterra, de cuya observación Charles-Louis de Secondat, barón de La Brède y posteriormente de Montesquieu, extraería sus ideas respecto a la división de poderes como mecanismo imprescindible para proteger la libertad y seguridad individuales.

Obviamente, semejantes posturas eran producto de la forma de entender a la ley misma. Primero, como de contenido unívoco, con un único significado verdadero del texto, evidente o accesible a través de los métodos de interpretación.<sup>44</sup> Segundo, su carácter completo u omnicomprensivo, por virtud del cual no ofrece puntos oscuros ni lagunas que no puedan aclararse y colmarse mediante los métodos de interpretación. Consecuentemente, la labor del juez es meramente cognoscitiva, no volitiva. Esta idea comenzó a hacer agua desde finales del siglo XIX por muy diversas vías y argumentos,<sup>45</sup> enderezados a demostrar que la aplicación judicial contiene también elementos creativos.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Noción idealista que ciertamente no se compadece del origen del término *interpretatio*, el cual, a decir de Burdese, quien se apoya en Cicerón, puede tener el significado primigenio de “intermediación-explicación de significados no claros”: *rem obscuram explanare interpretando*. Burdese, Alberto. *Derecho romano e interpretación del Derecho*, traducción de José María Coma Fort y José-Domingo Rodríguez Martín, Granada, Comares, 1998, p. 48.

<sup>45</sup> “La demolición se ha realizado utilizando de ordinario argumentos de tipo político (como el «decisionismo» de Carl Schmitt) o, más modernamente, de tipo lógico como en el caso de Viehweg, Larenz, Kaufmann, Esser y Perelman; pero también deducidos de la experiencia: la subsunción es una banalidad porque la dificultad no se encuentra en esa operación tan simple sino en el acuerdo sobre las premisas. *Los litigantes no discuten la subsunción; lo que discuten es la corrección de las premisas que el juez utiliza para armar el silogismo. Tal es el corazón del pleito...* Una de las analistas más precisas, Iturralde, ha recordado... “El silogismo no agota el razonamiento judicial porque representa sólo el *iter* que el juez sigue para alcanzar la decisión, pero no comprende la actividad esencial del juez a través de la que éste llega a afirmar las premisas. El aspecto relevante para fijar la corrección de la decisión judicial no es tanto probar que ésta ha sido obtenida de las premisas como justificar las premisas empleadas”...”. Nieto, Alejandro. *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 120 y ss.

<sup>46</sup> La creación sería entendida como el establecimiento de normas jurídicas o preceptos dotados de eficacia normativa, según explica Díaz Revorio, Francisco Javier. *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 327.

Oliver Wendell Holmes, quien fuera *associate justice* de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América de 1902 a 1932, expresó su rechazo a esta tesis de una manera particularmente agresiva, toda vez que el veía:<sup>47</sup>

“... The life of the law has not been logic: it has been experience. The felt necessities of the time, the prevalent moral and political theories, intuitions of public policy, avowed or unconscious, even the prejudices which judges share with their fellow-men, have a good deal more to do than the syllogism in determining the rules by which men should be governed...”.

La teoría jurídica moderna reconoce, la gran complejidad de la operación de aplicación, tanto en lo que se refiere a la determinación del supuesto de hecho cuanto en lo que hace a la fijación de la premisa mayor; y ha demostrado ante todo que la interpretación no tiene un contenido puramente cognoscitivo, porque frecuentemente la ley a aplicar no tiene un sentido único, de modo que la aplicación de Derecho no consiste simplemente en encontrar ese sentido, sino también en optar entre los diversos contenidos posibles de la ley. En resumidas cuentas, la decisión judicial no está totalmente predeterminada en todos sus extremos y, en consecuencia, en la aplicación de la norma hay un mayor o menor margen de libertad, una cierta actividad

<sup>47</sup> Homes, Oliver Wendell. “The common law 1”, 1881, *cit.* por Schwartz, Bernard. *A history of the Supreme Court*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 191. Schwartz puntualiza también que: “When Holmes wrote these words, he was pointing the way to a new era of jurisprudence that would, in former Attorney General Francis Biddle’s words, ‘break down the walls of formalism and empty traditionalism which had grown up around inner life of the law in America’. The courts, Holmes urged, should recognize that they must perform a legislative function, in its deeper sense...”. *idem*.

de creación de la premisa mayor en la cual subsume el supuesto de hecho.

Ahora bien, el hecho de que la actividad jurisdiccional no se encuentre totalmente preconfigurada normativamente, no significa que la labor creativa del Poder Judicial se equipare a la del legislador, que se le convierta en un poder político ni que sus funciones revistan la naturaleza de esos actos.

A este respecto, la moderna doctrina de la aplicación, como da cuenta De Otto,<sup>48</sup> advierte al mismo tiempo de la importante diferencia que media entre los actos en que se aplican las normas y aquellos en los que se crea el Derecho, porque la diferencia entre Derecho y política no es la que media entre decisión y deducción metódica, sino la que hay entre los diferentes modos de argumentación y fundamentación de los actos de una y otra clase.

En efecto, lo que caracteriza a la decisión política, como la que realizan los poderes Ejecutivo y Legislativo, es que se argumenta y es argumentable racionalmente a partir de los fines que persigue y, por lo tanto, la opción por una u otra alternativa se basa en las consecuencias que previsiblemente van a tener los actos (se hace esto y no lo otro para producir unas consecuencias y evitar otras y alcanzar así el fin que se invoca como fundamento del acto). Por el contrario, la decisión en la que se aplica el Derecho, y en concreto la decisión jurisdiccional, se basa en un modelo argumental distinto. Sus decisiones sólo alcanzan aceptación general o, mejor dicho, legitimidad, si se basa en premisas que a su vez recogen esa aceptación (es decir, las leyes emitidas por el legislador democrático), lo cual significa que es preciso poner de lado tanto las opiniones meramente personales del juz-

<sup>48</sup> De Otto, Ignacio. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 1991 (reimpresión), pp. 228 y ss. En este punto sigo al malogrado constitucionalista español.



gador como las particularidades extrajurídicas del caso y las consecuencias particularizadas de la decisión del mismo,<sup>49</sup> con el matiz que más adelante preciso.

Según criterios de aceptación general, la exigencia de fundamentación a que vengo refiriéndome se cumple de dos modos complementarios. El primero de ellos es la sumisión a la norma, que viene a constituirse en el marco en que toda argumentación ha de moverse. En segundo lugar, en la medida en que la sumisión a la norma no predetermine el contenido de la decisión (por oscuridad o insuficiencia), ésta tiene que apoyarse en reglas de aplicación, que no son sino los criterios complementarios de fundamentación que la conciencia jurídica general o el propio sistema normativo establecen como válidos, que de forma sintética, podrían resumirse en las reglas de interpretación, las construcciones dogmáticas elaboradas por la doctrina, los precedentes judiciales o la jurisprudencia obligatoria.<sup>50</sup> Todos estos mecanismos, asimismo, reducen el

<sup>49</sup> *cf.* Mendoça, Daniel. “Aplicación del Derecho” en Garzón Valdés, Ernesto y Francisco J. Laporta (editores). *El derecho y la justicia*, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 267 y ss.

<sup>50</sup> “**La interpretación del derecho no se identifica con la política jurídica.** De ello tiene que mantenerse apartado el jurista en cuanto exégeta de la norma. La preparación para el oficio, la formación y la objetividad científica tienen que conducir a que únicamente se acepten **los criterios de valor que procedan de la propia materia jurídica** y que así se hagan constar... En este sentido toda interpretación está vinculada por el principio jurídico clásico del Art. 13 del Código Civil Suizo, según el cual la interpretación se efectúa de acuerdo con “la tradición y la doctrina acreditada”. Esto tiene vigencia según el mencionado precepto también en los casos en los que los tribunales se ven obligados a colmar lagunas, a producir derecho judicial...”. Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, traducción de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1987, p. 132.

margen de indeterminación de las normas jurídicas, haciendo más previsible las resoluciones judiciales.<sup>51</sup>

A través de esta mecánica, en la cual quedan bien configurados sus límites (por ejemplo, el juez no podrá, válidamente, ofrecer una interpretación que sea evidentemente contraria al texto normativo), es posible adecuar la interpretación de la Constitución y de las leyes al infatigable paso del tiempo y al cambio de las circunstancias sociales, políticas y económicas, sin que esto implique la desnaturalización de la construcción jurídica de los tribunales.

Evidentemente, como ha evidenciado García de Enterría, apoyándose en Bachof, los tribunales, sobre todo los de corte constitucional, no pueden ser ciegos a las consecuencias políticas de sus decisiones. “Pero esas consecuencias sólo puede tomarlas en cuenta en el marco de las posibilidades abiertas por el ordenamiento, pudiendo contribuir la consideración de las potenciales consecuencias de su sentencia a descubrir el Derecho ‘justo’ y a construir interpretaciones jurídicas con una u otra corrección a las que no hubiese llegado si no hubiese tenido a la vista ese resultado. En ese sentido, existe, sin duda, un cierto influjo de las repercusiones políticas de la sentencia sobre la interpretación jurídica. Pero aquí está a la vez el *límite* para la toma en cuenta de tales consideraciones. Contra el derecho, el juez no puede decidir jamás... Un Tribunal Constitucional no puede rehusar la validez de una Ley sólo por las consecuencias jurídicas implicadas en ella...”<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Aunque como advierte Vernengo, “aún la más estricta de las aplicaciones del derecho mantiene un atisbo de discrecionalidad. Pues las decisiones de los jueces son, a la postre, decisiones que toman seres humanos para modificar las expectativas de otros hombres”. Vernengo, Roberto J. “Interpretación del Derecho” en Garzón Valdés, Ernesto y Francisco J. Laporta (editores), *ob. cit.*, p. 258.

<sup>52</sup> García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª edición, Madrid, Civitas, 1994 (reimpresión), pp. 183 y ss.

Este propósito noble de configuración de un sistema jurídico real y efectivo que brinda la jurisdicción, sobre todo por su sujeción y respeto a la Constitución y a los derechos y valores en ella configurados, permiten la plena interacción de los poderes del Estado. Bien ha puesto de relieve Zagrebelsky al sostener que en nuestros días los jueces tienen una gran responsabilidad en la vida del Derecho, desconocida en los ordenamientos del Estado de Derecho legislativo: “Pero los jueces no son los señores del derecho en el mismo sentido en que lo era el legislador en el pasado siglo. Son más exactamente los garantes de la complejidad estructural del derecho en el Estado constitucional, es decir, los garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre ley, derechos y justicia. Es más, podríamos afirmar como conclusión que entre Estado constitucional y cualquier “señor del derecho” hay una radical incompatibilidad. El derecho no es un objeto propiedad de uno, sino que debe ser objeto de cuidado de todos”.<sup>53</sup>

#### IV. LA JURISDICCIÓN COMO PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Hemos visto sucintamente como el sistema representativo que en el Estado liberal se ideó para franquear el problema que representaba la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, en el Estado democrático se convierte en la forma habitual de ejercicio de la participación y, además, de forma colectiva, a través de los partidos políticos.<sup>54</sup> La democracia, pues, se transforma en representativa y el sistema representa-

<sup>53</sup> Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, epílogo de Gregorio Peces-Barba, Traducción de Marina Gascón, Madrod. Trotta, 1995, p. 153.

<sup>54</sup> *cfr. supra* apartado II *in fine*.

tivo en la forma más habitual de democracia.<sup>55</sup> En consecuencia, la participación directa del pueblo en la toma de decisiones adquiere un carácter excepcional y, en todo caso, complementario de la primera. Eso es así, tanto por razones que atienden a la imposibilidad fáctica de estructurar un Estado de acuerdo con el principio de democracia directa, como por las que se inclinan hacia una justificación de la superioridad del sistema representativo.<sup>56</sup>

Durante la época liberal, la intervención de los individuos en el ejercicio del poder cumplía, en última instancia —según se ha visto arriba— una función legitimadora de las limitaciones impuestas por el legislador a la libertad natural de las personas. En el sistema democrático actual, se conceptúa también como

<sup>55</sup> Sobre la construcción de la noción de representación, su modificación democrática y las asimetrías que esto ha representado, *cf.* Garrorena Morales, Ángel. *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, epílogo de Manuel Aragón Reyes, Civitas, Madrid, 1991, 121 pp. No está demás precisar que, incluso, hay quien sostiene que la conformación originaria (específicamente la estadounidense) de un régimen representativo obedeció a crear un sistema encaminado no a promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino más bien a producir el efecto contrario, ante la desconfianza (propia del pensamiento de Montesquieu) en la participación activa en la política por parte de los ciudadanos. *Cf.* Gargarella, Roberto. *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997, pp. 49 y ss.

<sup>56</sup> Parto pues de la premisa de que los sistemas democráticos que existen hoy son de tintes representativos. Por lo tanto, excede al propósito de estas líneas cualquier consideración sobre las ventajas o “plusvalor democrático” de las democracias directas. Me limito a indicar al lector que sobre el tema, Bröckenförde publicó en 1983 un notable estudio sobre la democracia y representación (intitulado *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*), evidenciando, con base en un análisis sustantivo y no meramente referenciado a las dificultades prácticas, los errores de los que parten aquellos que sostienen la primacía de las formas directas de democracia. Existe versión castellana: Bröckenförde, Ernst Wolfgang. “Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia” en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, prólogo y traducción de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 133 y ss.

la articulación jurídica de la posibilidad de que los individuos puedan participar en el ejercicio del poder, con el propósito de canalizar el flujo de comunicaciones políticas de la sociedad al Estado, con lo que se hace posible que la comunidad política se constituya como tal en la medida en que se autodetermina de manera constante y puede decidir el sentido de su orientación política. Esto es, como explica Presno Linera, “la democracia se presenta como un sistema abierto, dotado de gran capacidad para percibir las informaciones procedentes de la sociedad y canalizarlas de la manera adecuada. Esto es posible gracias a que dispone de las respuestas oportunas para hacer frente al carácter plural y dinámico de las sociedades modernas, si bien para el cumplimiento de estas finalidades es necesario asegurar su autonomía, su carácter normativo y su apertura cognoscitiva hacia el sistema social”.<sup>57</sup>

Precisamente por ello, la viabilidad misma del sistema democrático tiene como presupuesto no solo la invocación formal del nexo de legitimación e imputación existente entre la acción de los órganos de gobierno representativos y la ciudadanía, por virtud del cual es posible hablar de la autorización con la que gozan aquellos respecto de ésta (y con lo que se garantiza, en la construcción teórica tradicional, que las decisiones vinculantes sean aceptadas como premisas de comportamiento, primero, generales y, posteriormente, particulares), sino también y de modo primordial, a que las acciones emanadas de las instancias representativas resulten congruentes con la voluntad de la comunidad social, pues solo de esta manera se consigue en realidad, más allá de la competencia derivada de la función legislativa o administrativa, de su origen en unos comicios po-

<sup>57</sup> Presno Linera, Miguel Ángel. *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2002, p.23.

pulares y de la posibilidad de imponer las determinaciones por la vía de la coacción, la capacidad de generar aceptación y disposición a su obediencia y seguimiento. Parafraseando a Bröckenförde, se trata de la constatación efectiva de la representación democrática, de la actualización y la manifestación de la identidad y conciencia mismas del pueblo, de manera tal que la acción de los representantes, en sus reflexiones, en sus decisiones y en sus consultas al cuerpo electoral, los individuos reconozcan su propio yo como ciudadanos y el pueblo reconozca su propia identidad.<sup>58</sup>

Como es bien sabido, el planteamiento de la democracia como unidad perfecta del pueblo como sujeto y objeto del poder, como representación idealizada de la voluntad general, es algo que no se consigue jamás en la práctica.<sup>59</sup> Pero esa modalidad utópica sí sirve como marco referencial al cual debe acudir para normar nuestras conductas en aras de continuar con la perfección del sistema democrático y el debido progreso del desarrollo social. De lo contrario, se corre el riesgo de que los procedimientos democráticos de legitimación, a través de los cuales se forma la voluntad estatal y se concretan las decisiones, se vacíen de contenido, carezcan de toda validez intrínseca y se reduzcan, en fin a meros rituales, caldo de cultivo, bien lo sabemos entre nosotros, para que generen formas de autoservicio político.

De ahí que Ramírez<sup>60</sup> advierta:

<sup>58</sup> Bröckenförde, Ernst Wolfgang, *ob. cit.*, p. 151.

<sup>59</sup> Jáuregui, Gurutz. “Prólogo” en Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio. *La desobediencia civil en el Estado constitucional democrático*, Madrid, Marcial Pons, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, p. 10.

<sup>60</sup> Ramírez Giménez, Manuel. *La participación política*, Madrid, Civitas, 1993 (reimpresión), p. 31.

“El remedo de democracia se destruye el día en que el pueblo descubre que ha entregado su libertad a una pequeña oligarquía. Y entonces comprende que, aunque la no participación pueda ser una alternativa de su libertad, lo que acaso no exista en una democracia es la libertad misma a renunciar al derecho a esa participación”.

Ciertamente, la participación política se erige como el presupuesto esencial de todo régimen democrático. Pero, en consonancia con lo que vengo exponiendo, semejante participación en los asuntos públicos no se reduce a la emisión del voto cuando deban renovarse, mediante sufragio popular, los titulares de los órganos previstos constitucionalmente como representativos. Al contrario, la consecución de esa aproximación entre el poder instituido y la conciencia política colectiva, la identificación de ésta para con los actos de los representantes, exige, por un lado, el que los legisladores electos, el titular del Ejecutivo y, sobre todo, los partidos políticos (al ser éstos en las democracias contemporáneas los instrumentos de mediación y encauzamiento de las corrientes sociales y el poder), se tomen en serio su responsabilidad en el desempeño del papel que tienen encomendados, procurando, mediante la adopción de vínculos de comunicación en los que imperen las discusiones racionales, recoger ese “sentir político” del elemento personal del Estado. Por otro lado, también se precisa que la ciudadanía tenga la capacidad, mediante la instrumentación normativa atinente, de participar o influir de forma más continua y efectiva en la toma de las decisiones estatales, pero sin que esto signifique la sustitución del origen popular de los principales órganos del gobierno, ni que su inclusión traiga aparejada la distorsión del escenario político democrático.

Sobre el particular, Simon ha aceptado que el aspecto electoral es sin duda alguna, un componente fundamental de las democracias de masas, como también lo constituye la regla de la toma ordinaria de decisiones con base a un criterio mayoritario, pero de inmediato acota que “estos recursos no pueden convertirse en la característica esencial del concepto de democracia y desplazar su verdadera esencia: la consecución de la colaboración participativa de todos los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, el derecho a constituir y ejercer oposición, el control público permanente de los gobernantes y el deber de rendir cuentas a los gobernados, así como a la más amplia posibilidad de autodeterminación del individuo. En vez de desviar la atención sobre estas reivindicaciones, habría que meditar sobre las deficiencias vigentes”.<sup>61</sup>

Con esta premisa, Schneider reflexiona sobre los límites del principio mayoritario y la manera de hacer valer los intereses de los afectados por las decisiones del poder público de forma que, manteniendo la unidad de acción estatal, no haya menoscabo de la fuerza legitimadora del proceso político como forma de atribución de decisiones políticas. Toda vez que, en su concepto, la causa del problema obedece más a las deficiencias funcionales del sistema de partidos, como consecuencia de las transformaciones y las crisis del sistema representativo, la respuesta la encuentra en complementar, en todas las fases del proceso político, desde la formación de la opinión pública y hasta la decisión estatal, los elementos tradicionales de la representación política con los de

<sup>61</sup> Simon, H. “Demokratie und Grundgesetz” en Jüngel, E., R. Herzog y H. Simon. *Evangelische Christen in unserer Demokratie*, Gütersloh, 1985, p. 61, cit. por Schneider, Hans Peter. “Poder sin soberano” en *Democracia y Constitución*, prólogo de Luis López Guerra, traducción de Manuel Bonachela Mesas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 250.



la participación democrática,<sup>62</sup> sin que en modo alguno se planteen estas formas de participación en términos de disyuntiva, al no ser más que meras concreciones del principio democrático de soberanía popular.<sup>63</sup>

También Gomes Canotilho,<sup>64</sup> reconocido constitucionalista y profesor de las universidades de Coimbra y de la Autónoma de Lisboa, ha destacado el carácter complejo del principio democrático representativo:

“Só encarando as várias dimensões do princípio democrático (propósito das chamadasteorias complexas da democracia) se conseguirá explicar a relevancia dos vários elementos que as teorias clássicas procuravam unilateralmente transformar em *ratio e ethos* da democracia. Em primeiro lugar, o princípio

<sup>62</sup> Aquí es importante subrayar que, para Schneider, son diferentes el principio de participación democrática y los mecanismos de participación directa, entendidos éstos como surgidos del modelo asambleario de participación permanente (*Rätemodel*), a los cuales no considera aptos para afrontar los complejos problemas de la moderna sociedad industrial en situaciones normales y que conducirían a una politización constante de la población. Schneider, Hans Peter. *ob. cit.*, p. 260.

<sup>63</sup> “Un Estado moderno de partidos no puede renunciar al principio de representación como factor legitimador, pero tampoco puede excluir totalmente o incluso declarar inconstitucional el concepto de participación. Es más bien un complemento necesario del sistema representativo, por lo que no está en contradicción con el mismo. Ambos son manifestaciones del principio democrático de soberanía popular, que se complementan y apoyan mutuamente en su relación. Y contra esto tampoco se puede argumentar que una democracia participativa debilitaría la responsabilidad política del Parlamento y del Gobierno, ni que el acto electoral se devaluaría por el ritual del voto o por el mero testimonio de la opinión pública. La representación y la participación no deben ser enfrentadas. La capacidad legitimadora que producen para el sistema democrático tiene un significado propio irrenunciable y totalmente diferente, dependiendo de la situación política concreta...”, *ibid.*, p. 264.

<sup>64</sup> Gomes Canotilho, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª edición, Coimbra, 1999, pp. 282 y ss.

democrático acolhe os mais importantes postulados da **teoria democrática representativa** —órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica **democracia participativa**, isto é, a estruturação de procesos que ofereceram aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. É para este sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder... a participação democrática dos cidadãos... o reconhecimento constitucional da participação directa e activa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático... e aprofundamento da democracia participativa... Com a consagração de uma inequívoca *dimensão representativa* do princípio democrático, a Constituição teve em conta não só a mudança estrutural desta dimensão nos modernos Estados, mas também a necessidade de dar *eficiência, selectividade e racionalidade* ao princípio democrático (*orientação de 'output'*). Afastando-se das concepções restrictivas de democracia, a Constituição alicerçou *adimensão participativa* como outra componente essencial da democracia. As premissas antropológico-políticas da participação são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação reside primariamente na participação política (*orientação de 'input'*). Entre o conceito de democracia como optimização de participação, a Lei Fundamental «apostou» num conceito “complexo-normativo”, traduzido numa relação dialéctica (mas também integradora) dos dois elementos— representativo e participativo”.

En definitiva, no cabe identificar el principio democrático con el mayoritario, entendido éste como reflejo de la voluntad de los

electores expresada en las urnas,<sup>65</sup> lo cual vale tanto para los instrumentos de democracia indirecta o representativa (elección de funcionarios) como para los de la llamada democracia indirecta o semi-directa (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, etcétera). El sufragio político es sin duda el ejercicio paradigmático en las democracias de nuestros días. Es el acto fundamental de participación, pues es la causa última de legitimación de los modernos Estados, nuevo sacramento que vino a sustituir a los órdenes religiosos, dinásticos y carismáticos como sustento del poder público. Pero de esto a afirmar que el voto es la única vía de participación, y que con ello se satisface la influencia ciudadana en el aparato estatal, hay un largo trecho. No es así.

Atendiendo a su origen etimológico, el vocablo *participación* indica tanto la acción de tomar parte en un asunto como también, en una acepción distinta, tomar partido en o respecto de algo.<sup>66</sup> De tal suerte, el participante, o lo que es igual, el que participa, es aquél que toma parte en alguna cosa, acción o deci-

<sup>65</sup> “La idea de democracia, y la igualdad que esencialmente contiene, persigue la satisfacción de los intereses y deseos de los ciudadanos, de todos los ciudadanos, y la regla de la mayoría... sirve para acoger aquéllos intereses y deseos pública y colectivamente manifestados. En tal sentido democracia y regla de mayoría están vinculados estrechamente –quizá ya indisolublemente– pero no son, claro está, idénticos. La regla de mayoría es tan sólo *uno* de los elementos que integran el complejo funcionamiento de un sistema democrático. Un elemento que no se puede aplicar siempre y que es además de aplicabilidad limitada. Empero cuando es posible hacerlo y se aplica..., no resulta fácil hacer que funcione correctamente”. Chueca Rodríguez, Ricardo L. *La regla y el principio de mayoría*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 163.

<sup>66</sup> “*participatio, -onis [participo]*, f., comunicación, participación... *participium, -i [participo]*, n., participio | participación... *participo, -are, avi, atum [particeps]*, tr., hacer partícipe, hacer participar... *particeps, -cipis [pars, capio]* adj., que toma parte, que comparte, partícipe, participante...”. Segura Munguía, Santiago. *Nuevo diccionario etimológico latín-español y de las voces derivadas*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001, p. 536.

sión, así como también quien toma partido por una cosa, acción o decisión, esto es, quien decide u opta por algo en relación a lo cual existen al menos dos o más alternativas de solución o tratamiento. En congruencia con estos antecedentes, en el lenguaje jurídico ordinario, recogido en el *Diccionario de la Lengua Española*,<sup>67</sup> el sustantivo *participación* y el verbo del que deriva, *participar*, aluden, en lo que interesa traer a colación, a dos significados. Por un lado, a que un sujeto tenga injerencia en una cosa o tocarle algo de ella y, por el otro, a dar parte, noticiar, comunicar. Estas nociones etimológicas y de uso común del idioma castellano, como es lógico y ha puesto de relieve Castellà,<sup>68</sup> son acogidas por el lenguaje jurídico y, concretamente, en el jurídico político. Así, en un aspecto, participar es tomar parte en la adopción de una decisión, sin que ello denote cómo y con cuáles alcances se participa, aunque sí presupone la existencia de información previa, pues de otra forma no se podría participar de manera adecuada. Una segunda acepción, en opinión del autor citado, muestra la forma en que se materializa la decisión de participar, es decir, mediante la toma de partido por una acción o decisión, a través de la integración a una organización política o social, o con el apoyo a una opción en detrimento de otras.

<sup>67</sup> Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, 2001, p. 1145: Participar, vocablo que proviene del latín *participare* denota: a) dicho de una persona o tomar parte de algo; b) recibir una parte de algo; c) compartir, tener las mismas opiniones o ideas que otra persona; d) tener parte en una sociedad o negocio o ser socios de ellos; y e) dar parte, noticiar, comunicar. A su vez, participación, que proviene del latín *participatio*, *-onis*, es la acción y efecto de participar.

<sup>68</sup> Castellà Andrea, Joseph M<sup>a</sup>. *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Barcelona, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 2001, p. 38.

De lo expuesto se tiene que, en el ámbito del Derecho público, participar implica concurrir en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos. Se traduce en una noción esencial en los entramados estatales, pues denota la relación existente entre los integrantes del conglomerado social de determinada comunidad política con los poderes públicos que les dirigen y representan.

Así, en el marco del principio democrático y utilizando la terminología propuesta por Aragón,<sup>69</sup> el concepto de participación es una de las manifestaciones o configuraciones materiales en las que se realiza dicho principio, cuyo contenido último refiere a la titularidad del poder público, traduciéndose de este modo en un derecho fundamental a tomar un rol activo en la adecuación de los ordenamientos y a los propios procesos evolutivos que se dan en la vida social y política, derecho que, a su vez, admite una amplia variedad de concreciones en los ordenamientos jurídico nacionales, sobresaliendo, como ya se mencionó, el del sufragio.

De manera sistemática, Pizzorusso diseña un esquema que pretende cubrir las diversas formas o mecanismos de participación en los sistemas democráticos de nuestros tiempos.<sup>70</sup> Para ello, parte de aceptar que, en aras de hacer efectivo el alcance básico de la soberanía popular, corresponde al pueblo expresar las orientaciones fundamentales en cuyo marco debe emprenderse la procura de los intereses públicos, lo cual no se efectúa necesariamente, mediante un catálogo rígido y cerrado de formas, por lo que si bien las técnicas de la democracia representativa se han configurado tradicionalmente como las más

<sup>69</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990 (reimpresión), pp. 91 y ss.

<sup>70</sup> Pizzorusso, Alessandro, *ob. cit.*, pp. 103 y ss.

importantes, nada impide que otros institutos puedan yuxtaponerse a la representación ni que ésta se organice a través de expedientes diversos.

A partir de este planteamiento, el profesor italiano configura tres esferas de participación democrática, que van desde los tradicionales mecanismos de la democracia representativa hasta los de la democracia directa, quedando de manera intermedia lo que él denomina *democracia participativa*, término que desde mi perspectiva, no resulta del todo afortunado, pues por definición, según se explicó recién, toda democracia es participativa: se participa tanto al elegir a un presidente municipal, como al optar por una de las opciones propuestas en una consulta plebiscitaria o al formar parte, por ejemplo de un jurado en los limitados casos que nuestra legislación lo permite.

Haciendo de lado esta disquisición terminológica, que en realidad no afecta su planteamiento, una función integradora y no sustitutiva de los mecanismos de la democracia representativa, apunta la obra en cita,<sup>71</sup> desarrollan los propios a la democracia directa y representativa, en tanto que, los primeros, implican el ejercicio de poderes decisorios por parte de los órganos públicos que se presentan como inmediata expresión del pueblo y, los segundos, comportan la participación de tales órganos o de los representantes de los intereses colectivos en procedimientos que habrán de concluir en decisiones de órganos legislativos, administrativos o jurisdiccionales.

Esto es, en el concepto preciso de democracia participativa asignado en esta construcción, por un lado, no se plantea en términos de alternativa sino de complemento, de correctivo y de estímulo respecto de las otras dos formas de democracia y a los principios que las guían, comenzando con el mayoritario,

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 110.

con los cuales se presenta en combinación; y, por otro, en él se encuentran las instituciones jurídicas que configuran la intervención de determinados órganos o de los ciudadanos en procedimientos que, pese a dicha intervención, concluyen con una decisión adoptada por los poderes públicos. Se refiere, a la actividad desarrollada por órganos o ciudadanos, individualmente o como representantes de organizaciones portadoras de intereses sociales, con la finalidad de influir en la gestión de los poderes públicos, sin que esta actividad se traduzca, al menos no directamente, en actos jurídicos que finalizan un procedimiento también público. Así, por ejemplo, las instituciones de la democracia participativa complementarían las de la representativa mediante la entrada de los ciudadanos en los procesos decisorios en el seno de las instituciones emanadas de la elección popular, sin quedar reducidas al acto de votación al inicio de cada mandato, así como también permitirían la introducción de mecanismos de control directos en órganos que no están sujetos a responsabilidad de índole política.

Las intervenciones de democracia participativa en las instituciones, Pizzorusso las ordena a partir de dos ejes. El primero alude al tipo de interés defendido con la intervención, según tienda a la realización de un interés propio del sujeto participante, normalmente colectivo y excepcionalmente individual, o de un interés general. El segundo hace referencia a la entidad colectiva o singular del ente participante.

En efecto, se dice que entre los institutos de la democracia participativa,<sup>72</sup> se encuentran todos aquellos a través de los cuales, ciudadanos concretos o representantes de grupos sociales expresan sus pretensiones con un alcance que va más allá de la mera manifestación de opiniones ante un elenco mayor o menor de des-

<sup>72</sup> *Ibid*, p. 111.

tinatarios, para convertirse en un acto de integración de un procedimiento que concluirá con la emanación de una medida dotada de efectos normativos, participación a la que denomina activa. Pero también encuentra la existencia de otro tipo de intervención, de carácter pasivo, cuando las manifestaciones expresadas sirven al ente u órgano ante el que se dirigen para identificar más correctamente las exigencias e intereses por los que debe velar. A continuación, hace hincapié en que las intervenciones de carácter participativo pueden clasificarse, en primer lugar, según que las mismas correspondan a sujetos que actúan a título individual o a personas que, de un modo u otro, se presentan como representantes de grupos sociales de variado origen socio-económico y con una organización más o menos perfecta desde el punto de vista jurídico. Un segundo enfoque distingue entre las intervenciones participativas que procuran un determinado interés individual o colectivo, propio del sujeto participante o del grupo por el representado, y aquellas otras que tienden a la realización de intereses generales, asumidos por quien interviene en razón de la solidaridad, de la exigencia de defender un programa político o de la de actuar como exponente de un grupo de presión.<sup>73</sup> De estos lineamientos se derivan las siguientes cuatro hipótesis:<sup>74</sup>

“a) Caso del partícipe a título individual que procura su interés propio. Se trata de la hipótesis más simple y la que da lugar a la problemática de la intervención del particular en el procedimiento administrativo... y al sentido del principio contradictorio en el proceso y, dentro de sus límites propios, en el procedimiento legislativo.

<sup>73</sup> *Ibid*, pp. 110 y ss.

<sup>74</sup> *Ibid*, p. 111.



“b) El caso... en el que los representantes de grupos sociales (sindicatos, confesiones religiosas, grupos étnicos o lingüísticos, etc.) se integran en órganos colegiados con esa condición y al objeto de defender los intereses colectivos de quienes pertenecen al grupo de que se trate... Entran también en este tipo de participación los casos en los que los grupos sociales, en cuanto tales, deban o puedan ser consultados en el curso de un procedimiento o bien cuando aquéllos son titulares de facultades de iniciativa sobre el procedimiento mismo.

“c) El supuesto del partícipe individual que actúa en la procura de intereses generales... Actividades jurídicas que son manifestación de este tipo de participación son el poder de denuncia... el derecho de petición... la acción popular, etc. También a este caso se reconduce la hipótesis de que se atribuyan funciones de este carácter no ya a cualquier ciudadano sino aun órgano público independiente y encargado de promover iniciativas del tipo de las mencionadas...

“d) Quizá la hipótesis de mayor interés sea la del representante de grupos sociales que actúa participando en un procedimiento no como valedor de los intereses de su propio grupo sino en atención al interés general. Este caso, no fácilmente distinguible del examinado en el apartado c), se caracteriza porque, en él, la participación se presenta, más que como un canal para la expresión de pretensiones, como un medio del que se sirve el ente en cuyo ámbito se realiza para obtener la colaboración en sus proceso de decisión de fuerzas sociales distintas a aquéllas que normalmente se expresan a través del ente mismo”.

La propuesta de Pizzorusso tiene la virtud no sólo de explicar en forma unitaria las modalidades participativas que se rea-

lizan en los diversos entes públicos (mismas que pueden variar según el ordenamiento jurídico de que se trate), distintas de aquellas que suelen identificarse a los modelos representativo y directo o semi-directo, sino que sirve de forma complementaria, para delimitar el concepto de la materia que se trata, mediante la determinación de los sujetos participantes (los ciudadanos de forma individual o agrupados en las organizaciones representativas de ciertos intereses sociales), los ámbitos de aplicación (al seno de los órganos constitucionales y legales que se identifican con los poderes clásicos del Estado) y el objeto de la misma (participación en los procesos de adopción de decisiones públicas, la cual puede adoptar tantas formas como procedimientos de decisión existan, tales como consultivas, propositivas, informativas y controladoras, mas no así las decisorias).

Aplicando los elementos que anteceden, resulta claro que, con motivo del ejercicio de la función jurisdiccional,<sup>75</sup> y específicamente la judicial, pueden presentarse varias formas

<sup>75</sup> De los lineamientos ofrecidos en el apartado III (*vid. supra*), se puede concluir, junto con Heyde, que “la jurisdicción se caracteriza por el dictamen jurídico vinculante... sobre supuestos de hecho en casos de derecho cuestionado, vulnerado o amenazado. Cometidos de este tipo serán desempeñados en términos de la Constitución fundamentalmente como función estatal y por el *poder judicial*, esto es, en procesos especialmente reglados por un órgano imparcial personal y objetivamente independiente... es decir, por el juez. Éste resuelve un asunto jurídico ajeno: cuando interviene lo hace respecto de asuntos en los que nada tiene que ver personalmente. Esta es la diferencia decisiva entre la Administración de Justicia y la Administración Pública, entre aplicación judicial y aplicación ejecutiva del Derecho: en un acto administrativo las autoridades no deciden sobre asuntos ajenos, sino sobre los propios”. Heyde, Wolfgang. “La jurisdicción” en Benda, Ernest, *et. al. Manual de Derecho constitucional*, presentación de Konrad Hesse, edición, prolegomena y traducción de Antonio López Pina, Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 773.

de participación ciudadana, tales como la función de jurado,<sup>76</sup> las de coadyuvancia que llevan a cabo los ofendidos en los procesos penales<sup>77</sup> y hasta ciertas formas muy particulares de orga-

<sup>76</sup> Función que la propia Constitución, en su artículo 5, cataloga como un servicio de carácter público y, además, obligatorio. En lo que interesa, el precepto en cuestión reza así: “En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales e índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”. Obligación que se encuentra refrendada en el artículo 36, fracción V, como obligación de los ciudadanos mexicanos. A su vez, el diverso numeral 20, apartado A, fracción VI, reconoce como uno de los derechos fundamentales del inculcado: “VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación”.

<sup>77</sup> Participación que, en reciente reforma constitucional, se ha visto reforzada con el reconocimiento de ciertas garantías individuales para los ofendidos con la comisión del ilícito penal, contenidas en el apartado B del artículo 20, del siguiente tenor: “B. De la víctima o del ofendido: I.- Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; II.- Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; III.- Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; IV.- Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; V.- Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculcado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y VI.- Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio”.

nización judicial que se configuran en las entidades federativas.<sup>78</sup> Como anticipa el título de la presente contribución, me limito a referirme a aquella participación que efectúa la ciudadanía, con motivo de la resolución de un conflicto legal y que se dirime a través de un procedimiento en el que impera el principio del contradictorio.

A diferencia de Pizzorusso, mi convicción de que nos encontramos ante una efectiva forma de participación ciudadana, no deviene por la mera posibilidad de formular al juzgador pretensiones a las que se les atribuye un grado de efectividad —no de mera consulta u opinión; por el contrario, se afirma tener la razón o verdad jurídicas con el planteamiento que se le somete a su consideración—, ni tampoco de la expectativa de que dichas pretensiones puedan ser acogidas en la resolución que ponga fin al procedimiento, sino que, junto con estos aspectos, de manera concurrente se presenta, en primer lugar, un fenómeno al que hice referencia con anterioridad,<sup>79</sup> consistente en que la interpretación y, consecuentemente, la aplicación de las normas jurídicas, por lo general, presentan un alto grado de conflictividad y, por ello, de cierta indeterminación respecto de su significado último y, en segundo término, la necesidad legal o deber jurídico del juez de pronunciarse, con base en ar-

<sup>78</sup> Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán (artículos 40 a 44) contempla la figura de los jueces de tenencia, con competencia para asuntos de valía reducida (un mil pesos), de quienes no se exige la pericia que supone la obtención de un título universitario de abogado, sino únicamente, fuera de su calidad de mexicano (que no la ciudadanía) y su estado de salud, gozar de buena conducta, opinión y fama (sic), así como no estar sujeto a proceso por delito doloso o preterintencional. Características estas que hacen inferir el papel de un amigable conciliador o componedor con altos dotes de honorabilidad reconocida en la comunidad en la que ejerce la función, mas que el de un perito en Derecho resolviendo una controversia en base a una técnica depurada.

<sup>79</sup> *cf. supra* apartado III.

gumentos lógico-jurídicos, respecto de las posturas que le han sido puestas a su conocimiento, explicitando las razones por las que falla en un sentido determinado, lo que a su vez implica detallarle a las partes en conflicto el por qué asume, o no, dichas posturas.

Situación en la que, como bien sugiere Hampshire,<sup>80</sup> se incrementa la polarización cuando, más allá de una estricta visión jurídica, en el fenómeno interpretativo de los gobernados influye su muy particular visión o lectura de las disposiciones normativas, pues por ejemplo, el concepto de lo *moral*, como límite al ejercicio de la libertad de expresión a que alude el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no será el mismo en un ministro de alguna confesión religiosa, que en un agnóstico, en un obrero o en un profesionista promedio.<sup>81</sup>

No pretendo reiterar lo ya dicho. Valga nada más recordar que los enunciados lingüísticos que integran las hipótesis y consecuencias normativas en las disposiciones constitucionales y legales son, de suyo, normalmente controvertidos o controvertibles, pues le

<sup>80</sup> “Dentro de cualquier nación, siempre existirán luchas que surgen no sólo de intereses en conflicto, en especial de los intereses económicos, sino también de las visiones morales en disputa y de las creencias arraigadas”. Hampshire, Stuart. *La justicia es conflicto*, traducción de Alfonso Colodrón Gómez, revisión técnica de Eulalia Pérez Sedeño, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 2002, p. 73.

<sup>81</sup> Y es que tratándose de libertades públicas, la polémica respecto de sus límites se radicaliza cuando el ejercicio del derecho incide en el ámbito protegido de otros sujetos de la colectividad, especialmente cuando están en juego sentimientos y valores afectivos a los que un grupo social les reserva particular jerarquía. Un ejemplo de estas situaciones se encuentra en la obra de Ferreiro Galguera, Juan. *Los límites de la libertad de expresión. La cuestión de los sentimientos religiosos*, Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Derecho Eclesiástico del Estado de la Facultad de Derecho, 1996, 244 pp.

asiste la razón a Guastini,<sup>82</sup> cuando sugiere que el lenguaje, las palabras que lo componen y, con mayor razón, la adminiculación de éstas, no tienen significados asignados previamente y de forma estática, afirmación que no requiere de sesudas reflexiones ni de acudir a voces autorizadas en la materia. Basta constatarlo con la realidad, con las miles de demandas que cada año se presentan y, por qué no, con la ancestral existencia de jueces que resuelvan las controversias. Si las leyes fueran tan claras, unívocas y omnicomprensivas como pretendía la ilustración francesa, no habrían ni tantos pleitos ni se requeriría un complejo y extenso (aunque no tanto como las necesidades lo reclaman) aparato judicial.

Partiendo de esta premisa, la promoción de una demanda o la interposición de un recurso se encuentra sustentada en la lectura que ha efectuado el destinatario de las normas, interpretación que estará, muy probablemente, influenciada por las creencias, valores y experiencias del inconforme que busca la solución a la situación que, desde su perspectiva, es antijurídica y le ocasiona una lesión a su patrimonio jurídico y/o pecuniario.<sup>83</sup> Esta formulación abierta comprende, desde luego, la posibilidad de que la ciudadanía con-

<sup>82</sup> “Generalmente... este modo de pensar se conecta a, y depende de, la opinión falaz según la cual las palabras... tienen un significado intrínseco o ‘propio’. Es decir, un significado independiente de los diversos modos de usar y entender las mismas palabras, preconstituido a los modos de usarlas y entenderlas. Según esta perspectiva, cada palabra ‘tiene’ su significado: no son los hombres quienes le ‘dan’ un significado”. Guastini, Riccardo. “La interpretación: objetos, conceptos y teorías” en *Estudios sobre la interpretación jurídica*, traducción de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 7.

<sup>83</sup> No sobra decir que el planteamiento que formulo presume que el litigio se centra en el contenido y alcances que se le ha de dar a ciertas prescripciones jurídicas, no abarcando, por ende, aquellas controversias circunscritas a cuestiones meramente probatorias. Empero, en muchas ocasiones, incluso éstas últimas tienen conexión con el significado de las proposiciones normativas, tanto sustantivas como adjetivas, que rigen la materia probatoria.

fronte el contenido de las normas legales que estime aplicables al caso con los principios, valores y reglas de carácter constitucional que deban informar y normar la legislación secundaria. Más abiertamente, implica todo planteamiento relacionado con una supuesta o real antinomia entre dos o más preceptos que deba resolverse conforme un criterio de jerarquía normativa e incluso, conforme a los criterios de especialidad y de sucesión de normas en el tiempo, dado que también en estos casos deben emplearse argumentos que justifiquen la razón por la que se arguya que existe contradicción entre las disposiciones involucradas, ya sea por la falta de coincidencia entre sus contenidos, por la demostración de que la regla que pretende invocarse no es la especial que rige los hechos o por la derogación de una norma por una posterior que pretender regular, o dejar de hacerlo, determinados supuestos de hecho.

De manera previa a que sea corroborada en definitiva por un tribunal o un juez, esta proposición de visión o interpretación — que funciona a manera de hipótesis inicial de trabajo en un grupo de discusión o debate—, en cumplimiento del principio del contradictorio,<sup>84</sup> debe ser complementada y confrontada por la parte demandada y, también, por aquellos sujetos o entes que pudieren resultar perjudicados con el fallo que se emita, de manera tal que con ello, se inicia, en condiciones de igualdad —manifestación del principio constitucional que caracteriza a los Estados actuales de los que existieron en el pasado—, una especie de diálogo de corte lógico-racional, condición indispensable para dotar de legitimidad al resultado que se obtenga.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> En cumplimiento de ciertas garantías procedimentales o de seguridad jurídica, principalmente las contempladas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>85</sup> A diferencia de lo que ocurre con los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Judicial no cuenta con un sustento democrático de tipo inmediato, pues, con algu-

Esta estructura guarda cierta semejanza —que no identidad— con aquellas posturas que, como las de Alexy,<sup>86</sup> conciben a la argumentación jurídica como un discurso racional, ante las deficiencias que, quienes esto sostienen, advierten de otros métodos o modelos de interpretación, como el deductivo, el decisorio, el de hermenéutica y el de coherencia. De acuerdo con esta postura, basada sustancialmente en una teoría general del discurso, “la idea

nas excepciones contempladas en ámbitos estatales distintos del nuestro, los jueces no producto de una elección, de una decisión soberana del cuerpo electoral convocado a las urnas para tales efectos. Pese a ello, Tomás y Valiente sostiene que su designación conforme lo establece la Constitución y las leyes les confiere una legitimidad de origen, legitimidad que se encuentra complementada con el ejercicio mismo de la función jurisdiccional, esto es, “el juez juzga «sometido únicamente al imperio de la ley”. Lo cual no significa... que el juez no tenga una importante función creadora del derecho como intérprete de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico... sino que en el ejercicio de la jurisdicción debe encauzar su interpretación “de la ley”, en sentido genérico, dentro del marco de los principios, pautas y garantías del ordenamiento entendido como un todo. Si el juez actúa en él, dentro de él, y para realizarlo de modo particular en cada caso, su ejercicio de la jurisdicción cobra sentido y recibe legitimidad plena”. Tomás y Valiente, Francisco. “Independencia judicial y garantía de los derechos fundamentales” en *Constitución: escritos de introducción histórica*, prólogo de Bartolomé Clavero, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 158 y s. En sentido similar, Silva García, Germán. *El mundo de los abogados y de la justicia. La administración de justicia*, Universidad Externado de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2001, tomo III, p. 206 y ss; e Ibáñez, Perfecto Andrés. “Democracia con jueces” en *Claves de razón práctica*, Madrid, diciembre 2002, número 128, p. 9.

<sup>86</sup> Alexy, Robert. *Teoría del discurso y derechos humanos*, introducción y traducción de Luis Villar Borda, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001 (reimpresión), p. 35 y ss. Este autor pone de relieve la significación de esta teoría en el nivel político, resultante de que en un Estado constitucional democrático la producción de Derecho no se apoya sólo en compromisos y actos institucionales, sino que, más bien y a pesar de todos los déficits de comunicación de las democracias modernas —dentro y fuera de los procedimientos de formación del derecho—, también se argumenta, ya que sólo de esta manera pueden ligarse legalidad y legitimidad en el sentido de una aceptación racional (*ibid.*, pp. 52 y ss.).



básica es discutir racionalmente sobre problemas prácticos, con una pretensión de rectitud”,<sup>87</sup> a efecto de lo cual es menester que concurren ciertos requisitos que permitan el desarrollo adecuado de la argumentación práctica racional. Por un lado, deben existir reglas relativas a la estructura de los argumentos (de exigencias de no contradicción, de universalidad en el sentido de un uso consistente de los predicados empleados, de claridad lingüística-conceptual, de verdad de las premisas empíricas utilizadas, de completitud deductiva del argumento, de consideración de las consecuencias, de ponderación y de análisis de la formación de convicciones morales) y, de otro, reglas cuyo objeto inmediato es el proceso ideal del discurso, con la finalidad de asegurar la imparcialidad de la argumentación práctica (todo aquel que pueda hablar puede tomar parte del discurso, todos pueden cuestionar cualquier afirmación e introducir la suya al discurso, exteriorizar sus criterios, deseos y necesidades; finalmente, ningún hablante puede ser impedido de ejercer la salvaguardia de los derechos anteriores cuando dentro o fuera del discurso predomina la fuerza).<sup>88</sup>

De manera más concreta, en la misma lógica de la teoría del discurso, Habermas dilucida respecto del problema de la racionalidad de la administración de justicia, que él entiende radica en que la aplicación de un derecho surgido contingentemente pueda hacerse de forma internamente consistente y fundamentarse externamente de modo racional, para así asegurar simultáneamente la seguridad jurídica y la rectitud o corrección normativas.<sup>89</sup> Tras repasar las propuestas de otros autores, y diversas corrientes metodológicas, rechaza la idea de reducir la teoría de la argu-

<sup>87</sup> *Ibid*, p. 47.

<sup>88</sup> *Ibid*, pp. 49 y ss.

<sup>89</sup> Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, introducción y traducción sobre la 4ª edición revisada, Madrid, Trotta, 1998, p. 268.

mentación, vía el discurso, en un plano estrictamente lógico-semántico,<sup>90</sup> sino que debe atender, asimismo, a la dimensión pragmática del proceso de fundamentación mismo. En este sentido, luego de declararse partícipe de la visión deontológica del Derecho de Dworkin, así como de las metodologías argumentativas asumidas por Aarnio, Alexy y Günter,<sup>91</sup> concluye, primero, que “el discurso jurídico no puede moverse autárquicamente en un universo herméticamente cerrado del derecho vigente, sino que

<sup>90</sup> Y agrega: “Pues por esa vía pueden aclararse, ciertamente, las reglas de inferencia lógica, reglas semánticas y reglas de argumentación. Pero cuando en el caso de estas últimas se trata de las reglas investigadas por Toulmin que rigen tránsitos argumentativamente no triviales, éstas sugieren ya una concepción pragmática”. *Ibid*, p. 797.

<sup>91</sup> Teoría de la argumentación que, como es bien sabido, no le es ajena al propio Habermas. En efecto, ya hace 30 años (1973), en su “Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus” (Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación...*, ob. cit., pp. 117 y ss.), había planteado como vía para resolver los problemas de legitimación propios del ejercicio del poder (que no los de su generación o surgimiento), el establecimiento de un proceso deliberativo legítimo, mediante la especificación de ciertas condiciones formales o procedimientos mínimos que distinguieran una deliberación conjunta basada en la razón y el interés general de otra sustentada en la fuerza, la manipulación o el engaño. La primera condición consistiría en la libertad de las partes para hablar y exponer sus distintos puntos de vista, sin limitación alguna que pudiera bloquear la descripción y argumentación en torno a lo que debe hacerse. En tanto, la segunda radicaría en la igualdad de las partes, de modo que sus concepciones y argumentos tengan el mismo peso en el proceso de discusión. El tercer requisito se refiere a la estructura misma de la deliberación en común, en la que, a la postre, se imponga en la discusión el mejor argumento, sin que sea posible acudir a la coacción o a la violencia como parte integrante de la misma. Esta apretada síntesis permite advertir que la estructura argumentativa propuesta por Habermas coincide sustancialmente con la diseñada por Alexy, lo cual en modo alguno es extraño al compartir ambos autores una visión metodológica común, que no implica, desde luego, identidad de posturas y de conclusiones. Por cuanto a las posturas de Aarnio, *cfr.* Aarnio, Aulis. *Lo racional como razonable. Un tratado sobre la justificación jurídica*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, 313 pp.

ha de mantenerse abierto a argumentos de otra procedencia, en particular a las razones pragmáticas, éticas y morales hechas valer en el proceso de producción de normas y, por ende, agavilladas en la propia pretensión de legitimidad de las normas jurídicas”;<sup>92</sup> y, segundo, “la corrección o rectitud de las decisiones jurídicas se mide en última instancia por el cumplimiento de condiciones comunicativas de argumentación, que posibilitan la imparcialidad en la formación de un juicio”.<sup>93</sup>

No intento extrapolar lisa y llanamente la teoría de la argumentación al encauzamiento del proceso jurisdiccional en el que deban observarse sus condiciones y presupuestos, cuestión indebida y que, por lo demás, ya ha advertido el propio Habermas,<sup>94</sup> pues una cosa son las exigencias ideales de los procedimientos argumentativos y otra muy distinta las de la práctica judicial y sus necesidades fácticas de regulación, debiendo existir, por ello, una

<sup>92</sup> Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez...*, *ob. cit.*, p. 302. La referencia de Habermas a los aspectos morales debe entenderse no como posicionamiento de talante iusnaturalista, sino referido a la moral o ética pública que ha sido recogida por el ordenamiento jurídico, esto es, como valor del ordenamiento jurídico. En este sentido, la moral pública tiene un carácter cambiante, lo que la diferencia notablemente con las posturas que aducen la existencia de un orden supra-positivo que, de su comparación, confiere validez o no a las normas de Derecho positivo. En efecto, más adelante Habermas critica —en lo que es evidentemente una toma de distancia a la posición de Alexy— a las tesis que consideran el discurso jurídico como un caso especial del discurso moral, planteando así una subordinación del Derecho a la moral, dado que “queda claro que los discursos jurídicos no sólo se refieren desde el principio a normas jurídicas, sino que quedan ellos mismos insertos en el sistema jurídico junto con las formas de comunicación que les son propias” (pp. 305 y s.).

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 302.

<sup>94</sup> “Pues el derecho procedimental o procesal no regula la argumentación normativo-jurídica, como tal, sino que no hace más que asegurar en el aspecto temporal, social y objetivo el marco institucional para decursos de comunicación que *así* quedan libres, es decir, que *así* puedan producirse, los cuales sólo obedecen la lógica interna de los discursos de aplicación”. *Ibid.*, p. 307.

complementariedad entre ambos aspectos, de manera tal que el fallo y sus contenidos, como premisa básica, puedan entenderse como la culminación de un juego argumentativo. Debate intelectual que pone nota en la esencia del proceso o juicio mismo: la de un diálogo, en el que sobresale al final una postura, la del juez, de la que debe esperarse una calidad argumentativa superior a la de las posiciones asumidas por las partes, especialmente de aquella que resienta negativamente los efectos de la sentencia, pues sólo con eso, con mejores razones, es que, junto con su sumisión y respeto a la Constitución y a las leyes,<sup>95</sup> los tribunales —y con ellos el Estado mismo, pues al fin y al cabo forman parte de él— ganan legitimidad ante los ojos de la ciudadanía y de la población en general.<sup>96</sup>

Es de suma trascendencia, pues, esa comunicación al interior del proceso, pues con base a ella es que se arriba al punto decisorio. Hace poco más de cincuenta años, en las conferencias dictadas con motivo de los cursos de invierno celebrados en febrero de 1952 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Calamandrei<sup>97</sup> hizo notar este aspecto con unos párrafos que no desperdician palabra alguna:

“Dunque nel processo il giudice non è mai solo. Il processo non è un monologo: è un dialogo, una conversazione, uno scambio di

<sup>95</sup> *cf.* *supra* nota núm. 85.

<sup>96</sup> Ambos aspectos se encuentran, por supuesto, íntimamente vinculados: no se trata de buenas razones de cualquier tipo, sino de aquellas que justifiquen —en grado que lleve al convencimiento del destinatario, esto es, las partes y comunidad en general— que la postura por la que se ha optado es la jurídicamente correcta (o, cuando menos, si se sostiene una postura de pluralidad de soluciones posibles y acordes con el entorno normativo, que la excogitada es la más plausible).

<sup>97</sup> Calamandrei, Piero. *Processo e democrazia. Conferenze tenute alla Facoltà di Diritto della Università Nazionale del Messico*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Pavoda, 1954, pp. 123 y ss.

proposte, di rispote, di repliche; un incrociarsi di axioni e di reazioni, di stimoli e di contropinte, di attacchi e di contrattacchi. Per questo è stato rassomigliato a una scherma o a una gara sportiva; ma è una scherma di persuasioni e una gara di ragionamenti.

“In ciò consiste quel carattere, il più prezioso e tipico del processo moderno, che è la dialetticità: che vuol dire che la volontà del giudice non è mai sovrana assoluta, ma sempre condizionata (anche nel processo penale) alla volontà e al comportamento delle parti, cioè alla iniziativa, allo stimolo, alla resistenza o all’acquiescenza di esse. E lo stesso si può dire per ciascuna delle parti, la cui volontà e la cui attività si plasma e si adegua in ogni momento del processo agli stimoli che le arrivano dal comportamento del giudice e della controparte”.

Todo teniendo como punto de referencia tal o cual ley, reglamento o circular que las partes y el juzgador estiman conducentes para solucionar el conflicto, y mediante la utilización tanto de categorías jurídicas, básicamente formales y elaboradas por los juristas a lo largo del tiempo con propósitos sistemáticos y cuyo contenido va determinando la praxis social y política, como de ciertas técnicas interpretativas (lógica jurídica, la denominan algunos autores), que ponen de relieve el carácter argumentativo con que debe desenvolverse las discusiones referidas a aspectos normativos. De ahí que, como se ha recordado en alguna ocasión,<sup>98</sup> el diálogo o debate promueve el descubrimiento de nuevos puntos de vista, matices no esperados, aspectos del problema que de otra manera hubieren pasado desapercibidos, cuyo inter-

<sup>98</sup> Fernández, Tomás-Ramón. “El Derecho como diálogo y consenso” en Nieto, Alejandro y Tomás-Ramón Fernández. *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Barcelona, Ariel, 1998 (reimpresión), p. 25.

cambio entre los protagonistas del proceso contribuye decisivamente a afinar el razonamiento, a profundizar el análisis de las implicaciones del problema y, desde luego, a orientar la solución en un sentido determinado.

Los aspectos de los que, a vuelo de pájaro, se ha pasado revista evidencian la relevancia de la participación de las partes en el juicio y su influencia creadora en la función judicial del Estado. Ciertamente, a esta postura podría criticársele de meramente dogmática o simple y sencillamente, tacharla de ingenua, toda vez que, se argumentaría, de cualquier manera el juez recurre a su arbitrio en la solución del conflicto, ya sea por mandato legal (cuando discrecionalmente determina una pena o sanción en atención a las particularidades del caso), bien de forma implícita ante la naturaleza normalmente controvertible de las normas (derivada de su carácter general y abstracto) o de las fisuras que inevitablemente presentan las leyes. Se ha dicho, en este sentido, que en todos los tiempos y lugares la “Ley ha dejado un margen de decisión al juez para que éste, sin contradecirla, ordene los trámites procesales, constate y valore los hechos, adopte medidas cautelares, introduzca matices en el contenido de la sentencia y, tratándose de asuntos criminales, gradúe la intensidad de la pena; tal es el objeto del arbitrio judicial y no hay ley que lo pueda suprimir, puesto que pertenece a la esencia de la actividad de juzgar”.<sup>99</sup> De tal suerte que en ese último reducto volitivo, se colocaría la esperanza de que la justicia se logre en el caso concreto que las leyes no pueden determinar de antemano, o el infortunio de que la arbitrariedad torne inútiles las leyes más perfectas.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Nieto, Alejandro. *Balada de la Justicia y de la Ley*, Madrid, Trotta, 2002, p. 273. Este autor ofrece un tratamiento más detenido de la cuestión en su obra intitulada “El arbitrio judicial” (*cit. supra* nota núm. 45).

<sup>100</sup> *Idem*.

Quedaría, según esta visión, desplazada la importancia de la participación de las partes en el juicio ante el albedrío del órgano jurisdiccional, que resolvería en los términos que él entienda en el Derecho aplicable y, además, le dicte su conciencia.

Es innegable la importancia del juzgador en la resolución del conflicto, como también lo es su pericia en el adecuado desenvolvimiento de la cadena procedimental. Pero ello no implica que, a colación de ensalzar la figura del juez, se deba infravalorar la posición y trascendencia que juegan las partes vinculadas al juicio.

Habría que recordar lo que en su momento, con más de ciento cincuenta años de diferencia, advirtieron con lucidez Hamilton<sup>101</sup> y Bachof:<sup>102</sup> el Poder Judicial —léase los jueces y tribunales que lo integran— no cuenta con iniciativa propia, carece de la posibilidad de reparar una situación antijurídica, real o aparente, *motu proprio*. En efecto, el juzgador sólo actúa cuando

<sup>101</sup> “Quien considere con atención los distintos departamentos del poder, percibirá con atención los distintos departamentos del poder, percibirá que en un gobierno en que se encuentran separados, el judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución... el judicial no influye sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, **y no puede tomar ninguna resolución activa...**” [se adicionan las negritas]. Hamilton. “El Federalista”, edición de McLean, Nueva York, MDCCLXXXVIII, núm. LXXVIII, en Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1998 (reimpresión), pp. 330 y ss.

<sup>102</sup> “... No se puede designar realmente como «soberano» a quien no puede actuar más que represivamente, a quien carece de toda iniciativa propia para la configuración de la política, **a quien sólo puede actuar a petición de otro órgano estatal o de un ciudadano lesionado, a quien, finalmente, tiene que limitarse a los asuntos que... le llegan casualmente...**” [se adicionan las negritas]. Bachof, Otto. *Jueces y Constitución*, traducción de Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano, prólogo de Tomás-Ramón Fernández, Madrid, Civitas, 1987 (reimpresión), p. 59. El texto de esta obra corresponde al discurso leído por el autor al tomar posesión de la rectoría de la Universidad de Tubinga en mayo de 1959.

un tercero, particular o entidad pública, según sea el caso, ejercita una acción y pone en marcha la maquinaria jurisdiccional. Antes de que algún sujeto haga efectivo este *principio de rogación*, los tribunales permanecen estáticos, impasibles, indiferentes al entorno social, económico y político en el que se encuentren, por más injusticias que presencien los titulares que encarnan tales órganos jurisdiccionales e incluso, si detectan, fruto de profundas meditaciones en los momentos de reposo, un sinnúmero de imperfecciones en los códigos y leyes.

No obstante, la vida en sociedad acarrea indefectiblemente el conflicto y, más tarde que temprano, alguien activa el aparato judicial. Pero cuando ello sucede, y aquí entra un segundo aspecto que limita la función judicial, lo hace planteando al juez el problema, la causa del mismo y la pretensión que busca le sea reconocida por éste. Planteamiento al cual, vía los cauces procedimentales previamente diseñados, en su caso, se acumularán las defensas y excepciones del demandado y, tal vez, de aquellos otros que pudieren verse afectados con la emisión de una sentencia favorable a los intereses del demandante. Con ello queda formada lo que se conoce como la *litis*, que no es sino las pretensiones, excepciones y defensas que las partes someten a consideración del juzgador y, por lo mismo, lo que puede y no puede resolver el juez, en atención al *principio de congruencia*, que le obliga a respetar la existencia de una identidad entre lo pedido y lo resuelto,<sup>103</sup> principio que, con mayor o menor rigidez, cuenta con plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídi-

<sup>103</sup> Devis Echandía, Hernando. *Teoría general del proceso*, 2ª edición revisada y corregida, presentación de Luis Armando Rodríguez, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, p. 76; y Fairén Guillén, Víctor. *Doctrina general del Derecho procesal. Hacia una Teoría y Ley Procesal Generales*, Barcelona, Librería Bosch, 1990, p. 364.



co.<sup>104</sup> Y que hablar, por no decir más, del carácter *normofiláctico* que cumplen las instancias revisionistas de la labor desempeñada por el juez de origen, al verificar la decisión adoptada.

<sup>104</sup> En coexistencia con el principio plasmado en el aforismo latino *iura novit curia* (especie de “... forma tradicional con la que en el lenguaje jurídico se ha venido expresando esa preparación técnica del juez...”; Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. “*Iura novit curia*” y *aplicación jurídica del Derecho*, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 17), que permite al juez no limitarse a atender los preceptos jurídicos aducidos por las partes y, si es necesario, aplicar los que estime conducentes al caso concreto. En materia electoral, tal principio se encuentra recogido en el artículo 23, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para los medios de impugnación competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral y las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por cuanto hace a las acciones de inconstitucionalidad, pese a que, como regla general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra habilitada para corregir los errores que advierta en la cita de los dispositivos invocados y, además, fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en la demanda, cuando la acción versa sobre leyes electorales existe prohibición manifiesta de referirse a cualquier otro precepto que no hubiese sido señalado expresamente en el escrito inicial (artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Mención aparte merece la llamada suplencia de la queja deficiente, introducida inicialmente en el juicio de amparo, trasladada —con una envergadura menor que en ciertas hipótesis contempladas para el juicio de garantías— a los medios impugnativos electorales con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de septiembre de 1993 y conservada en la ley adjetiva vigente para la mayoría de los juicios y recursos (artículo 23, apartados 1 y 2). Esta figura permite al Instituto y Tribunal electorales corregir las deficiencias u omisiones en los agravios, siempre y cuando los mismos puedan deducirse de los hechos. En las acciones de inconstitucionalidad se encuentra prevista esta atribución para el Alto Tribunal, aunque, de manera paradójica, en este aspecto no se impuso limitación alguna a las cuestiones comiciales. Pues bien, en todo caso, las suplencias del Derecho y de la queja no rompen con el principio de congruencia que deben regir las sentencias jurisdiccionales —aunque sí lo atemperan—, dado que semejantes suplencias no equivalen a crear o inventar agravios o causas de invalidez no invocados por las partes, ni que no deriven lógica y claramente de las causas de pedir que sí se encuentren plasmadas (o de los hechos, como dice la ley de medios).

A estas limitaciones de la potestad judicial cabría agregar otras, derivadas de principios y valores propios de la configuración moderna de un Estado de Derecho, tales como la igualdad o la seguridad jurídica, pues en virtud de su carácter supremo, informan, orientan y desarrollan el resto del ordenamiento y, además, ciertamente restringen el arbitrio judicial,<sup>105</sup> dado que los tribunales no sólo resuelven disputas jurídicas concretas, sino que, al mismo tiempo y como producto de esa tarea principal, proveen a la sociedad de reglas jurídicas, las cuales sirven de parámetro normativo en la resolución de casos similares acaecidos con posterioridad, función institucional que, en el caso mexicano, adquiere obligatoriedad cuando se satisfacen ciertos procedimientos y requisitos.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Así, por ejemplo, se ha establecido en la doctrina y jurisprudencia comparadas que un juez se encuentra obligado a resolver de manera similar a como lo ha hecho en el pasado, en asuntos que sustancialmente presenten las mismas características, para con ello respetar el principio de igualdad, el cual operaría aquí no sólo en la configuración de las normas sino también en su aplicación. Desde luego, se acepta que el juez modifique su criterio, pero en tal caso debe expresar las razones que lo justifiquen. El tratamiento detallado de estas cuestiones puede *cf.* en Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1999, volumen I (El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades), pp. 321 y ss. En el mismo sentido, *cf.* Balaguer Callejón, Francisco (Coordinador). *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2001 (reimpresión a la 1ª ed.), volumen II (Derechos y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Instituciones y órganos constitucionales), pp. 75 y ss. En lo referente al concepto y función de la seguridad jurídica, *cf.* Laporta, Francisco J. “Imperio de la ley y seguridad jurídica” en Díaz, Elías y José Luis Colomer (Editores). *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp.105-132; y Pérez Luño, Antonio-Enrique. *La seguridad jurídica*, 2ª ed. revisada y puesta al día, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 27 y ss.

<sup>106</sup> En general, para la función del precedente, *cf.* Magaloni Kerpel, Ana Laura. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, Madrid, McGraw-Hill, 2001, pp. 30 y ss.; y MacCormick, D. Neil y Robert S. Summers (editores). *Interpreting precedents. A comparative study*, Ashgate Publishing Limited, Dartmouth Publishing Company Limited, Great Yarmouth, 1997, 585 pp. De forma concreta, para el caso mexicano, *cf.* Carranco Zúñiga, Joel. *Poder Judicial*, prólogo de Ignacio Burgoa Orihuela, México, Porrúa, 2000, pp. 380 y ss.

Pero, en mi perspectiva, lo que continúa siendo especialmente trascendente es esa obligación del juzgador a pronunciarse respecto de las posturas asumidas por las partes en el proceso, a evaluar razonadamente la visión que ofrece la ciudadanía de las normas que regulan su comportamiento, a ofrecer, en fin, una resolución suficientemente fundada y motivada, lo que determina el carácter participativo. El resultado al que se arribe es producto de ese decantar dialéctico del juez y las partes. En este sentido, dicho producto es y será, en mayor o menor medida, reflejo del sentir y parecer que tenga la población de su Constitución y de las leyes, parámetro siempre necesario para evaluar el funcionamiento no ya de la administración de justicia, sino del aparato estatal en su conjunto. Es así como el “circulo democrático”, a que hace referencia Lavagna,<sup>107</sup> no culmina con la elaboración de las leyes por los representantes legitimados por aquellos que estarán obligados a cumplirlas, sino que se complementa con la visión que de ese conjunto legislativo efectúen los gobernados, visión que, en todo caso, debe ser confirmada o denegada (esto es, confrontada) por un tribunal a través de un diálogo (procedimiento) en el que impere, además del principio de igualdad, la argumentación racional y no el desplante o la arbitrariedad.

Precisamente en virtud de la participación de la ciudadanía, de su esencia cambiante con el paso del tiempo y de las circunstancias, ese marco jurídico se presenta con un carácter dinámico, de renovación constante, tanto como se verifique una modificación en el sentir social: “Thus the law becomes something that takes force of its own, and over time becomes something that is not so much ‘laid on’ from above as something that ‘grows up’. Indeed, it emerges from a great patchwork of choices articulated through many deliberations and discourses, and at each time of

<sup>107</sup> *cfr. supra* nota núm. 35.

its application has to be rethought in however partial a way”.<sup>108</sup> Discursos que incrementarán su función cuando el conflicto verse sobre cuestiones constitucionales, pues como bien ha realzado Cossío, no existe ni un sentido único correcto ni un entendimiento final y acabado para los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los político electorales, sino un “proceso de construcción abierto”.<sup>109</sup>

Proceso abierto o público a que también se refiere Häberle,<sup>110</sup> quien ofrece una noción pluralista y procesal de la Constitución, en la que ésta se encuentre “abierta” a una pluralidad de intérpre-

<sup>108</sup> MacCormick, D. Neil y Robert S. Summers. “Further reflections and conclusions” en *Interpreting..., ob. cit.*, p. 543.

<sup>109</sup> Cossío Deschamps, José Ramón. *El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Derecho, documentos de trabajo, 20 de mayo de 2002, núm. 24, p. 43.

<sup>110</sup> Primero en su “Öffentlichkeit und Verfassung” en *Zeitschrift für Politik*, núm. 16, 1969, pp. 273 y ss. El tema es desarrollado con mayor detalle, en el aspecto que interesa aquí en Häberle, Peter. “Die offene Gessellschaft der Verfassungsinterpreten” en *Juristenzeitung*, 1975, pp. 297-305, incluido posteriormente como capítulo —con un apéndice— en la recopilación *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gessellschaft*, Duncker & Humbolt, Berlin, 1978, pp. 151-181. Existe version castellana en Häberle, Peter. “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y “procesal” de la Constitución” en *Retos actuales del Estado Constitucional*, selección y supervisión de Iñaki Lasagabaster Herrarte, traducción de Xavier Arzo Santiesteban, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 15-46; así como en *Constitución como cultura (artículos seleccionados para Colombia)*, traducción de Ana María Montoya, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2002, pp. 99-151. También es posible consultarlo en la versión del mismo que con modificaciones, se incluyó en la concentración de trabajos del autor intitulada *El Estado Constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés, traducción e índices de Héctor Fix-Fierro, México, Universidad Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 149-162. Aquí se utiliza la primera de las traducciones indicadas.

tes, es decir, que su concepción final sea el resultado del consenso de una multiplicidad de participantes, pues entiende que la interpretación constitucional no es, bajo ningún aspecto, un proceso estatal “exclusivo”. Por el contrario, afirma, el “ciudadano que interpone un recurso de amparo... es tan intérprete constitucional como el partido político que plantea un conflicto de competencias entre órganos constitucionales... o contra el que se tramita un procedimiento para su prohibición. Hasta ahora domina una reducción demasiado intensa del proceso de interpretación constitucional a los órganos estatales o los participantes inmediatos en el procedimiento, una fijación al “oficio” de la interpretación constitucional, a la cooperación jurídico-funcional de las funciones estatales, a pesar de lo importante que ésta pueda ser. Interpretación constitucional es, sin embargo, un “asunto” que incumbe potencialmente a cada uno y a todos. Los citados grupos, individuos, etc., pueden ser designados como intérpretes “mediatos” o que operan a largo plazo”.<sup>111</sup> Esta postura acierta en destacar que todo individuo o ente, al colocarse en la hipótesis normativa, toma el carácter de intérprete del enunciado contenido en la disposición de que se trate, rol que adquiere un carácter directo o indirecto, atendiendo a la actitud pasiva o activa que asuma ante las consecuencias jurídicas que deriven de la actualización del supuesto de hecho. De ahí que los destinatarios de las normas desarrollen un papel más intenso en el proceso interpretativo de lo que suele reconocérseles, gozando incluso de una función

Cabe advertir que la noción de “Constitución” como orden o, en algunos casos, proceso abierto, en oposición a cerrado, no guarda uniformidad en los tratadistas. Por el contrario, suele emplearse en la discusión técnico constitucional con significados diversos y no suficientemente diferenciados. Sobre este elenco de posibilidades, *cfr.* Stern, Klaus. *ob. cit.*, pp. 221 y ss (y los autores por él citados en nota núm. 110).; así como Schneider, Hans Peter. “La Constitución. Función y estructura” *en ob. cit.*, pp. 47 y ss.

<sup>111</sup> Häberle, Peter. *ob. cit.*, pp. 24 y s.

interpretativa primaria, ya que del resultado al que arriben en esta actividad y de la oposición que deseen adoptar, depende el que los tribunales conozcan y se pronuncien sobre ello.

Estimo que las consideraciones anteriores, ilustran suficientemente el error de apreciación de quienes, como Castellà, prefieren no considerar la intervención de un individuo en defensa de su interés personal en un procedimiento contencioso como participación democrática, al entender que únicamente se persigue una finalidad garantista de posiciones individuales.<sup>112</sup> Efectivamente, la potestad judicial implica una función protectora o garantista de los derechos que se estiman conculcados o preteridos, ya sea por un particular o por algún órgano del Estado, conflicto que se soluciona mediante el dictado de un fallo, el cual, una vez ejecutoriado, tiene carácter inmutable y obligatorio, es la verdad legal. Ello obedece, simple y sencillamente, a que se trata de la *voluntad del Estado*, emitido a través de uno de sus órganos (el judicial). Ya he visto cómo en la formación de esa voluntad participan las partes sujetas al proceso. Participación de suma importancia y que no cabe catalogarla como “de segunda” o indirecta, aun y cuando las posturas asumidas no sean plenamente acogidas, como no tiene un carácter participativo de segundo grado<sup>113</sup> la de aquellos ciudadanos que votaron por una fuerza políti-

<sup>112</sup> Castellà Andrea, Joseph M<sup>a</sup>. *ob. cit.*, pp. 78, 81, 82, 356 y ss., y 398 y ss.. No obstante, el autor reconoce que, en todo caso, la intervención de los particulares ante los órganos jurisdiccionales satisface de forma indirecta un carácter participativo. Después afirma que la audiencia de los interesados no tiene, en principio, carácter participativo sino que, insiste, su función es garantista, aunque, advierte, ello “no significa que se limite a la defensa de posiciones subjetivas individuales”.

<sup>113</sup> No cuando menos en el sentido en que estoy utilizando el concepto de participación, esto es, en una connotación distinta a la que caracteriza a la democracia representativa.

ca que, a la postre, constituye una minoría parlamentaria en un contexto en el que sus escaños no son requeridos por las otras fuerzas para lograr acuerdos políticos que se reflejen en decisiones legislativas; ni deja de ser participación la de aquellos que sufragaron por los candidatos perdedores en la elección del titular del Poder Ejecutivo.

Independientemente del valor intrínseco de la participación de los individuos en los procesos jurisdiccionales, no debe perderse de vista que ese conjunto de decisiones tienen efectos posteriores a la resolución de los casos en los que se dieron (función institucional, mencionada líneas arriba) y, en ciertos casos, pueden los criterios en ellas contenidos ser dotados de fuerza obligatoria para el grueso del aparato judicial del país. Esta circunstancia, aunada a la labor de tutela de los derechos fundamentales e incluso de las minorías políticas que efectúa la potestad judicial, especialmente en su rama estrictamente constitucional, conduce en más de una ocasión no únicamente a complementar las formas de democracia representativa,<sup>114</sup> sino también a producir inevitables tensiones con las instituciones político representativas y con las mayorías políticas que las controlan, dado que condicionan la actuación de éstas últimas en la creación de normas y en la forma en que deben aplicarla.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Una de esas formas de complementación la pone de relieve Simon respecto del caso alemán, pero que igualmente resulta aplicable a México: “Ha sido precisamente el recurso de amparo el que ha hecho del *Bundesverfassungsgericht* un tribunal de los ciudadanos, que a través del proceso han colocado en primer plano la fuerza de obligar los derechos fundamentales, y de esa forma han logrado una influencia directa en la formación de la voluntad política”. Simon, Helmut. “La jurisdicción constitucional” en Benda, Ernest. *ob. cit.*, p. 834.

<sup>115</sup> *cfr.* Guarnieri, Carlo y Patricia Pederzoli. *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, traducción de Miguel Ángel Ruíz de Azua, Madrid, 1999, pp. 128 y ss.

## V. A MANERA DE EPÍLOGO

Los párrafos precedentes pretenden mostrar cómo el acceso con que cuentan los gobernados a la justicia impartida por tribunales imparciales, autónomos e independientes, únicamente vinculados a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, cumplen con propósitos estructurales de singular envergadura para el adecuado funcionamiento de los sistemas democráticos, pues además de satisfacer una función de tutela de los derechos y, en general, del orden jurídico, hacen posible la definición del Derecho imperante, el cual, entonces, no es sino, en mayor o menor medida, el reflejo de la posición que asuma la población, principal destinataria del entramado normativo, y promoviendo con ello, la interacción de las instituciones de la democracia representativa.

No se trata de una visión reduccionista o simplista del complejo de relaciones políticas, sociales, económicas, inmersas en la organización estatal. Vaya, ni siquiera se intenta explicar el fenómeno normativo a partir de estas relaciones jurídicas. Pero tampoco se pueden obviar o negarles el valor y papel que desempeñan en la autodeterminación política de la sociedad.

La judicialización de las cuestiones comiciales en México es viva expresión de cómo las demandas ciudadanas, individuales, de grupo e institucionalmente organizadas—principalmente— por conducto de los partidos políticos, han contribuido a la consolidación y perfeccionamiento de las instituciones electorales, así como han dado forma al propio Derecho electoral, el cual ya no es una articulación fría e insensible de una copiosa cantidad de disposiciones distribuidas en la Carta Magna, las constituciones estatales y las correspondientes leyes que las desarrollan. Con mayor o menor fortuna, en cada resolución, va definiéndose el contenido de los principios constitucionales que rigen los pro-



cesos electorales, los alcances de los derechos político electorales, el margen de actuación de los distintos institutos electorales encargados de conducir los comicios y proclamar sus resultados, los requisitos para que éstos y aquellos se cubran de la legitimidad suficiente para que los vencedores en la contienda política asuman sus cargos con la aceptación de la comunidad, las particularidades y límites de los derechos de las comunidades indígenas en la designación de sus autoridades conforme sus usos y tradiciones consuetudinarias, entre otras tantas cuestiones.

La visión que actualmente se tiene de las normas electorales es muy distinta de la que se tenía hace quince años cuando se instaló el primigenio tribunal electoral federal del país, o, más aún, cuando hace un cuarto de siglo se previó una tímida participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la calificación de las elecciones de diputados federales. El desarrollo cualitativo en el entendimiento de la función del Derecho como sustento legitimador de las contiendas electorales no es atribuible exclusivamente a los pactos entre partidos, ni mucho menos el fruto de una graciosa concesión por parte de una fuerza política hegemónica. Es, junto con otros factores, producto también de los reclamos y disputas canalizadas a través de los tribunales electorales como se han levantado los cimientos de un edificio que aún se encuentra en plena construcción y del que todavía no se alcanzan a percibir con nitidez las formas que lo identificarán como una obra terminada, si es algún día se llega a semejante finalización.

Pero se ha dado ya un gran avance —precisamente esos cimientos—, consistente en la recepción de los derechos con que cuentan los partidos, las agrupaciones y los ciudadanos, que los conciben como suyos y hacen uso de los mismos. De esa manera, bien lo percibe Palombella, el “riesgo de un gobierno de tutores se conjura no sólo en la medida en que se proporcionan al

pueblo, externamente, derechos a respetar sino, por el contrario, en la medida en que estos derechos sean concebidos y percibidos como la proyección y la consecuencia de la elección democrática, y formen parte integrante de la “conciencia social de la democracia”.<sup>116</sup>

En esto consiste, en mi entender, la gran contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —y en general de todos los tribunales que concurren en la jurisdicción electoral, comenzando con la Suprema Corte— al desarrollo político democrático del país.

<sup>116</sup> Palombella, Gianluigi. *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, traducción y prólogo de José Calvo González, Granada, Comares, 2000, pp. 58 y ss.

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

Nació el 14 de marzo de 1955. Es Doctor en Derecho egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo *mención honorífica* en su examen profesional de licenciatura en donde su tesis fue premiada con el tercer lugar entre las mejores *Tesis de Derecho* correspondientes al año de 1980, premio que fue otorgado por la Generación de Abogados 1949-1953 y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Recibió el grado de Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Obtuvo el grado de Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya tesis doctoral se titula: *“Evolución y Perspectiva del Derecho Electoral Mexicano. La Justicia Electoral”*.

A partir de 1983 es miembro del Royal Institute of Public Administration (RIPA), con sede en Londres, Inglaterra.

Desde el año de 1981, es catedrático de la Facultad de Derecho, impartiendo materias como *“Derecho Económico”* e *“Introducción al Estudio del Derecho”* y *“Filosofía del Derecho”* de la cual es profesor por oposición desde 1985.

Imparte en el Doctorado de esa Facultad la materia: *“Teoría Jurídica Contemporánea”*. De 1985 hasta 1987, fue profesor de las materias *“Instituciones del Sector Público”* y *“Teoría de la Administración Pública”*, en el Area de Posgrado de la Universidad del Valle de México. En 1989 fue invitado oficial del gobierno de Gran Bretaña para intercambiar puntos de vista sobre materia electoral.

En 1987 es nombrado Magistrado Supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. A partir de 1990, es

designado Magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, fungiendo como presidente de la Sala Regional Xalapa en los procesos electorales de 1991 y 1994. Fue Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral en 1995 y 1996, en noviembre de este mismo año fue nombrado Magistrado Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es Presidente de ese órgano jurisdiccional, cargo que asumió el 29 de septiembre del año 2000.

Ha publicado artículos como *“El Derecho del Sufragio”* y *“Las Sanciones en Materia Electoral”*, estudio sobre el *“Orden Público de Interpretación Normativa y los Principios de Constitucionalidad, Legalidad y Definitividad en Materia Electoral Federal”* en revistas especializadas, y ha impartido numerosas conferencias, a nivel nacional e internacional, sobre la materia político-electoral.

## PANORAMA SOBRE EL RÉGIMEN FEDERAL DE NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL

J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: I. Características básicas del régimen federal de nulidades en materia electoral. II. Nulidad de un voto. III. Nulidad de una votación. IV. Nulidad de una elección.

En el marco de los testimonios relacionados con la impartición de justicia electoral a cargo de tribunales especializados en México durante los recientes tres lustros, me he permitido seleccionar como objeto de estudio el régimen federal de nulidades en materia electoral, por estimar que es una de las áreas que reflejan de mejor manera los trascendentes cambios en la administración de justicia comicial en nuestro país, particularmente si se toma en cuenta que el sistema evolucionó de un órgano jurisdiccional que contaba con atribuciones limitadas (en tanto que si bien el Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado en 1987, era competente para resolver el recurso de queja, que tenía por objeto hacer valer causas de nulidad, el respectivo colegio electoral era el único facultado para declarar la nulidad de la votación recibida en casilla o la nulidad de la elección) a otro de plena jurisdicción, en el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecido en 1996, tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, los asuntos de su competencia y, en su caso, decretar las nulidades correspondientes.

En efecto, con el propósito de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los resultados electorales, así como que los integrantes de los órganos representativos sean producto de elecciones libres y auténticas, el derecho electoral federal mexicano vigente, de manera similar a lo que ocurre en otros países, establece diversas causas de nulidad (como una “sanción” a la violación de la normativa comicial) que pueden ser decretadas por las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiéndose distinguir entre la nulidad de un voto, la nulidad de una votación y la nulidad de una elección,<sup>1</sup> en el entendido de que en materia electoral, como en cualquier otro

<sup>1</sup> *Vid.*, BREWER CARÍAS, Allan, “La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada”, en *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH/ CAPEL, 1990, pp. 92-106. Cabe advertir que en algunos países se prevé también la posibilidad de que se declare la nulidad general de las elecciones, por ejemplo, cuando las mismas se llevaron a cabo sin previa convocatoria del órgano competente (Panamá y Venezuela) o en un día distinto (El Salvador), o bien, cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías debidas (Panamá); al respecto, *cfr.*, OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Las causas de nulidad electoral en América Latina”, en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III*, Orozco Henríquez (comp.), México, 1999, TEPJF, IFE, UNAM, UQR y PNUD, p. 1193. En México, por el contrario, el artículo 71, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece: “Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad”. Sin embargo, como una peculiaridad, cabe mencionar el caso de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, cuyo artículo 241 contempla como causas de nulidad de la elección de gobernador del Estado cuando se hubiere decretado la nulidad en, cuando menos, la mitad más uno de las elecciones de ayuntamientos o de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa.

campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos sino que, para determinar el grado de éstos, habrá que atender a las consecuencias previstas constitucional y/o legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados.

En el régimen federal electoral mexicano, por nulidad de un voto se entiende la invalidez de un voto individualmente considerado; por su parte, la nulidad de una votación implica invalidar todos los votos emitidos en una determinada casilla respecto de alguna elección (ya se trate de la presidencial, la de diputados por el principio de mayoría relativa y/o por el de representación proporcional, o bien, la de senadores por el principio de mayoría relativo y/o por el de representación proporcional); finalmente, la nulidad de una elección equivale a dejar sin validez jurídica los resultados electorales, esto es, todos los votos emitidos en el universo de casillas que corresponden, por ejemplo, a un distrito o entidad federativa, según se trate, respectivamente, de la elección de un diputado o un senador, con la consecuente revocación de las constancias otorgadas a los presuntos candidatos ganadores.

## I. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL RÉGIMEN FEDERAL DE NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL

Antes de abordar las diversas causas de nulidad previstas en el régimen electoral federal mexicano, se estima conveniente señalar algunas de las características básicas que el mismo establece.

- a) Sólo puede declararse la nulidad de una votación o elección por las causas previstas en la ley

Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el principio de legalidad electoral cons-

titucionalmente previsto y según la jurisprudencia que ha establecido, sólo pueden declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o la nulidad de alguna elección, previa instancia de parte<sup>2</sup> y cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causa de nulidad limitativamente contemplada en las disposiciones constitucionales y legales apli-

<sup>2</sup> Lo señalado es así con independencia de que, según lo previsto en el artículo 57, párrafo 2, de la LGSMIME, cuando en la sección de ejecución, por efecto de la acumulación de las sentencias recaídas en los medios de impugnación, se actualicen los supuestos de nulidad de elección previstos en la ley, la sala competente del Tribunal Electoral decretará lo conducente, aun cuando no se haya solicitado expresamente en ninguno de los juicios resueltos individualmente. Vinculado con lo apuntado, conviene también aludir aquí a la atribución del propio Tribunal Electoral para suplir en algunos medios de impugnación la deficiencia u omisión en los agravios cuando los mismos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos (artículo 23 de la LGSMIME). No obstante lo apuntado, la regla es que las resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar nulidades distintas a las demandadas, de acuerdo con los principios generales de derecho de que el juez no puede proceder de oficio (*Ne procedat iudex ex officio*) y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia (*Nemo iudex sine actore*), así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por los planteamientos de las partes (*Ne eat iudex ultra petita partium* y *Sententia debet esse conformis libellum*); vid., CHIOVENDA, G., *Principios de derecho procesal civil*, tomo II, Madrid, 1977, pp. 185 ss., citado por DE LA PEZA, José Luis, “Justicia y jurisprudencia en materia electoral”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, número 2, 1989, p. 9. Finalmente, es pertinente señalar que si bien en la gran mayoría de los ordenamientos electorales de Latinoamérica se establece (en forma explícita, como en Costa Rica, o implícita) el carácter público y gratuito de la acción de nulidad, por lo que no se obliga a quien la interpone al rendimiento de depósito o fianza alguna, es el caso de que en Perú, para ser admitido el recurso respectivo, se exige que éste se acompañe de un certificado de depósito del Banco de la Nación (por cien mil nuevos soles), mismo que se devolverá si es declarada fundada la nulidad planteada o, de lo contrario, incrementará los fondos electorales.



cables, ya sea en forma específica, genérica o, según se verá más adelante, abstracta.<sup>3</sup>

b) Definitividad de los resultados electorales no impugnados oportunamente

En concordancia con el mencionado principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales previsto en el artículo 41, fracción IV, constitucional, y por razones de seguridad jurídica, el artículo 72 de la LGSMIME establece que las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se consideran válidas, definitivas e inatacables, en el entendido de que la eventual interposición de la impugnación no suspende los efectos (así sean provisionales) de la resolución o acto impugnado relacionado con determinado resultado electoral.

c) Imposibilidad de invocar nulidades provocadas por los propios denunciantes

La nulidad no puede ser invocada por quien haya dado causa a la misma, según otro principio general de derecho que establece

<sup>3</sup> En diversos ordenamientos latinoamericanos se prevé en forma explícita que la nulidad sólo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley (por ejemplo, Bolivia y El Salvador), si bien hay algunos regímenes que otorgan cierto arbitrio al correspondiente órgano jurisdiccional electoral para decretar alguna nulidad, en tanto que se permite, por ejemplo, “protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado”, siempre y cuando los “hechos, defectos o irregularidades ... influyan en los resultados generales de la elección” (Uruguay), o bien, después de regular en forma enunciativa diversas causales de nulidad de votación en alguna mesa, junta o casilla, entre éstas se incluye “cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación” (Guatemala). Este mayor arbitrio judicial en México se aprecia, por ejemplo, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 75, párrafo 1. inciso k), y 78 de la LGSMIME, referidos, respectivamente, a los supuestos de nulidad de la votación recibida en casilla y de nulidad de elección.

que nadie puede alegar en su beneficio los actos de su propia torpeza, plasmado en el brocardo latino *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*, en tanto que el artículo 74 de la LGSMIME establece que los partidos políticos y los candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causas de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado.

d) Votaciones y elecciones federales susceptibles de anularse

Como se advierte de lo previsto en los artículos 73 y 75 a 78 de la LGSMIME, las elecciones y votaciones susceptibles de anularse son:

i) La votación recibida en casilla, para cualquier tipo de elección de diputado federal, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En este caso, el efecto de la nulidad será que se modifique el cómputo de la votación al reducirle la votación recibida en la casilla respectiva y, si no se altera el lugar que hubieren alcanzado los candidatos de cada uno de los partidos políticos (particularmente el de los ganadores), se confirmará el triunfo y sólo se recompondrá el cómputo; en caso contrario, también se revocará el otorgamiento de la constancia de mayoría para otorgársela a quien hubiere ganado como consecuencia de la modificación del cómputo. El hecho de que se llegue a verificar la nulidad de la votación recibida en casilla en un porcentaje equivalente al veinte por ciento de las casillas instaladas en el distrito, tratándose de la elección de diputados, o bien, de la entidad federativa, tratándose de la elección de senadores, puede dar lugar a la nulidad de la elección por el principio de mayoría relativa de que se trate.

ii) Cualquier elección de diputados por el principio de mayoría relativa, por inelegibilidad de los dos candidatos integrantes de la fórmula electoral ganadora. En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, si fueren inelegibles los dos candidatos integrantes de una fórmula, la nulidad afectará sólo a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles (en el caso de la elección de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, si un candidato resultare inelegible éste será sustituido por otro de la misma lista registrada por el partido político, sin que dicha inelegibilidad sea causa de nulidad de la elección).

iii) Cualquier elección de diputados y de senadores por el principio de mayoría relativa. La nulidad de la elección puede decretarse respecto de cualquiera de las 300 elecciones (una por distrito) de diputados de mayoría relativa, ó de las 32 elecciones (una por entidad federativa) de senadores de mayoría relativa (incluida la correlativa asignación de senador de primera minoría), por las causas de nulidad que se analizan más adelante.

iv) En el caso de la elección de diputados o senadores de representación proporcional, así como de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no está prevista en forma literal o explícita la posibilidad de declarar la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como tampoco la de las correspondientes cinco circunscripciones plurinominales de la República en cada una de las cuales se elige a 40 diputados de representación proporcional, hasta completar un total de 200, ni la de declarar la nulidad de la elección que en todo el territorio del país se celebra para elegir a los 32 senadores de representación proporcional. Hasta la fecha no se ha presentado caso alguno con motivo del cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya debido pronunciarse respecto de si una interpretación sistemática y/o funcional del or-

den comicial mexicano puede fundamentar una nulidad de elección en estos casos.

- e) Sólo irregularidades determinantes pueden causar la nulidad de la votación o de la elección

Las elecciones convocan a todos los ciudadanos para realizar concertadamente, en un solo día y con apego estricto en la ley, diversas conductas —ya sean como elector, funcionario de casilla, representante de partido político, observador o autoridad—, todas las cuales deben desembocar en la expresión de la auténtica y libre voluntad general que habrá de trascender y constituirse en gobierno representativo. Esto es, las votaciones y elecciones son actos colectivos y complejos, de trascendencia pública, y por esta razón en el derecho positivo de diversos países del mundo se establece que la nulidad de los citados actos jurídicos electorales podrá ser declarada, no cuando se incumpla cualquiera de las muy diversas normas jurídicas que inciden en la realización de los comicios, sino sólo cuando se incumplan determinadas normas electorales cuya inobservancia vulnere de manera determinante aspectos esenciales de la votación o la elección.

En España,<sup>4</sup> por ejemplo, en la ley electoral, se establece en términos genéricos que la nulidad de votación y de elección deberá ser declarada, no cuando ocurra cualquier irregularidad, sino sólo cuando ocurran “irregularidades invalidantes”. México también recoge el principio de que la nulidad de votaciones y elec-

<sup>4</sup> *Vid.*, artículo 113, párrafo 2, de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General de España. Por lo general, como se explica más adelante, la nulidad sólo puede ser declarada cuando la misma sea determinante para el resultado de la elección o cause perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

ciones sólo puede declararse por irregularidades determinantes para el resultado respectivo, sin embargo, en nuestro país la ley establece no sólo una fórmula genérica, como en España, sino una lista de irregularidades que, al ocurrir en determinados casos, son consideradas por el legislador como determinantes para el resultado electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la tesis de jurisprudencia JD.1/98, emitida bajo el rubro **“Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección”**,<sup>5</sup> declaró obligatorio el respectivo criterio que ya había sido establecido por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral y que gira en torno al principio general de derecho de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *inutile per inutile non vitiatur* (“lo útil no debe ser viciado por lo inútil”), el cual tiene especial relevancia en el derecho electoral mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos (como Costa Rica y España, donde también lo han reconocido jurisprudencialmente), caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales:

i) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en las

<sup>5</sup> El texto de la Jurisprudencia JD.1/98 puede consultarse en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Compilación oficial. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen Jurisprudencia, México, TEPJF, 2003, pp. 170-172.

disposiciones constitucionales y legales aplicables (ya sea de manera específica o genérica, o bien, en su caso, abstracta), siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección.

ii) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal,<sup>6</sup> a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores ordinariamente cometidas por los funcionarios integrantes de la mesa directiva de casilla (la cual es un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación), máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente.

En efecto, pretender que cualquier infracción de la normativa jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Asimismo, en cuanto al carácter de “determinante” que debe tener cierta irregularidad como requisito para anular una votación o elección, es importante formular algunas precisiones:

<sup>6</sup> Como se prevé en el artículo 71, párrafo 2, de la LGSMIME.

PANORAMA SOBRE EL RÉGIMEN FEDERAL DE NULIDADES 517

En cada uno de los incisos f), g), i), j), k) del artículo 75 de la LGSMIME, se describe una conducta irregular que será causa de nulidad de la votación recibida en la casilla respectiva, siempre y cuando además “sea determinante para el resultado de la votación”. En cambio, en los incisos a), b), c), d), e) y h) no se menciona expresamente lo “determinante” como requisito para que las específicas irregularidades descritas en tales incisos puedan derivar en nulidad de la votación.<sup>7</sup> Del mismo modo, en cuanto a las causas de nulidad de la elección de diputados y senadores, mientras que los artículos 76 y 77 de la propia ley no hacen referencia expresa al carácter “determinante para el re-

<sup>7</sup> El artículo 75, párrafo 1, de la LGSMIME establece: “La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales: a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale; c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley; h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsados, sin causa justificada; i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma”.

sultado de la elección”, el 78 del mismo ordenamiento sí lo contempla.<sup>8</sup>

Sobre este particular, cabe tener presente que, con fundamento en la antes citada tesis de jurisprudencia JD.1/98 y en la jurisprudencia S3ELJ 13/2000 del TEPJF,<sup>9</sup> ninguno de los vicios o irregularidades previstos en los artículos 75 al 78 de la LGSMIME

<sup>8</sup> El artículo 76 de la LGSMIME prevé que “Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes: a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de la votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, o b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles”. Por su parte, el artículo 77 establece que “Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes: a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate, o b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles”. Finalmente, el artículo 78 dispone que “Las Salas del Tribunal Electoral podrán decretar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos”.

<sup>9</sup> Respecto de la Jurisprudencia JD.1/98, *vid. supra*, nota 5. La jurisprudencia S3ELJ 13/2000, bajo el rubro “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares)”, puede verse en *ibidem*, pp. 147-148.



podrá motivar la nulidad de una votación o elección, a menos que sea determinante para el resultado de la respectiva votación o elección. Esto es, la interpretación sistemática de las disposiciones aplicables lleva a la conclusión de que todas las causas de nulidad exigen, en forma explícita o implícita, que la irregularidad correspondiente sea “determinante” para el resultado electoral respectivo y, por lo tanto, debe entenderse que la diferencia entre las causas de nulidad que omiten el texto relativo al carácter “determinante” y las que expresamente hacen referencia a tal elemento, repercute únicamente en la carga de la prueba. En este sentido, cuando el supuesto legal cita en forma expresa dicho elemento, quien invoque la causa de nulidad debe demostrar, además del vicio o irregularidad previsto en la hipótesis normativa, que ese vicio o irregularidad es determinante para el resultado de la votación o elección. En cambio, cuando la ley omite mencionar el requisito, la omisión significa que, dada la magnitud del vicio o irregularidad, o la dificultad de su prueba, existe la presunción *iuris tantum* de que tal vicio o irregularidad es determinante para el resultado; sin embargo, si en el expediente se encuentran elementos que acreditan que el vicio o irregularidad alegados no son determinantes para el resultado de la votación o elección, no podrá declararse la nulidad correspondiente.

Otra precisión relevante sobre el carácter de “determinante para el resultado” es que el mismo puede establecerse de manera “cuantitativa”, a través de operaciones aritméticas, o bien, “cualitativa”, cuando se aprecia en qué medida un específico vicio o irregularidad vulnera la percepción de autenticidad, integridad y validez que debe tenerse respecto de los valores electorales tutelados por la norma jurídica quebrantada.

El carácter “determinante”, atendiendo al criterio “cuantitativo”, se establece, por ejemplo, cuando el número de votos irregularmente producidos, omitidos o computados, constituye una

cifra mayor que la diferencia de votos que exista entre los partidos que obtuvieron el primero y segundo lugares de votación en la respectiva casilla. Así, por ejemplo, si los votos irregulares son veinte y entre el primero y segundo lugares de votación en la casilla hay una diferencia de diez votos, entonces, la referida irregularidad sí será determinante en este caso, pero no lo sería si la diferencia de votos entre los partidos indicados hubiera sido de treinta votos.

Una modalidad del criterio anterior, recientemente establecida por la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consiste en tener por acreditado el carácter de determinante para el resultado de la votación en una casilla y, por tanto, por actualizada la causa de nulidad de la votación recibida en la misma, cuando el número de votos irregularmente producidos, omitidos o computados en una sola casilla, individualmente considerada, es susceptible de traer como consecuencia un cambio de ganador en la elección aun cuando la irregularidad, en principio, no diese lugar a un cambio de ganador en la propia casilla, en tanto que, por mayoría de razón, si una anomalía o ilicitud afecta al todo se entiende que también afecta a la parte (tal como se sostuvo en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-200/2002).

Aun cuando el Tribunal Electoral federal, generalmente, utiliza los criterios de carácter aritmético para establecer o deducir cuándo cierta irregularidad es determinante o no para el resultado de la votación recibida en una casilla o de una elección, es necesario advertir que esos no son los únicos viables sino que se puede válidamente acudir también a otros criterios, como en efecto lo ha hecho así en otras ocasiones; por ejemplo, cuando analiza si se han conculcado o no de manera significativa, por los propios funcionarios electorales, uno o más de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, atendiendo a la finalidad de la

norma, la gravedad de la falta, el vicio o la irregularidad y las circunstancias en que los mismos se cometieron, particularmente cuando éstos se realizaron por servidores públicos con el objeto de favorecer al partido político que, en buena medida, por tales irregularidades, resultó vencedor en una específica casilla o determinada elección.<sup>10</sup>

## II. NULIDAD DE UN VOTO

En México, como en prácticamente todos los países, se establecen legalmente los supuestos conforme con los cuales el voto, individualmente considerado, se estima nulo.

En términos generales, se considera nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la prevista legalmente.<sup>11</sup> Esto es, el

<sup>10</sup> *Vid.*, tesis S3 EL 032/99, bajo el rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO”, en *Jurisprudencia...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen Jurisprudencia, pp. 146-147.

<sup>11</sup> Al respecto, varios países enuncian las distintas hipótesis de nulidad de un voto que pueden presentarse, por ejemplo, utilización de boletas o papeletas no oficializadas, no entregadas o, en su caso, no firmadas por la mesa (o su presidente), junta, jurado o casilla de votación respectiva (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela); destrucción parcial, mutilación, alteración o tachaduras en las boletas (Argentina, Bolivia y Venezuela); marcaciones para más de un candidato o lista (Bolivia, Chile, Perú y Venezuela), o bien, la existencia de más de dos boletas de distinto partido para un mismo cargo (Argentina) o la pretensión de depositar en el sobre dos o más papeletas para un mismo cargo (Colombia) o una papeleta distinta a la entregada (Bolivia); marcaciones distintas en las boletas, al agregar o repetir nombres (Argentina y Perú), que la misma sea ilegible (Colombia) o incluir la palabra nulo (Bolivia); asimismo, por muerte o falta de reemplazo oportuno del candidato (Chile) o falta de aceptación oportuna del candidato (Colombia) y cuando el elector exhiba su voto o haga alguna manifestación que viole la secrecía (Bolivia), como el firmar las boletas o incluir algún dato que permita identificar al elector (Perú).

artículo 230, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que “Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados” y “Se contará como nulo cualquier otro voto emitido en forma distinta a la señalada”; por su parte, el artículo 227, párrafo 2, del propio ordenamiento prevé que “Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados”.

En este sentido, de acuerdo con el derecho electoral federal mexicano, se considera voto nulo tanto el llamado voto en blanco como aquel en que no pueda establecerse de manera inequívoca en favor de qué opción política registrada sufragó el elector.<sup>12</sup> En principio, la nulidad bajo estudio sólo se aplica al voto individual de un elector particular, por lo que no afecta a la votación recibida en la mesa directiva de casilla, ni a la elección que resulte de dicha votación.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En algunos países se diferencia entre los votos nulos y los casos en que no se marcan las boletas, los cuales se consideran como votos en blanco (distinción que puede tener relevancia en aquellos sistemas que prevén algún umbral para que los partidos políticos conserven su registro, o bien, tengan acceso a la representación proporcional o al financiamiento público).

<sup>13</sup> Sin embargo, algunos ordenamientos vinculan de manera expresa el número elevado de votos nulos con la posibilidad de nulidad de una votación o, incluso, una elección; por ejemplo, si hay más votos nulos que votos válidos en determinada mesa o casilla electoral (El Salvador) o si el número de los votos nulos afecta a más de la mitad de los votos de la respectiva elección (Brasil, requiriéndose de una nueva elección, y El Salvador) o si dos terceras partes de los votos emitidos son nulos o en blanco (Perú).

En general, se reserva a las correspondientes mesas directivas de casilla la competencia para apreciar y determinar la nulidad de un voto individual, lo cual se decide durante el acto de escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla respectiva.<sup>14</sup>

Es conveniente mencionar que mientras en varios países, de acuerdo con el principio de preclusión, el escrutinio llevado a cabo en la mesa, junta, jurado o casilla es un acto irrepetible, por lo que no cabe realizar algún recuento (Bolivia y Perú), en algunos es posible llevarlo a cabo bajo ciertos parámetros legales; por ejemplo, en México, durante el cómputo distrital, si los resultados del acta de escrutinio contenida en el expediente de casilla no coincide con los del acta en poder del presidente del Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, hubieren errores o alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la votación en casilla, o bien, no existiere el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, se procederá a realizar un nuevo escrutinio y cómputo (artículo 247 del COFIPE). Al respecto, cabe advertir que el recuento no está previsto expresamente que puedan llevarlo a cabo las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si bien en casos excepcionales las mismas, en ejercicio de las atribuciones para ordenar diligencias para mejor proveer, han dispuesto que se “verifique” o compruebe si el escrutinio y cómputo llevado a cabo en determinada casilla fue correcto, particularmente cuando se aduce error aritmético en el cómputo (distrital) correspondiente, al haberse rehusado indebidamente el consejo (distrital) respectivo a realizar el nuevo escrutinio y cómputo en los supuestos legales previstos. En los anteriores casos, tanto la realización del nuevo escrutinio y cómputo

<sup>14</sup> En algunos países se presentan los llamados votos impugnados, recurridos u observados para referirse a los casos en que existe duda sobre la calidad o identidad del sufragante (poniéndose en un sobre el voto correspondiente), resolviendo el órgano electoral superior jerárquico (Argentina y Uruguay).

por parte del órgano electoral administrativo como la verificación o comprobación del mismo por el órgano jurisdiccional competente, puede conducir a una modificación de la determinación sobre la validez o nulidad de los votos realizada originalmente por la mesa directiva de casilla y, por tanto, a la sustitución del acta de escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla respectiva y, como consecuencia, la modificación o recomposición del cómputo (distrital) de la elección, lo cual eventualmente podría conducir también a un cambio de ganador.<sup>15</sup>

Los casos mencionados parecieran diferenciarse de aquellos otros en los que el órgano jurisdiccional competente también realiza alguna diligencia judicial extraordinaria de apertura de paquete electoral de casilla, ante la impugnación de los resultados consignados en alguna acta de cómputo distrital por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas (mas no por error aritmético en dicho cómputo), en cuya hipótesis, si como resultado de la referida diligencia se acredita que hubo un error en el cómputo y escrutinio de los votos y que el mismo fue determinante para el resultado de la votación en tal casilla, debe decretarse la nulidad de la votación respectiva, en congruencia con la pretensión del actor, procediéndose a la modificación de los resul-

<sup>15</sup> Así ocurrió, por ejemplo, tratándose de elecciones locales, en el caso de la elección municipal de 2000 en Papalotla, Estado de México, donde en la sentencia recaída en el juicio de revisión constitucional electoral (expediente SUP-JRC-221/2000) la Sala Superior del TEPJF revocó la nulidad de la elección decretada por el órgano jurisdiccional responsable y, sustituyéndose al mismo que, a su vez, debió sustituir al consejo municipal en la realización de un nuevo escrutinio y cómputo, como resultado de la diligencia judicial extraordinaria de apertura del paquete electoral respectivo por parte de la propia Sala Superior, modificó los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo de casilla y, como consecuencia, modificó el cómputo municipal y, en virtud de que ello dio lugar a un cambio de ganador, revocó la constancia de mayoría y validez originalmente expedida y ordenó otorgársela al efectivamente triunfador.

tados consignados en el acta de cómputo distrital (excluyendo del mismo la votación anulada) y las demás consecuencias que ello acarree; sin embargo, en el supuesto en que el error en el cómputo de los votos no fuese determinante en el resultado de la votación recibida en la casilla, cabría sostener que no se actualiza la causa de nulidad alegada y, por tanto, debe confirmarse el resultado que consta en el acta correspondiente.

### III. NULIDAD DE UNA VOTACIÓN

El presente supuesto se refiere a la nulidad de la votación recibida en una mesa o casilla electoral, cuyas causales se encuentran previstas en el artículo 75 de la LGSMIME. Al respecto, es posible clasificar las diversas causas de nulidad de votación en mesa o casilla en los siguientes tres grupos: Irregularidades en la constitución de la mesa o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien, irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas y la entrega de los paquetes electorales.<sup>16</sup>

#### a) Irregularidades en la constitución de la mesa o casilla electoral<sup>17</sup>

Por lo que se refiere al derecho electoral federal mexicano, cabe incluir aquí las siguientes causas de nulidad:

<sup>16</sup> Así las clasifica BREWER-CARÍAS, *op. cit., supra*, nota 1, pp. 92-106.

<sup>17</sup> En general, en los países de América Latina es causa de nulidad la constitución ilegal de la mesa o junta receptora de votos (Brasil, Chile, Panamá y Venezuela). Al respecto, se puede distinguir también entre la indebida integración de la junta (Costa Rica, si bien legalmente es válida la votación recibida por una junta aunque alguno de sus miembros no reúna los requisitos), y aquellos casos en que la mesa se ha instalado en lugar distinto al autorizado, sin causa justificada (Brasil, Costa Rica, Perú y Venezuela).

**i) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente [inciso a) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

Esta causal se actualiza cuando se acreditan los dos elementos que la misma contiene: a) Que la casilla se instale en un lugar distinto al señalado por el consejo distrital, y b) Que el cambio de ubicación se realice sin justificación.

En relación con el lugar de ubicación de las casillas, como ya se apuntó en el capítulo anterior, los consejos distritales aprueban los lugares en donde el día de la elección los funcionarios integrantes de las mesas directivas deben instalar las casillas. Estos lugares deben reunir los siguientes requisitos que se exigen en los artículos 194 y 195 del COFIPE: Ser de fácil acceso para los electores; propiciar la instalación de canceles o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto; no ser casas habitadas por servidores públicos de confianza o candidatos de la elección de que se trate; no ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos, ni ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

Son causas justificadas para variar el lugar de instalación de una casilla, las precisadas en el numeral 215 del COFIPE, esto es: Que no exista el local indicado en las publicaciones respectivas; que el local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación; que se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido en la ley; que las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores, o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso, es necesario que los funcionarios y representantes de partidos políticos presentes tomen la determinación de común acuerdo, y que el consejo distrital así



lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al presidente de la casilla.

Siempre que una casilla cambie justificadamente el lugar de su ubicación, debe quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

Cabe mencionar que no es extraño que esta causal sea invocada para solicitar se anule la votación recibida en una casilla, cuando en las actas llenadas en la respectiva casilla se hubiere asentado un domicilio que no coincide exactamente con el que el consejo distrital respectivo aprobó y ordenó publicar en los periódicos de mayor circulación (a esta publicación se le suele denominar “encarte”); no obstante lo anterior, la nulidad no es decretada por el Tribunal Electoral cuando de las constancias que obran en el juicio se desprende que, en realidad, el lugar de instalación de casilla no varió, sino que en todo caso la dirección o datos de identificación del local fueron asentados de manera equivocada o incompleta.

Debe destacarse que la intención de fijar un lugar para la ubicación de las casillas, responde al cumplimiento del principio de certeza respecto del lugar al que deben acudir no sólo los ciudadanos para votar, sino también los funcionarios de casilla para instalar debidamente la mesa directiva y recibir la votación, así como los representantes de los partidos políticos para realizar sus funciones de vigilancia de los comicios.

Considerando lo anterior, así como el antes referido principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, cabe decir que “si una casilla electoral se instala sin causa justificada en lugar distinto al autorizado por el referido Consejo (Distrital), pero del análisis de las constancias que obran en autos se advierte que la mesa directiva de casilla se integró debidamen-

te con los funcionarios designados por la propia autoridad electoral administrativa, estando presentes los representantes de los partidos políticos y coaliciones y, además, fue considerable la participación de los electores inscritos en la lista nominal, puede concluirse que no se actualiza la causal de nulidad antes referida, en virtud de que no existió desorientación o confusión en los electores, funcionarios electorales y representantes de los partidos políticos y coaliciones, respecto del lugar donde debían ejercer sus respectivas funciones, por lo que no se vulnera el bien jurídico de certeza, tutelado por el artículo 75, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”.<sup>18</sup>

**ii) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [inciso e) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

Aun cuando el tipo hace referencia a “recibir la votación” se estima pertinente incluir la citada causal en el presente apartado pues está íntimamente vinculada con la constitución de la mesa directiva de casilla. Conforme con los artículos 118, 119 y 120 del COFIPE, las mesas directivas de casilla, que son los órganos electorales encargados de recibir la votación, se conforman con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales; todos ellos ciudadanos, designados conforme con el procedimiento previsto en el artículo 193 del propio COFIPE,

<sup>18</sup> *Vid.*, tesis II3EL 001/2000 de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, bajo el rubro CASILLA. CUÁNDO SU INSTALACIÓN SIN CAUSA JUSTIFICADA EN LUGAR DISTINTO AL SEÑALADO POR EL CONSEJO DISTRITAL NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN ELLA, en *Jurisprudencia y Tesis relevantes, Compilación de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial*, México, TEPJF, 2000, pág. c.SR.4

quienes deben satisfacer los siguientes requisitos: a) Ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda a la casilla; b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores; c) Contar con credencial para votar; d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos; e) Tener un modo honesto de vivir; f) Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la junta distrital ejecutiva correspondiente; g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, y h) Saber leer y escribir, y no tener más de 70 años al día de la elección.<sup>19</sup>

La presente causa de nulidad se actualiza cuando la votación en una casilla es recibida por algún órgano o personas diversos a los ciudadanos funcionarios de casilla previamente designados por el IFE en los términos del párrafo anterior, o bien, distintos a los que el COFIPE autoriza para intervenir en la recepción de la votación, en aquellos casos en que no se presenten los ciudadanos previamente designados.

Al respecto, el artículo 213 del COFIPE establece que si para las 8:15 del día de la jornada electoral no se han presentado todos los ciudadanos designados como funcionarios propietarios de la respectiva mesa directiva de casilla, entonces, se estará a lo siguiente: a) Si se encuentra en la casilla el presidente, designará a los funcionarios necesarios para su integración, recorriendo, en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes con los propietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes y, en ausencia

<sup>19</sup> Como una peculiaridad de los requisitos previstos en algunas entidades federativas para ser funcionario de casilla, cabe mencionar que en el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla se exige no tener parentesco en línea directa (segundo grado) con los candidatos a elegir, en tanto que en Baja California se prevé como requisito no haber sido ministro de culto religioso tres años antes.

de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla; b) Si no estuviera el presidente, pero sí el secretario, éste asumirá las funciones de aquél y procederá a integrar la casilla en los términos anteriores; c) Si no estuviera funcionario alguno de los dos mencionados, pero sí alguno de los escrutadores, éste asumirá las funciones de presidente y procederá de acuerdo con lo preestablecido; d) Si sólo estuvieran los suplentes, uno asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador, en tanto que el primero nombrará de entre los electores a los funcionarios necesarios y se procederá a instalar la casilla; e) Si no asistiera funcionario de casilla alguno, el consejo distrital tomará las medidas requeridas para la instalación de la casilla. En este último caso, cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, den las 10:00 sin que haya intervenido el personal del Instituto Federal Electoral, entonces, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, de entre los electores presentes, a los funcionarios necesarios para integrarlas, en presencia de un juez o notario público, y a falta de éstos, los representantes designarán, de común acuerdo, a los miembros de la mesa directiva. Los nombramientos que se hagan deberán recaer en electores que se encuentren en la casilla para emitir su voto y en ningún caso podrán recaer en los representantes de los partidos políticos.

En relación con esta causa de nulidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido diversos criterios que, en general, podrían resumirse de la siguiente manera:

Esta causal quedará acreditada: a) Cuando la mesa directiva de casilla se instale incluyendo a personas diversas a los funcionarios propietarios y suplentes publicados en el encarte, y cualquiera de esas personas sea representante o funcionario partidista; servidor público de confianza con mando superior, o

ciudadano que no sea elector inscrito en el listado nominal de la sección a la que corresponde la respectiva casilla, y b) Cuando la mesa directiva de casilla sea instalada incompleta, faltándole el presidente, el secretario o ambos escrutadores.

Esta causal no se acreditará: a) Cuando la mesa directiva de casilla se instale incompleta, faltándole sólo un escrutador; b) Cuando la mesa directiva de casilla se instale exclusivamente con los propietarios y suplentes generales, no obstante que las vacantes de funcionarios ausentes hubieran sido cubiertas en orden diverso al previsto en el artículo 213 del COFIPE, ya que en todo caso los funcionarios que reciban la votación serán precisamente los designados y capacitados por la autoridad con la vigilancia de los partidos políticos; c) Cuando la mesa directiva de casilla se instale incluyendo a ciudadanos electores de la respectiva sección, excepto cuando con tal sustitución se hubiere excluido a algún funcionario de la casilla que se hubiere presentado en tiempo y que no hubiere renunciado al desempeño de su encargo, y d) Cuando alguno de los funcionarios de casilla omita firmar el acta de la jornada electoral en alguno de sus apartados.

iii) **Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada** [inciso h) del artículo 75 de la LGSMIME]:

De conformidad con el inciso b) del párrafo 3 del numeral 219 del COFIPE, tienen derecho de acceso a las casillas los representantes de los partidos políticos acreditados en los términos de la propia ley, los que también tienen derecho a realizar las diversas funciones de vigilancia que la ley les encomienda.

El artículo 198 del propio código precisa que los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, a más tardar trece días antes del día de la elección, tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, y en cada uno de los distritos electora-

les uninominales, representantes generales propietarios, uno por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

Los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla tienen los siguientes derechos: Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura; observar y vigilar el desarrollo de la elección; recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla; presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación; presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta, así como acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla al consejo distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral (artículo 200 del COFIPE).

Los representantes generales, por su parte, deben sujetar su actuación a las normas siguientes: Ejercer su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casillas instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados; actuar individualmente y, en ningún caso, presentarse al mismo tiempo en las casillas más de un representante general de un mismo partido político; abstenerse de sustituir en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, sin embargo, pueden coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas directivas de casilla; abstenerse de ejercer o asumir las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casillas; abstenerse de obstaculizar el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten; en cualquier tiempo, presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral y, sólo al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla estuviere ausen-

te, presentar escritos de protesta; asimismo, comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño (artículo 199 del COFIPE).

El acceso de los representantes de los partidos a las casillas podrá ser negado por el presidente de la respectiva casilla, cuando aquéllos no se identifiquen o se presenten intoxicados, bajo el influjo de enervantes, embozados o armados. Asimismo, el presidente, en ejercicio de la autoridad que le corresponde para preservar el orden, a fin de asegurar el libre acceso de los electores, garantizar en todo tiempo el secreto del voto y mantener la estricta observancia del código electoral, podrá conminar al orden e, incluso, expulsar a los representantes que pretendan asumir las funciones propias de los integrantes de la mesa directiva, dejen de cumplir su función, coaccionen a los electores o en cualquier forma afecten el desarrollo normal de la votación (artículos 219 y 220 del COFIPE).

#### b) Irregularidades en el desarrollo de la votación

En el presente apartado, cabe incluir las siguientes causas de nulidad previstas en el régimen electoral federal mexicano:<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Entre las causas de nulidad previstas en otros ordenamientos latinoamericanos por irregularidades durante la votación, cabe destacar las siguientes: Cuando el registro electoral de la mesa resulte falso, apócrifo o alterado (Colombia y Ecuador); existan errores en las boletas con relación a los nombres de los candidatos (Colombia) o los emblemas de los partidos (El Salvador y Chile, si bien en este último sólo si se confundió al electorado o influyó en el resultado); se haya impedido votar a quien tiene derecho (Perú); se haya permitido votar a quien no aparece en el padrón (Paraguay) o sin verificar la identidad del elector (Brasil), o bien, se haya admitido el sufragio múltiple (Paraguay) o se haya impedido la fiscalización a los representantes de los partidos políticos (Brasil, sólo si se protestó en ese momento, y Paraguay). Además, cuando se hubieren ejercido por la mesa actos de coacción contra

**i) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección [inciso d) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

Conforme con el artículo 174, párrafo 4, del código sustantivo, la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla. Asimismo, el numeral 224, párrafo 1, dispone que la votación se cerrará a las 18:00 horas, aunque podría cerrarse antes cuando el presidente y el secretario certifiquen que hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente, o bien, la casilla

los electores de manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad o sin las garantías legales (Venezuela); violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante la votación (Colombia, Guatemala, Panamá y Paraguay, así como Venezuela cuando ello altere el resultado de la votación); violencia, coacción o amenaza contra los electores (Bolivia, Brasil, Guatemala y Paraguay, así como El Salvador cuando ello sea determinante para el resultado de la votación); fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia en favor de algún candidato (Chile y Perú); violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto (Paraguay); violación de la secrecía del voto (Brasil y Paraguay); vicios por falsedad, fraude o coacción (Brasil y Chile); realización de propaganda o captación de sufragios vedados legalmente (Brasil); interferencia económica o abuso de poder de la autoridad contra la libertad del voto (Brasil); cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación (Guatemala). Asimismo, cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Venezuela), o bien, antes de las siete de la mañana o después de las cinco de la tarde (Ecuador) o en horas distintas a las previstas salvo caso fortuito o fuerza mayor (El Salvador); cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada de la votación de la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar (Argentina); cuando se hubiere iniciado la votación después de las trece horas sin causa justificada o habiendo impedido el libre ejercicio del sufragio (Perú), después de las catorce horas y hubiere votado menos del 50% del electorado (Panamá), o bien, cerrado la votación antes de las diecisiete horas (Brasil); cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado (Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela). Igualmente, cuando la votación se hubiere recibido por personas no autorizadas (Paraguay y Perú).



debería permanecer abierta después de esa hora sólo cuando aún se encuentren electores formados para votar, cerrándose una vez que éstos hubiesen emitido su sufragio.

Cabe advertir que la hora de instalación de la casilla asentada en la respectiva acta no debe asimilarse con la hora en que inició la recepción de los votos. De conformidad con el artículo 216, párrafo 1, del COFIPE, la recepción de los votos inicia con el anuncio que al respecto hace el presidente de la mesa directiva de casilla, una vez que ha sido llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente, de tal manera que la recepción de la votación necesariamente inicia después de haber concluido la instalación de la casilla.

**ii) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el COFIPE y en el artículo 85 de la LGSMIME, o bien, impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación [incisos g) y j) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

Todo ciudadano que satisfaga tanto los requisitos constitucionales como legales tiene derecho a emitir su sufragio el día de la elección; por tanto, los funcionarios integrantes de las mesas directivas de casilla no podrán obstaculizar o impedir ese ejercicio. Al propio tiempo, no se debe permitir que sufrague cualquier persona que no sea ciudadano y cumpla los demás requisitos para votar.

Para tener derecho a votar se requiere ser ciudadano, además de presentar la credencial para votar con fotografía y que los datos de ésta correspondan con los inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio del elector. También se permite que los representantes de los partidos

políticos puedan sufragar en la casilla en que están debidamente acreditados, debiendo anotar al final de la lista nominal respectiva el nombre completo y la clave de la credencial para votar de los representantes que votaron. De igual manera, el artículo 223 del código prevé la situación de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de su sección, los que podrán votar en las casillas especiales, las cuales no cuentan con lista nominal de electores sino con acta de electores en tránsito y, por ello, el presidente de la casilla sólo requerirá al ciudadano que exhiba su credencial para votar con fotografía y que muestre su pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla. Además, a estos supuestos de excepción debe agregarse el caso de los ciudadanos que en lugar de credencial para votar cuenten con resoluciones favorables del Tribunal Electoral, en los términos del artículo 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Podrá impedirle votar a quienes no sean ciudadanos o, siéndolo, no cumplan con los demás requisitos anteriormente señalados, así como a las personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas.

Cerrar anticipadamente una casilla electoral antes de que hubieren votado todos los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la misma, se equipara a haber impedido el ejercicio del voto a quien tiene derecho a ejercerlo.<sup>21</sup>

Para que la nulidad pueda ser decretada, no es suficiente que se acredite que se impidió votar a un determinado número de ciu-

<sup>21</sup> *Vid.*, tesis S3EL 016/97, bajo el rubro “PRESIÓN SOBRE EL ELECTORADO. LA INTERRUPCIÓN DE LA RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN SIN CAUSA JUSTIFICADA PODRÍA EQUIVALER (Legislación del Estado de Querétaro)”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen Tesis relevantes, p. 638.

dadanos con derecho, o que se permitió votar a un determinado número de personas que no lo tenían, sino que además es requisito indispensable que tal irregularidad sea determinante para el resultado de la votación.

**iii) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación [inciso i) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

Tres son los elementos que requiere esta causal para su comprobación: a) Que se ejerció violencia física o presión; b) Sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, y c) Que tal violencia física o presión sea determinante para el resultado de la votación.

De acuerdo con el criterio que se ha sostenido en materia electoral, por “violencia física” se entienden aquellos actos materiales que afectan la integridad física de las personas y la “presión” implica ejercer apremio o coacción moral sobre las personas, siendo la finalidad en ambos casos el producir determinada conducta que se vea reflejada de manera decisiva en los resultados obtenidos en la votación.<sup>22</sup>

Para que se acredite la causal no es suficiente que se aleguen hechos que guarden relación con actos de violencia o presión sobre el electorado o los integrantes de la mesa directiva de casilla sino que, además, es necesario precisar circunstancias de modo, lugar y tiempo que permitan deducir y, en su caso, comprobar, si los actos de violencia o presión aducidos son determinantes para el resultado de la votación.

<sup>22</sup> *Vid.*, tesis S3ELJD 01/2000, bajo el rubro “VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD. CONCEPTO DE (Legislación del Estado de Guerrero y similares)”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen *Jurisprudencia*, pp. 228-229.

En relación con este último concepto, un criterio orientador es el sustentado por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, en la jurisprudencia No. 87, cuyo rubro y texto establecen: “PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN. A fin de que se pueda evaluar de manera objetiva que de no haberse ejercido presión sobre los electores, otro partido podría haber alcanzado la votación más alta, es necesario que se acredite que la presión se haya ejercido sobre determinado número de electores, o bien, durante la mayor parte de la jornada electoral, ya que en el primer caso, al conocerse el número de electores que votó bajo presión a favor de determinado partido que alcanzó la votación más alta, y deducidos a dicho partido el número de votos correspondiente, otro ocuparía el primer lugar de la votación, en cuyo caso resultaría evidente que dicha irregularidad fue determinante para el resultado de la votación; y en el segundo caso, al comprobarse que durante la mayor parte de la jornada electoral se ejerció presión sobre los electores para que votaran en favor de algún partido y en caso de que éste obtenga la votación más alta, existiría la presunción de que dicha presión se ejerció sobre la mayoría de los electores y consecuentemente se inferiría que ello fue determinante para el resultado de la votación”.

**iv) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma [inciso k) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

Esta causa de nulidad es la más reciente de todas las previstas en la ley, ya que fue incorporada a partir de la reforma electoral de noviembre de 1996.

Dicho supuesto abre la posibilidad de invocar como causa de nulidad de la votación en casilla, a cualquier otra irregularidad “invalidante” (por usar la terminología española), diversa a las contempladas en las restantes causas de nulidad, pero que debido a su gravedad fue recogida en esta hipótesis, ya que puede afectar igual o más el resultado y certeza de una votación.

No se descarta que, a partir de su desarrollo jurisprudencial, esta causa de nulidad gradualmente reoriente todo el sistema de nulidades electorales de votación, para pasar de uno de conductas taxativamente dispuestas, a otro en donde el juzgador tenga un mayor margen de arbitrio para calificar como determinante para el resultado de la votación a cualquier irregularidad grave.

c) Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas y la entrega de los paquetes electorales

Por lo que se refiere al escrutinio de la votación<sup>23</sup> y la entrega de los paquetes electorales, cabe mencionar las siguientes causas de nulidad previstas en el ámbito federal:

<sup>23</sup> Los demás ordenamientos electorales latinoamericanos prevén los siguientes tipos de causas de nulidad sobre el particular: La realización de escrutinios en lugar distinto al autorizado (Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay, en tanto que en Colombia se admite que el cambio haya sido por alguna causa justificada, y en Chile tal situación sólo genera presunción de fraude); cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa en la realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación (Venezuela); diferencia de cinco o más entre número de sufragantes y número de sobres utilizados (Argentina), un número de sufragantes mayor que número de electores (Colombia), más votos nulos que votos válidos (El Salvador) o si el número de boletas utilizadas supera ostensiblemente al padrón de la junta (El Salvador); error en la aplicación de la fórmula electoral (Colombia y Perú); vicios en el escrutinio (Chile), así como errores (aritméticos) o alteraciones en el cómputo (Colombia, México y Panamá). Cabe advertir que, en algunos países, cuando aparece mayor número de votos que electores, en la propia mesa receptora de votos al momento del escrutinio se escogen al azar los sobrantes

**i) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo [inciso c) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

El artículo 226, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que, una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos emitidos en la casilla.

La ley electoral no determina expresamente en qué lugar debe practicarse el escrutinio y cómputo, sin embargo, de la anterior disposición se puede colegir que dicho procedimiento debe realizarse en el mismo en que se recibió la votación, dado que se trata de dos operaciones efectuadas por el mismo órgano electoral (funcionarios de la mesa directiva de casilla), en la misma etapa del proceso electoral federal (la jornada electoral).

El COFIPE tampoco contiene disposición alguna que prevea las causas justificadas por las que los integrantes de las mesas directivas de casilla puedan realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo distrital respectivo para instalar la casilla, sin embargo, respecto de este punto el

y se destruyen (por ejemplo, en Perú). Asimismo, son causas de nulidad la elaboración o firma de actas por personas no autorizadas (Bolivia y Panamá) o la utilización de formularios no autorizados (Bolivia y Ecuador), así como la alteración o falsedad de las actas (Panamá y Paraguay); la ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral (Brasil, Colombia y Paraguay); la falta de firma de por lo menos tres jurados o la del presidente y del secretario (Bolivia, admitiéndose huella digital, y Ecuador), o bien, la falta de firma del presidente (Argentina), así como la violación de la llamada bolsa electoral (Guatemala). De igual modo, la entrega extemporánea de los paquetes, pliegos o bolsas electorales (Colombia, salvo caso fortuito, violencia o fuerza mayor), en tanto que el depósito extemporáneo del acta de escrutinio en el correo hace presumir que sea fraudulenta (Chile).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que en este caso resultan analógicamente aplicables las causas justificadas que la ley prevé para variar el lugar de instalación de una casilla. Tanto la instalación de la casilla como el escrutinio y cómputo son “operaciones que realiza el mismo órgano electoral, y las realiza en la misma etapa de proceso electoral, son tareas que deben realizarse en el local señalado por el Consejo Distrital y sólo cuando exista causa justificada podrá en su caso instalarse la casilla en lugar distinto al legalmente señalado, o podrá realizarse el escrutinio y cómputo en otro local. Al existir situaciones jurídicas análogas, se deben aplicar las causas de justificación que contiene el artículo 215 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, este artículo, en su párrafo 1, inciso d), permite el cambio cuando las condiciones del mismo no permitan la realización de las operaciones en forma normal”<sup>24</sup>

**ii) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación** [inciso f) del artículo 75 de la LGSMIME]:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 del COFIPE, “la ley establece que el cómputo de los votos no sólo se circunscriba a contar los votos emitidos a favor de cada contendiente político, sino que además en el procedimiento del escrutinio y cómputo que se lleva a cabo en la casilla, deberán también establecerse y asentarse en el acta de escrutinio y cómputo de casilla, las cifras correspondientes a los ciudadanos que votaron, los votos nulos y las boletas sobrantes; además de

<sup>24</sup> *Vid.*, tesis S3EL 022/97 del TEPJF, bajo el rubro “ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUANDO JUSTIFICA SU REALIZACIÓN EN LOCAL DIFERENTE, AL AUTORIZADO”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen Tesis relevantes, p. 430.

que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 212, establece que en el acta de la jornada electoral correspondiente a la respectiva casilla, también se asiente el número de boletas recibidas para cada elección. Lo anterior, evidentemente, con el propósito de que los cómputos electorales desemboquen no sólo en una cifra de votos con fundamento en la cual se declare el triunfo de los candidatos ganadores, sino que además también precisen otras diversas cifras que en conjunto consolidan la certeza, objetividad y transparencia en torno al resultado de la votación en cada casilla, así como el resultado final de la elección”.<sup>25</sup>

Esta causa de nulidad de la votación recibida en casilla debe considerarse actualizada cuando se cumplan los siguientes supuestos: a) Que haya error o dolo en la computación de los votos; b) Que ello sea determinante para el resultado de la votación.

Por “error” debe entenderse cualquier idea o expresión no conforme con la verdad o que tenga diferencia con el valor exacto que corresponda; sin embargo, para los efectos de esta causal sólo se considerará como error en el cómputo la inconsistencia aritmética no subsanable, entre las siguientes cifras: a) Votación emitida; b) Ciudadanos que votaron conforme con la lista nominal; c) Votos encontrados en la urna, y d) Boletas recibidas menos boletas sobrantes e inutilizadas.

<sup>25</sup> *Vid.*, tesis I13EL 006/2000 de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, bajo el rubro “ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. TUTELA LA CERTEZA NO SÓLO DE LA CIFRA DE VOTOS CON FUNDAMENTO EN LA CUAL SE DECLARA EL TRIUNFO DE LOS CANDIDATOS GANADORES, SINO LA CONSISTENCIA ENTRE LAS DIVERSAS CIFRAS QUE ARROJA EL ESCRUTINIO Y CÓMPUTO”, en *Jurisprudencia y Tesis relevantes, Compilación de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial*, México, TEPJF, 2000, pág. e.SR.6.



El error será determinante para el resultado de la votación, cuando sea aritméticamente igual o mayor a la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugares de la votación en la respectiva casilla. Sin embargo, el criterio numérico, como ya se mencionó anteriormente, no es el único posible, pues también el carácter “determinante para el resultado de la votación” puede actualizarse a partir de otras valoraciones (como podría estimarse, por ejemplo, ante un “desaseo generalizado”).

En relación con esta causa de nulidad, es importante tener presente la jurisprudencia J.08/97 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente: “ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN”.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> “Al advertir el órgano jurisdiccional en las actas de escrutinio y cómputo la existencia de datos en blanco, ilegibles o discordancia entre apartados que deberían consignar las mismas cantidades, en aras de privilegiar la recepción de la votación emitida y la conservación de los actos de las autoridades electorales válidamente celebrados, se imponen las siguientes soluciones: a) En principio, cabe revisar el contenido de las demás actas y documentación que obra en el expediente, a fin de obtener o subsanar el dato faltante o ilegible, o bien, si del análisis que se realice de los datos obtenidos se deduce que no existe error o que él no es determinante para el resultado de la votación, en razón de que determinados rubros, como son “TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL”, “TOTAL DE BOLETAS EXTRAÍDAS DE LA URNA” y “VOTACIÓN EMITIDA Y DEPOSITADA EN LA URNA”, están estrechamente vinculados, debiendo existir congruencia y racionalidad entre ellos, porque en condiciones normales el número de electores que acuden a sufragar en determinada casilla debe ser la misma cantidad de votos que aparezcan en ella; por tanto, las

**iii) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al consejo distrital, fuera de los plazos que el COFIPE señale [inciso b) del artículo 75 de la LGSMIME]:**

En el artículo 238, párrafo 1, del COFIPE, se dispone que una vez que sea clausurada la casilla, el presidente de la mesa directiva, bajo su responsabilidad, hará llegar al consejo distrital respectivo el paquete y los expedientes de casilla dentro de los

variables mencionadas deben tener un valor idéntico o equivalente. Por ejemplo: si el apartado “TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL” aparece en blanco o es ilegible, él puede ser subsanado con el total de boletas extraídas de la urna o votación total emitida (ésta concebida como la suma de la votación obtenida por los partidos políticos y de los votos nulos, incluidos, en su caso, los votos de los candidatos no registrados), entre otros, y si de su comparación no se aprecian errores o éstos no son determinantes, debe conservarse la validez de la votación recibida; b) Sin embargo, en determinados casos lo precisado en el inciso anterior en sí mismo no es criterio suficiente para concluir que no existe error en los correspondientes escrutinios y cómputos, en razón de que, a fin de determinar que no hubo irregularidades en los votos depositados en las urnas, resulta necesario relacionar los rubros de “TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL”, “TOTAL DE BOLETAS EXTRAÍDAS DE LA URNA”, “VOTACIÓN EMITIDA Y DEPOSITADA EN LA URNA”, según corresponda, con el de “NÚMERO DE BOLETAS SOBREVIVIENTES”, para confrontar su resultado final con el número de boletas entregadas y, consecuentemente, concluir si se acredita que el error sea determinante para el resultado de la votación. Ello es así, porque la simple omisión del llenado de un apartado del acta del escrutinio y cómputo, no obstante que constituye un indicio, no es prueba suficiente para acreditar fehacientemente los extremos del supuesto contenido en el artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; c) Por las razones señaladas en el inciso a), en el acta de escrutinio y cómputo los rubros de total de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal, total de boletas extraídas de la urna y votación emitida y depositada en la urna, deben consignar valores idénticos o equivalentes, por lo que, al plasmarse en uno de ellos una cantidad de cero o inmensamente inferior a los valores consignados u obtenidos en los otros dos apartados, sin que medie ninguna explicación racional, el dato no congruente

siguientes plazos, contados a partir de la hora de clausura: a) Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito; b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera de distrito; y c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

En el caso del inciso a) anterior, la expresión “inmediatamente” debe entenderse en el sentido de que, entre la clausura

debe estimarse que no deriva propiamente de un error en el cómputo de los votos, sino como un error involuntario e independiente de aquél, que no afecta la validez de la votación recibida, teniendo como consecuencia la simple rectificación del dato. Máxime cuando se aprecia una identidad entre las demás variables, o bien, la diferencia entre ellas no es determinante para actualizar los extremos de la causal prevista en el artículo mencionado. Inclusive, el criterio anterior se puede reforzar llevando a cabo la diligencia para mejor proveer, en los términos del inciso siguiente; d) Cuando de las constancias que obren en autos no sea posible conocer los valores de los datos faltantes o controvertidos, es conveniente acudir, mediante diligencia para mejor proveer y siempre que los plazos electorales lo permitan, a las fuentes originales de donde se obtuvieron las cifras correspondientes, con la finalidad de que la impartición de justicia electoral tome en cuenta los mayores elementos para conocer la verdad material, ya que, como órgano jurisdiccional garante de los principios de constitucionalidad y legalidad, ante el cuestionamiento de irregularidades derivadas de la omisión de asentamiento de un dato o de la discrepancia entre los valores de diversos apartados, debe determinarse indubitadamente si existen o no las irregularidades invocadas. Por ejemplo: si la controversia es respecto al rubro “TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL” deben requerirse las listas nominales de electores correspondientes utilizadas el día de la jornada electoral, en que conste el número de electores que sufragaron, o bien, si el dato alude a los votos extraídos de la urna, puede ordenarse el recuento de la votación en las casillas conducentes, entre otros supuestos”, tesis S3ELJ 08/97, bajo el rubro “ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN”, en *Jurisprudencia* ..., *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen *Jurisprudencia*, pp. 83-86.

de la casilla y la entrega de los paquetes y expedientes, sólo transcurra el tiempo suficiente para trasladarse del lugar en que se instaló la casilla al domicilio del consejo distrital correspondiente, considerando las características de la localidad, los medios de transporte y las condiciones particulares del momento y del lugar. Igualmente, en los demás casos debe entenderse que el transporte de los paquetes debe hacerse con una continuidad sin interrupciones injustificadas que pongan en riesgo la integridad física del paquete, de tal manera que, por ejemplo, no está autorizado que el presidente de la casilla se retire a dormir para luego entregar el paquete a la mañana siguiente, aunque esto lo pueda hacer dentro del plazo establecido en la ley.

Relativo al supuesto de causa justificada que refiere la causal, en el mismo artículo 238, párrafo 5, se prevé al caso fortuito o fuerza mayor. Para acreditar esta causa justificada, no basta con afirmar de una manera abstracta que la misma ocurrió sino que es menester que se describa y acredite el hecho real al que se atribuye la calificación de caso fortuito o fuerza mayor; en caso contrario, procederá a declarar la nulidad de la votación recibida en la casilla.

Finalmente, resulta especialmente importante referirse a los efectos que puede tener la nulidad de una votación. En principio, los casos de nulidad de la votación recibida en una mesa o casilla electoral sólo afecta la votación respectiva y, por tanto, no necesariamente afecta la elección o el proceso electoral; el efecto inmediato de la nulidad de una votación es que deben excluirse los votos de esa mesa o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate, siendo frecuente que la recomposición del cómputo no dé lugar siquiera a un cambio de ganador. Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de la votación en una o varias mesas o casillas

tenga influencia en la elección,<sup>27</sup> ya sea por actualizarse la causa de nulidad de la elección respectiva (por ejemplo, al acreditarse la nulidad de la votación en el porcentaje de casillas o secciones previsto legalmente como causa de nulidad de la elección de diputados o senadores por mayoría relativa, como se analiza en seguida, en cuyo caso, además de declararse la nulidad de la elección, se revoca la constancia de mayoría y validez originalmente otorgada y, en su oportunidad, se convoca a una elección extraordinaria), o porque la recomposición del cómputo da lugar a un cambio de candidato o fórmula de candidatos ganadora o a un cambio en el número de asignaciones por representación proporcional (en cuyo supuesto procede, por ejemplo, la revocación de la constancia expedida en favor de la respectiva fórmula de candidatos a diputado o senador, así como el otorga-

<sup>27</sup> Algunos ordenamientos latinoamericanos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección (Uruguay y Venezuela), en tanto que otras lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección (Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua y Panamá), o bien, suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido (Panamá). En estos supuestos, es frecuente que en los ordenamientos (o jurisprudencialmente) se prevean presunciones para definir cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa o casilla respecto de una elección, en cuyo caso se requiere convocar a una nueva elección: Si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), o bien, si las nulidades de votación afectan a más de la mitad de los votos (Brasil) o representan un tercio de la votación nacional válida (Perú). Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales (Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela), algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones, según el caso, en todo el distrito o entidad (como en México).

miento de tal constancia a la fórmula de candidatos que efectivamente resultó ganadora como consecuencia de la recomposición del cómputo por la anulación de la votación emitida en una o varias casillas).<sup>28</sup>

#### IV. NULIDAD DE UNA ELECCIÓN

Conforme con el derecho electoral federal mexicano, es posible distinguir tres tipos de causas de nulidad de una elección: Como consecuencia de la nulidad de la votación recibida en diversas mesas o casillas, o bien, por la no instalación de cierto número de éstas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.

<sup>28</sup> Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales (Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela), algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones, según el caso, en todo el distrito o entidad (como en México). Igualmente, deben diferenciarse los casos de nulidad de votación que anteceden del supuesto previsto en Colombia con respecto a que participen cónyuges o parientes de los candidatos hasta el segundo grado en los jurados de votación o las comisiones escrutadoras, en cuyo supuesto no se anula toda la votación de la mesa o jurado sino tan sólo los votos emitidos en favor del candidato respectivo. Por último, conviene advertir que algunos países contemplan expresamente la posibilidad de que oficiosamente, por parte del órgano electoral competente, bajo ciertos parámetros legales, se hagan valer algunas causales de nulidad de votación recibida en alguna mesa, casilla o junta, o bien, de determinada elección [Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; la razón de tal atribución es el interés público (superior al de las partes procesales) inherente a los procedimientos electorales, del cual es garante el órgano electoral competente (también conocido como interés en beneficio de la ley, esto es, asegurar que los actos y procedimientos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y/o legalidad].

a) Como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas

Es el caso a que se hacía referencia al final de la sección anterior, con relación al cual los artículos 76, párrafo 1, inciso a), y 77, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME establecen como causa de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal cuando alguna o algunas de las causas de nulidad de la votación recibida en casilla se acrediten en, por lo menos, el veinte por ciento de las casillas en el correspondiente distrito y, tratándose de la elección de senadores en una entidad federativa, cuando tales causales se acrediten, al menos, en el veinte por ciento de las secciones en la entidad respectiva.<sup>29</sup>

Asimismo, los correspondientes incisos b) de los párrafos 1 de los preceptos invocados prevén como causa de nulidad, por lo que se refiere a la elección de diputados por mayoría relativa, cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las

<sup>29</sup> En otros países latinoamericanos se prevén como causas de nulidad de elección, por ejemplo, cuando la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), más de la mitad de los votos (Brasil) o un tercio de la votación nacional válida (Perú), o bien, el 20% de las casillas (Paraguay). Cabe mencionar que en el Estado de Oaxaca, el porcentaje requerido varía según la dimensión demográfica electoral: Así, por ejemplo, si se conforma sólo hasta con 5 secciones, se exige el 50% de las casillas; hasta con 10 secciones, se exige el 40%; hasta con 30 secciones, se exige el 30%, y si se conforma con más de 30 secciones, se exige el 20% de las casillas. Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que al decretarse la nulidad de la votación recibida en el 50% de las secciones del ámbito de la elección de ayuntamiento, se surte, por sí sola, la calidad de determinante para el resultado de dicha elección (vid., tesis S3EL 037/97, bajo el rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIÓN DETERMINANTE PARA ACTUALIZAR LA CAUSAL (Legislación del Estado de Sonora)”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen Tesis relevantes, p. 584.

secciones en el distrito de que se trate y, en cuanto a la elección de senadores en una entidad federativa, cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad respectiva, sin que en las mismas, por lo tanto, la votación hubiere sido recibida.

b) Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos

Los incisos c) de los párrafos 1 de los artículos 76 y 77 de la LGSMIME prevén como causa de nulidad tanto de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal como de una elección de senadores en una entidad federativa, cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles, en el entendido de que tratándose de la elección de senadores la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.<sup>30</sup> En cuanto a los efectos de la nulidad de la elección de diputados por mayoría relativa en un distrito

<sup>30</sup> Prácticamente todos los ordenamientos latinoamericanos prevén como causa de nulidad de elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o las cualidades que exija la ley (Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela), o bien, el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Nicaragua y Venezuela). En cuanto a las entidades federativas de México, en Nuevo León y Tlaxcala se prevé como causa de nulidad de elección si el candidato era ministro de culto religioso; asimismo, por lo que se refiere a las elecciones municipales de ayuntamientos, se establece como causa de nulidad de elección cuando la mayoría de la planilla es inelegible (por ejemplo, en Baja California Sur, Durango y Tamaulipas); finalmente, como una peculiaridad, en Zacatecas se prevé que si el candidato a gobernador que obtuvo el triunfo es inelegible, no se decreta la nulidad de la elección sino que ocupará su lugar quien le siga en orden decreciente.



uninominal, resulta aplicable lo expresado al final de la sección anterior, en tanto que (además de la revocación de la constancia expedida en favor de la fórmula de candidatos originalmente ganadora) procede la expedición de una convocatoria y la celebración de una elección extraordinaria.

Es conveniente mencionar que, según criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los requisitos de elegibilidad no sólo cabe examinarlos al momento del registro de candidatos (aun cuando el registro hubiere quedado firme por no haberse impugnado, el alcance de tal circunstancia es que a los candidatos registrados ya no se les puede privar de su carácter de candidatos para contender en la elección) sino al efectuar la calificación de la elección, esto es, al momento de realizar el cómputo final y declarar la validez de la elección (donde se analizan las cualidades que debe reunir una persona para el ejercicio mismo del cargo).<sup>31</sup> Asimismo, por lo que se refiere a la causa de inelegibilidad por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, prevista en el artículo 38, fracción V, constitucional, la propia sala del TEPJF ha sostenido que si no se encuentra demostrado que el candidato indiciado o procesado haya intentado huir, fugarse o sustraerse de la justicia, cabe considerar que coloquial y jurídicamente no se encuentra “prófugo de la justicia” y, por tanto, no se actualiza la referida causa de inelegibilidad, aunque se acredite que un juez

<sup>31</sup> *Vid.*, tesis S3EL 012/97, bajo el rubro “ELEGIBILIDAD. SU EXAMEN PUEDE HACERSE EN EL MOMENTO EN QUE SE EFECTÚE EL CÓMPUTO FINAL Y SE DECLARE LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR (Legislación del Estado de Colima)”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen Tesis relevantes, pp. 416-417.

libró la orden de aprehensión en su contra y la acción penal se encuentre viva.<sup>32</sup>

c) Cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias

Finalmente, el artículo 78 contempla la llamada “causa genérica de nulidad de elección” al disponer que “Las Salas del Tribunal Electoral podrán decretar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos”.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Vid., tesis S3ELJ 06/97, bajo el rubro “PRÓFUGO DE LA JUSTICIA. ELEMENTOS DEL CONCEPTO, COMO CAUSA DE INELEGIBILIDAD”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5), volumen Jurisprudencia, p. 182. Por otra parte, la misma sala aprobó la tesis relevante S3EL 042/98 bajo el rubro “INELEGIBILIDAD. EL PERDÓN DE LA PENA OTORGADO POR EL EJECUTIVO, ES INSUFICIENTE PARA DEJAR SIN EFECTO LA CAUSA DE (Legislación del Estado de Chiapas)”, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 5) Volumen Tesis relevantes, pp. 502-503.

<sup>33</sup> Por lo que se refiere a otros países latinoamericanos, es causa de nulidad de la elección cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como la celebración de ellas sin las garantías requeridas (Panamá); la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (Uruguay); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (Paraguay); error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiera el resultado de la elección (Honduras); fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios alteren el resultado de la elección (Venezuela), o bien, cuando se comprueben graves irregularidades que, a juicio del órgano jurisdiccional competente, hubiesen modificado los resultados de la votación (Perú). En cuanto a las entidades federativas de México, es causa de nulidad de elección, por ejemplo, la violencia generalizada (Coahuila, Colima, Jalisco y Sonora); las violaciones sustanciales (Chiapas, Jalisco,

Como puede observarse, la actualización de la citada “causa genérica de nulidad de elección” exige la cabal satisfacción de los siguientes requisitos: a) Que se hayan cometido violaciones sustanciales; b) Que tales violaciones sustanciales se hayan cometido en forma generalizada en el distrito o entidad de que se trate; c) Que esas violaciones sustanciales se hayan cometido en la jornada electoral; d) Que la comisión de tales violaciones sustanciales se encuentre plenamente acreditada; e) Que se demuestre que esas violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, y f) Que las respectivas violaciones sustanciales no sean imputables a los partidos originalmente demandantes o sus candidatos.

Cabe advertir que los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, “en forma generalizada”, “violaciones sustanciales”, “determinantes para el resultado de la elección”), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudentemente) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma, por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.<sup>34</sup>

Puebla, Sonora y Tlaxcala); cuando un candidato hubiese sido objeto de propaganda por agrupaciones o instituciones religiosas (Tlaxcala), y cuando el partido político que obtenga la mayoría de votos sobrepase los topes de gastos de campaña (Distrito federal), lo cual fue considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ajustado al principio de legalidad electoral previsto constitucionalmente, según la ejecutoria recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/99, *vid.*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IX, marzo de 199, pp. 469-857).

<sup>34</sup> *Cf.* BREWER-CARÍAS, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 103.

Así, por ejemplo, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-057/97, relativa a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa celebrada en 1997 en el distrito electoral federal con sede en Ocosingo, Estado de Chiapas, resolvió, por mayoría de votos, que para tener por acreditada la “causa genérica de nulidad de elección” no es posible aplicar indistintamente el umbral del veinte por ciento respecto de la acreditación de las causas de nulidad de la votación recibida en casillas y sobre la no instalación de las mismas en las secciones de un distrito electoral, que son categorías o supuestos jurídicos independientes previstos en diversos incisos del artículo 76 de la LGSMIME, a una hipótesis normativa distinta como lo es la del artículo 78 del propio ordenamiento, para tener por acreditado, *por ese solo aspecto*, el elemento de que ciertas irregularidades fueron determinantes para el resultado de la elección en un distrito, pues implicaría confundir sus diversos y muy específicos ámbitos personales, espaciales, materiales y temporales de validez, además de que conduciría indebidamente a inutilizar en la práctica los supuestos jurídicos contemplados en el primero de los preceptos; esto es, si conforme con el artículo 78 supuestamente bastara acreditar que en el veinte por ciento de las casillas o secciones de un distrito electoral no se hubieran instalado aquéllas o en las mismas se hubiera decretado la nulidad de la votación recibida en casilla para declarar la nulidad de la elección, entonces, carecería de sentido y posibilidad fáctica de aplicación lo previsto en los incisos a) y b) del artículo 76, los cuales exigen, por separado, que se cubra el umbral del veinte por ciento en cada una de las hipótesis.<sup>35</sup> No obstante lo anterior, desde la

<sup>35</sup> Por otra parte, la propia Sala Superior del TEPJF ha sostenido que “la locución ‘preparación y desarrollo de la elección’, contenida en el artículo 181,

perspectiva de quien esto escribe, no habría impedimento jurídico alguno para decretar la nulidad de una elección con base en el artículo 78 invocado, si se encontrara plenamente acreditado un número significativo pero inferior al 20% de casillas no instaladas y otro tanto de casillas cuya nulidad de votación se hubiese anulado, siempre y cuando estuviese demostrado que tales irregularidades, en su conjunto, efectivamente fueron determinantes para el resultado de la elección.<sup>36</sup>

fracción II, en relación con los diversos dispositivos sobre el proceso electoral establecidos en la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, no equivale a “jornada electoral” sino, más bien, a todos los actos, actividades, tareas y resoluciones que tienen lugar a lo largo del proceso electoral y, por ende, la sesión de cómputo municipal y las posibles violaciones que ocurran en ella se dan durante la preparación y desarrollo de la elección, pudiendo, según sus características, convertirse en violaciones sustanciales que motiven la nulidad de la elección” (tesis S3EL 072/98, publicada en *Jurisprudencia ...*, *op. cit. (supra*, nota 5), volumen Tesis relevantes, pp. 581-582). Del mismo modo, como se anticipó, se llegó a considerar como violación sustancial determinante para el resultado de la elección y, por tanto, susceptible de acarrear la nulidad de la elección municipal correspondiente, la conculcación significativa de uno o más de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad por parte de los propios servidores encargados de preparar, desarrollar y vigilar los comicios (como ocurrió en la referida elección municipal de Santa Catarina, San Luis Potosí, en 1997), o bien, la indebida intervención de una autoridad gubernamental, violando disposiciones legales, con el objeto de favorecer al partido político que, en buena medida, por tales irregularidades, resultó vencedor en determinada elección (tal como la mayoría de la Sala Superior sostuvo que ocurrió en la elección municipal ordinaria de Ciudad Juárez en el año 2001, según se desprende de la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-196/2001).

<sup>36</sup> Supuesto este último que en el referido caso de Ocosingo la mayoría de la Sala Superior estimó que no se encontraba demostrado, pues el conjunto de esas irregularidades, según diversos ejercicios, no fueron determinantes para el resultado de esa elección.

Por otra parte, cabe mencionar en este apartado la llamada “causa abstracta de nulidad de elección”, misma que se actualiza cuando determinada elección no se ajusta a ciertos principios fundamentales previstos constitucionalmente para garantizar la libertad de sufragio y la celebración de una elección libre y auténtica, en relación con lo dispuesto también en otras disposiciones legales electorales, según lo resuelto por la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída a los expedientes SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, con motivo de la elección de gobernador del Estado de Tabasco,<sup>37</sup> en el entendido de que, con posterioridad, la propia Sala Superior, al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-009/2003 Y SUP-REC-010/2003 acumulados, así como SUP-REC-034/2003,

<sup>37</sup> La mayoría de la Sala Superior del TEPJF consideró que, con base en la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto, entre otros preceptos, en los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, en relación con el 278 y 329, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, se encontraba prevista la nulidad de la elección de gobernador y, a fin de establecer si ciertas irregularidades podrían ser determinantes para el resultado de la elección, cabría contemplar actos realizados durante la etapa de preparación de la elección que afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas, como es la libertad del sufragio, y que puedan producir su nulidad, siempre y cuando tales actos no sean imputables a las autoridades electorales (y, por tanto, no hayan sido susceptibles de ser combatidos a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral), sin que ello sea contrario del principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, toda vez que este principio sólo opera con relación a los actos emitidos por las autoridades electorales, mas no con respecto de actos de personas o entidades distintas, como pueden ser los de los ciudadanos, los partidos políticos y otras autoridades distintas a las que organizan y llevan a cabo los comicios (sentencia recaída a los expedientes SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000).

todos ellos en su sesión del 18 de agosto de 2003, y decretar la nulidad de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en los distritos 6° de Torreón, Coahuila, y 5° de Zamora, Michoacán,<sup>38</sup> sostuvo que los principios constitucionales tutelados a través de la referida “causa abstracta de nulidad de elección” se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada “causa genérica de nulidad de elección” prevista en el artículo 78 de la ley procesal electoral para las elecciones legislativas federales, en tanto que la eventual conculcación de los invocados principios constitucionales que rigen el proceso electoral equivaldría a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto, haciendo la precisión de que la exigencia de que las violaciones sustanciales sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad no sólo abarca aquellas irregularidades que se cometan exclusivamente en esa etapa sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral.

Como ha podido observarse, el régimen federal mexicano de nulidades en materia electoral y su aplicación a través del sistema de medios de impugnación bajo la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han contribuido a garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resulta-

<sup>38</sup> Otros dos casos en los que la Sala Superior decretó la nulidad de elección por actualizarse la causa “genérica” fueron los correspondientes a los juicios de revisión constitucional electoral con número de expediente SUP-JRC-196/2001 (municipio de Juárez, Estado de Chihuahua) y SUP-JRC-069/2003 (municipio de Tepetzotlán, Estado de México), porque aquélla estimó que se actualizaban los correspondientes supuestos legales que son similares al previsto en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

dos electorales, así como que los integrantes de los órganos representativos sean producto de elecciones libres y auténticas, exigencia primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.



## J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1977) y Maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en Los Ángeles, Estados Unidos de América (UCLA, 1979).

Es Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el área de Derecho Constitucional, así como profesor de asignatura definitivo de Introducción al Estudio del Derecho e interino de Derecho Constitucional en la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Derecho de la propia Universidad, donde también ha impartido Evolución de los Sistemas Jurídicos Contemporáneos en la respectiva División de Estudios de Posgrado, encontrándose actualmente bajo licencia para desempeñar el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, ha impartido cursos sobre Derecho Constitucional, Filosofía del Derecho, Derecho Comparado y Derecho Universitario, tanto a nivel profesional como de posgrado, en la misma Universidad Nacional y en otras universidades del Distrito Federal (por ejemplo, Escuela Libre de Derecho, Universidad Panamericana e Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM) y de provincia. Además, ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Es autor de los libros *El derecho constitucional consuetudinario* (1983) y *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas* (1984), los cuales han sido reimpresos en 1993 y 1994. Asimismo, es coautor de *El sistema mexicano de justicia electoral* (2000) y coordinador o compilador, entre otras, de las siguientes obras colectivas: *Las responsabilidades de los servidores públicos* (1984), *El proceso de transformación y superación académica de la UNAM*

(tres tomos, publicados entre 1987 y 1989) y *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (cuatro tomos, 1999). Además, es autor de más de 50 artículos publicados en revistas académicas especializadas, nacionales y extranjeras.

Ha participado en más de 100 eventos académicos nacionales e internacionales sobre Derecho Constitucional, Derecho Electoral, Derechos Humanos, Derecho Comparado y Teoría del Derecho, en quince distintos países de América y Europa.

A partir de noviembre de 1996 ocupa el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, habiéndose desempeñado con anterioridad como Magistrado de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral (octubre de 1990-octubre de 1996). Entre los cargos que ha desempeñado en la UNAM se encuentran el de Director General de Asuntos Jurídicos (enero de 1989-septiembre de 1990), Director General de Estudios de Legislación Universitaria (marzo de 1987-diciembre de 1988), así como Secretario Académico (enero de 1985-febrero de 1987) y Secretario Administrativo (marzo de 1977-agosto de 1978) del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## EVOLUCIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS SALAS REGIONALES \*

JAVIER AGUAYO SILVA

SUMARIO: Introducción. I. Evolución de las Salas Regionales.  
1. Tribunal Federal Electoral. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. II. Estadísticas. III. Trascendencia.  
IV. Bibliografía.

### INTRODUCCIÓN

Los antecedentes del Tribunal Electoral, desde la reforma de 1990, muestran la transición de los órganos encargados de dirimir las controversias electorales desde un órgano de naturaleza política hasta uno jurisdiccional y finalmente judicial, los que a su vez tendieron a la descentralización con el propósito de alcanzar tres objetivos fundamentales:

1. Organizar la administración de la justicia mediante la distribución de las atribuciones y competencias jurisdiccionales en diversos órganos, lo que indudablemente redundará en un mayor análisis de los asuntos y calidad de las sentencias.

\* Con la colaboración de Claudia Dávalos Padilla y Arturo Hernández Giles, secretarios instructores.

2. Facilitar a los sujetos electorales el acceso a la justicia e infundir en ellos la confianza y convicción de que cuentan con una instancia cercana que dirimirá con plena imparcialidad, objetividad y apego a derecho los conflictos que se susciten por la comisión u omisión de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas electorales.
3. Optimizar la celeridad de los procesos jurisdiccionales con el fin de resolverlos en el menor tiempo posible, sin soslayar el objetivo fundamental de la institución establecido en el artículo 41, segundo párrafo, base cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de constituirse como garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales.

Sin duda alguna, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a lo largo de su corta existencia han cumplido a cabalidad los objetivos que motivaron su creación. Destacándose que el ejercicio de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente a éstas, da certidumbre al proceso electoral por el que se renueva el elemento humano del Poder Legislativo, garantizando así la vida democrática y el respeto al voto popular en las elecciones federales, puesto que en este rubro existe un tipo de justicia la cual es demandada por los ciudadanos y los partidos políticos para la defensa de sus derechos.

## I. EVOLUCIÓN DE LAS SALAS REGIONALES

### 1. Tribunal Federal Electoral

Con la reforma al artículo 41 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de abril de 1990, se crea el

Tribunal Federal Electoral dejando atrás la caracterización de un órgano autónomo administrativo que correspondió al Tribunal de lo Contencioso Electoral, mismo que se creó agotadas las bases estructurales del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la reforma al artículo 60 constitucional de 1987 y la expedición del Código Federal Electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987.

Asimismo, el 15 de agosto de 1990 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el que se regulaba la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral para sustanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad, así como para imponer las sanciones a los partidos políticos que no cumplan con sus obligaciones o con las resoluciones del Instituto Federal Electoral.

La reforma constitucional y la nueva legislación en materia electoral tendieron al fortalecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos, establecieron una nueva forma de integración de la Cámara de Diputados, una nueva autoridad electoral, reglas claras y precisas para el proceso electoral, así como un tribunal con mayores atribuciones y desconcentrado en su funcionamiento.

En efecto, el Tribunal Federal Electoral se constituyó como el órgano jurisdiccional autónomo en la materia, encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, de conformidad con las reformas al artículo 41 constitucional de 1990.

Con base en las reformas citadas, el Tribunal Federal Electoral se organizó en forma descentralizada con una Sala Central y cuatro Salas Regionales que correspondían a cada una de las

circunscripciones plurinominales en las que se encontraba dividido el país, esto es, Distrito Federal, Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca. Con esta infraestructura organizativa se permitía resolver los recursos que presentaran los partidos políticos con mayor inmediatez al lugar y al momento en que se suscitara el acto o resolución impugnado. De esta forma se dejó en el pasado la organización centralizada en la que los recursos que se presentaran en todos los distritos electorales y en las circunscripciones se remitían a un solo órgano que se abocaba a su conocimiento.

Con esta nueva forma de organización, la Sala Central y las Regionales ejercían jurisdicción en los siguientes Estados: I. *Sala Central* en el Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala; II. *Sala Regional Durango* en Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; III. *Sala Regional Xalapa* en Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; IV. *Sala Regional Guadalajara* en Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y V. *Sala Regional Toluca* en Guerrero, Estado de México, Morelos y Oaxaca.

La Sala Central del Tribunal Federal Electoral era de carácter permanente y estaba integrada con cinco magistrados; las Salas Regionales de carácter temporal, se instalaban a más tardar la primera semana de enero del año de la elección, conformadas por tres magistrados. Adicionalmente integraban este tribunal seis magistrados suplentes, dos de la Sala Central y uno por cada una de las Salas Regionales, los que eran electos para cubrir las ausencias temporales y definitivas de los magistrados.

Las Salas del Tribunal Federal Electoral tenían competencia para resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformi-

dad que se presentaren en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del instituto que queden comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede.

A partir de 1990, las sentencias del Tribunal Federal Electoral y sus Salas Regionales obtuvieron fuerza vinculativa al determinarse por la ley fundamental que contra ellas no procedía juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dictaren con posterioridad a la jornada electoral, podían ser revisadas y en su caso modificadas por los colegios electorales en términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de la propia ley fundamental, vigentes a partir del 6 de abril de 1990, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros cuando de su revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

Con este propósito, el Poder Revisor aprobó una reforma a los artículos 41 y 60 de la Constitución, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993, en los que se conservó la estructura orgánica del tribunal ideada en 1990 y se introdujeron cambios orgánicos y competenciales necesarios para que sus resoluciones pudieran tener en el caso de la elección de miembros del Congreso el carácter de definitivas e inatacables.

En este tenor al Tribunal Federal Electoral se le dio la connotación de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral por lo que hacía a las elecciones de diputados y senadores. Le correspondía a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración. Asimismo, tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable en términos de la Constitución y la ley las impugnaciones que en materia electoral federal presentaran los partidos políticos. Para ello se dispuso

que adicionalmente se debía integrar para cada proceso electoral una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidiría. Esta Sala de Segunda Instancia se instalaba en la tercera semana del mes de julio del año de la elección y concluía sus actividades a más tardar el 30 del mes de septiembre.

El sistema contencioso electoral mixto, jurisdiccional y político prevaleció hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que hace a la elección presidencial.

En este periodo, las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral eran competentes para conocer durante los procesos electorales de los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso los de revisión, que se interpusieran en la circunscripción plurinominal de su sede. Por su parte la Sala de Segunda Instancia conocía de los recursos de reconsideración que se interpusieran en contra de las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgrimían agravios en virtud de los cuales se pudiera dictar una resolución en la que se pudiera modificar el resultado de la elección, así también procedía para impugnar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realizaba el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Cabe puntualizar que durante la segunda etapa del Tribunal Federal Electoral (1993-1996), se establecieron modificaciones al Padrón Electoral y se conformó una nueva credencial para votar a la cual se le introdujo, entre otras cosas, la fotografía del ciudadano, en esta virtud y ante lo novedoso se estableció un recurso a través del cual los ciudadanos podrían impugnar actos de las oficinas del Registro Federal de Electores tendientes a la negativa a su expedición, o bien, la indebida inclusión o exclusión de éstos en el listado nominal de electores correspondiente a su



domicilio. A este medio de impugnación se le conoció como recurso de apelación ciudadana.

Por otra parte, por acuerdo del Consejo General publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de agosto de 1996, se estableció la nueva conformación de las circunscripciones plurinominales, quedando la sede de las Salas Regionales en Guadalajara, Jalisco (primera circunscripción), Monterrey, Nuevo León (segunda circunscripción), Xalapa, Veracruz (tercera circunscripción), Distrito Federal (cuarta circunscripción) y Toluca, Estado de México (quinta circunscripción).

En este orden, las Salas Regionales ejercen actualmente jurisdicción en las siguientes entidades federativas: I. *Sala Regional Guadalajara* en Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; II. *Sala Regional Monterrey* en Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; III. *Sala Regional Xalapa* en Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; IV. *Sala Regional Distrito Federal* en el Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y V. *Sala Regional Toluca* en Guerrero, Estado de México y Michoacán.

## 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Como resultado de la experiencia de los procesos electorales, prevaleció la idea de la desaparición del sistema de calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados con respecto a la elección presidencial, dando lugar a configurar un sistema de calificación jurisdiccional, lo que consolidaría al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996 el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo. El artículo 99 precisa que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Asimismo, con las reformas legales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre del mismo año se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reformas que modificaron la estructura orgánica del propio tribunal y establecieron el sistema de medios de impugnación en materia federal agregando al efecto, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral que procede en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.

Las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se integran por tres magistrados electorales, electos con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, los primeros magistrados debieron ser electos con la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado de la República.

## II. ESTADÍSTICAS

En el derrotero de las Salas Regionales han participado en 4 procesos electorales federales de 1991 a 2000, correspondiendo el proceso electoral de 1991 a la elección de diputados; 1994 a la

elección de diputados, senadores y Presidente de la República; 1997 a la elección de diputados por ambos principios, senadores por el principio de representación proporcional, miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por ambos principios, y 2000 a la elección de diputados y senadores.

En el proceso electoral federal de 1991 las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral resolvieron un total de 371 medios de impugnación distribuidos de la siguiente manera:

**SALA REGIONAL DE LA II CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN DURANGO.** Recursos de revisión: 5; recursos de apelación: 1; recursos de inconformidad: 131. Total de medios de impugnación: 137.

**SALA REGIONAL DE LA III CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA.** Recursos de revisión: 10; recursos de apelación: 4; recursos de inconformidad: 57. Total de medios de impugnación: 71.

**SALA REGIONAL DE LA IV CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN GUADALAJARA.** Recursos de revisión: 33; recursos de apelación: 7; recursos de inconformidad: 37. Total de medios de impugnación: 77.

**SALA REGIONAL DE LA V CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA.** Recursos de revisión: 19; recursos de apelación: 14; recursos de inconformidad: 53. Total de medios de impugnación: 86.

En el proceso electoral federal de 1994 las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral resolvieron un total de 67, 937 medios de impugnación distribuidos de la siguiente manera:

**SALA REGIONAL DE LA II CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN DURANGO.** Recursos de revisión: 6; recursos de apelación (de partido político): 15; recursos de apelación (de ciudadanos): 15, 979; recursos de inconformidad: 225. Total de medios de impugnación: 16, 225.

**SALA REGIONAL DE LA III CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA.** Recursos de revisión: 3; recursos de apelación (de partido político): 16; recursos de apelación (de ciudadanos): 18, 924; recursos de inconformidad: 276. Total de medios de impugnación: 19, 219.

**SALA REGIONAL DE LA IV CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN GUADALAJARA.** Recursos de revisión: 7; recursos de apelación (de partido político): 9; recursos de apelación (de ciudadanos): 16, 941; recursos de inconformidad: 123. Total de medios de impugnación: 17, 080.

**SALA REGIONAL DE LA V CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA.** Recursos de revisión: 4; recursos de apelación (de partido político): 3; recursos de apelación (de ciudadanos): 15, 040; recursos de inconformidad: 366. Total de medios de impugnación: 15, 413.

En el proceso electoral federal de 1997 las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvieron un total de 7,702 medios de impugnación, distribuidos de la siguiente manera:

**SALA REGIONAL DE LA I CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN GUADALAJARA.** Recursos de revisión: 1; juicios de inconformidad: 31; juicios

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 733. Total de medios de impugnación: 765.

**SALA REGIONAL DE LA II CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN MONTERREY.** Recursos de apelación: 7; recursos de revisión: 4; juicios de inconformidad: 19; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 530. Total de medios de impugnación: 560.

**SALA REGIONAL DE LA III CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA.** Recursos de apelación: 2; recursos de revisión: 1; juicios de inconformidad: 64; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 499. Total de medios de impugnación: 566.

**SALA REGIONAL DE LA IV CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN DISTRITO FEDERAL.** Recursos de apelación: 5; recursos de revisión: 2; juicios de inconformidad: 33; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 5,186; innominados: 2. Total de medios de impugnación: 5,228.

**SALA REGIONAL DE LA V CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA.** Recursos de apelación: 1; recursos de revisión: 1; juicios de inconformidad: 47; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 534. Total de medios de impugnación: 583.

En el proceso electoral federal de 2000 las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resol-

vieron un total de 1,339 medios de impugnación distribuidos de la siguiente manera:

**SALA REGIONAL DE LA I CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN GUADALAJARA.** Recursos de apelación: 2; juicios de inconformidad: 21; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 44; asuntos especiales: 1. Total de medios de impugnación: 68.

**SALA REGIONAL DE LA II CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN MONTERREY.** Recursos de apelación: 5; recursos de revisión: 1; juicios de inconformidad: 19; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 297. Total de medios de impugnación: 322.

**SALA REGIONAL DE LA III CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA.** Recursos de apelación: 3; recursos de revisión: 3; juicios de inconformidad: 24; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 49; asuntos especiales: 2. Total de medios de impugnación: 81.

**SALA REGIONAL DE LA IV CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN DISTRITO FEDERAL.** Recursos de apelación: 3; recursos de revisión: 2; juicios de inconformidad: 17; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 777; asuntos especiales: 7. Total de medios de impugnación: 806.

**SALA REGIONAL DE LA V CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA.** Juicios de

inconformidad: 29; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: 33. Total de medios de impugnación: 62.

De acuerdo con lo anterior las Salas Regionales han resuelto desde la reforma constitucional de 1990 al proceso electoral 1999-2000, **77, 349** medios de impugnación.

### III. TRASCENDENCIA

A pesar de los problemas y limitaciones que enfrentan, como la discontinuidad en su funcionamiento que trae como consecuencia la falta de profesionalización de los recursos humanos en la materia, dado que la mayoría del personal jurídico que fue seleccionado y capacitado para cumplir de la mejor manera con la función jurisdiccional que tienen encomendadas, debe salir de éstas al término del proceso electoral federal correspondiente, así como la adecuación de los recursos materiales debido a una larga etapa de receso, las Salas Regionales han desarrollado y siguen desarrollando una trascendental labor jurisdiccional. Para denotar su importancia, basta señalar que la legislación electoral les otorga la facultad de confirmar, modificar o revocar, en su caso, todos los actos y resoluciones de los órganos electorales administrativos a nivel local y distrital desde el inicio del proceso electoral hasta su conclusión.

Las decisiones que adopten en la etapa preparatoria del proceso electoral tienen el carácter de definitivas e inatacables e inciden en las elecciones de diputados, senadores e incluso de Presidente de la República.

Si bien es cierto que las Salas Regionales realizan su función jurisdiccional en un ámbito temporal y competencial limitado por la Constitución y la ley, también lo es que sus sentencias tras-

cienden a éstas al restituir a los ciudadanos y a los partidos políticos en el uso y goce de sus prerrogativas político-electorales.

En efecto, las Salas Regionales del Tribunal Electoral integradas como órganos de jurisdicción, con sus sentencias protegen el derecho político-electoral de votar de los ciudadanos cuando éste se ve violentado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral en los procedimientos tendientes a la obtención de la credencial para votar con fotografía e integración de los listados nominales de electores. Destacándose al efecto que la restitución en este derecho político no se limita a la función de las Salas Regionales, ya que los ciudadanos que obtuvieron sentencia favorable podrán ejercer esta prerrogativa no sólo en la jornada electoral federal correspondiente, sino en las demás que le sigan, así también lo podrán ejercer en las jornadas electorales locales concurrentes a las federales.

Asimismo, las Salas Regionales con sus sentencias protegen las prerrogativas de los partidos políticos, y en su caso coaliciones, ante la conculcación que de éstas hagan los consejos distritales o locales circunscritos a la jurisdicción de éstas en las diversas etapas de un proceso electoral federal, velándose así no sólo los ya citados principios de constitucionalidad y legalidad, sino además el identificado como la preservación de los actos públicos válidamente celebrados.

En este orden de ideas y atendiendo a su trascendencia en la vida política del país, merece mención especial el hecho de que las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a las impugnaciones que se presenten, contribuyen a la legitimación de la composición de los miembros que integrarán las cámaras que conforman el Congreso de la Unión, esto es, el Poder Legislativo, que junto con el Judicial y el Ejecutivo constituyen el Supremo Poder de la Federación. De ahí que es de importancia



subrayada la actividad de las Salas Regionales, ya que dicho Poder es instituido no sólo como hacedor de leyes o elaborador del presupuesto de la Federación, sino ahora también como un verdadero vigilante y contrapeso del Ejecutivo Federal. Además de ser, en sus respectivos ámbitos de competencia constitucional, responsable de expedir el Bando Solemne por el que se da a conocer la declaración de Presidente Electo, designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ratificar los nombramientos que correspondan al Ejecutivo Federal en los rangos de procuración de justicia, diplomáticos y consulares, de hacienda, auditoría de la federación y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Es indudable que las elecciones de los diputados y senadores en la actualidad tienen una importancia sin precedente si se toma en cuenta, para el primer caso, que a partir de la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, se ha convertido en el centro de atención y debate político nacional, haciendo efectivo el principio fundamental establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a la “separación de poderes”.

Con todo lo anterior se ratifica el papel que desempeñan las Salas Regionales como órganos calificadores en primera instancia, el cual se realiza sin escatimar esfuerzo alguno, con total conocimiento de que las decisiones que tomen serán determinantes para legitimar o deslegitimar una elección que se cuestiona y con plena conciencia de las repercusiones políticas y jurídicas que de ellas se pudieran derivar.

Cabe destacar que la labor jurisdiccional de las Salas Regionales del Tribunal Electoral no puede ser evaluada por el número de asuntos sujetos a su conocimiento, sino por la complejidad y laboriosidad que cada uno de ellos revista.

En este sentido se expondrán algunos asuntos relevantes resueltos por las Salas Regionales en los procesos electorales correspondientes a 1991, 1994, 1997 y 2000.

En el proceso electoral de 1991 la Sala Regional de la II Circunscripción Plurinominal con sede en Durango conoció y resolvió, entre otros, los expedientes SD-II-RI-017/91, 018/91 y 019/91, promovidos respectivamente por los partidos políticos Acción Nacional, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y del Trabajo, contra actos del Consejo V Distrital de Coahuila por los que se impugnó la elección de diputados de mayoría relativa. El recurso fue declarado fundado por unanimidad de votos, declarándose por vez primera a resultas de una sentencia de un tribunal, la nulidad de una elección. La sentencia emitida por esta Sala Regional fue confirmada por el Colegio Electoral y en tal virtud se celebraron elecciones extraordinarias.

Por lo que respecta al proceso electoral federal de 1994 la Sala Regional en la III Circunscripción Plurinominal con sede en Xalapa anuló la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en el XXII Distrito Electoral del Estado de Veracruz con cabecera en San Andrés Tuxtla, sentencia que fue impugnada y por tanto se tramitó y resolvió el correspondiente recurso de reconsideración, y fue ratificada por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

La Sala Regional Xalapa en el proceso electoral 1997 conoció de los expedientes SX-III-JIN-028/97 y su acumulado SX-III-JIN-029/97 promovidos por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática respectivamente, por los que se impugnó, en el primero, los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, la declaración de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa; y en el segundo, los resultados consignados en el acta de cómputo distrital

de la elección de diputados federales por ambos principios, la declaración de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, que realizó el 03 Consejo Distrital en el Estado de Chiapas. En estos asuntos se resolvió declarar fundado el primero de los expedientes citados y parcialmente fundado el segundo, declarando la nulidad de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y revocando la constancia correspondiente. Asimismo desechó el juicio de inconformidad por lo que respecta a la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional.

Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró fundado el recurso de reconsideración interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, por mayoría de 5 votos en contra del voto minoritario emitido por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, en consecuencia revocó la declaración de nulidad de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, confirmándose la declaración de validez de la misma y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez concedida a la fórmula de candidatos propuesta por el partido actor en este medio de impugnación.

Igualmente en el proceso electoral 2000 durante la etapa de resultados y declaración de validez, la Sala Regional de la IV Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal conoció del juicio de inconformidad SDF-IV-JIN-015/2000 en el que se impugnó la elección de senadores por el principio de representación proporcional en el Estado de Puebla, en el que se demandó la nulidad de la votación recibida en 5, 138 casillas. En el escrito inicial de demanda, se solicitó en el proemio la nulidad de la votación recibida en 2,187 casillas, sin embargo, al hacer la individualización de éstas derivado del capítulo de hechos, se iden-

tificaron 5,138 casillas, de las cuales se desechó la impugnación de 4 por no existir, restando el estudio al análisis de 5,134 casillas. Asimismo se hicieron valer 28 hechos en los que se invocaban 11 causales de nulidad, de las que dos se desestimaron por no haberse individualizado casillas. Así entonces, el universo de estudio quedó comprendido en 9 causales de nulidad sumando un total de 21,035 motivos de impugnación, analizándose al efecto un total de 38,087 fojas y 1,427 cuadernillos correspondientes a listados nominales.

La complejidad que a todas luces representó este asunto no fue óbice para que la Sala Regional cumpliera con el plazo establecido por el artículo 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Señalándose al efecto que este medio de impugnación dentro de los tramitados por el Tribunal Electoral, es en el que se ha solicitado la nulidad de votación en el mayor número de casillas. En este asunto se resolvió declarar la nulidad de la votación recibida en 181 casillas, distribuidas entre los 15 distritos electorales federales del Estado de Puebla, lo que sumó una votación anulada de 57,981 votos, modificando en consecuencia los resultados consignados en el acta de cómputo de entidad federativa correspondiente.

Debe destacarse que de 1,572 sentencias emitidas por las Salas Regionales en los entonces recursos y actuales juicios de inconformidad sólo han sido revocadas en su totalidad: 2 por la Sala de Segunda Instancia y 2 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si bien es cierto que nuestro sistema de justicia en los últimos años ha evolucionado a grandes pasos y ha obtenido logros sin precedentes, también lo es que aún es perfectible, por ello los miembros de las Salas Regionales estamos convencidos de que con su presencia continua se puede coadyuvar con el órgano permanente en la afirmación de nuestros instrumentos jurídicos des-

EVOLUCIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS SALAS REGIONALES 579

tinados a tutelar los derechos de los sujetos electorales ante su violación por parte de las autoridades encargadas de administrar y organizar los comicios, y así continuar fomentando la confianza y credibilidad de la ciudadanía y de los propios actores políticos, sin perder de vista en ningún momento el propósito primordial de las instituciones: dar exacto cumplimiento a los postulados previstos en nuestra Ley Fundamental.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Castillo del Valle, Alberto del. *Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal*, México, Edal, 1997.
- Franco González Salas, J. Fernando. *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996*, en Revista Justicia Electoral del Tribunal Federal Electoral, México, Vol. V, Núm. 8, 1996.
- Galván Rivera, Flavio. *Tribunal de lo Contencioso Electoral: creación, integración y competencia*, en: Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal-1989. Tomo I. Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1989.
- Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando. *Evolución y Perspectiva del Derecho Electoral Mexicano: la Justicia Electoral*, Tesis Doctoral, México, UNAM, 1998.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. México, Editorial Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, 5ª ed., 1999.

#### Informes y memorias

- Informe de Actividades 1990-1996, Tribunal Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas, Magistrado Presidente, México, 1996.
- Memoria 1991, Tribunal Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas, Magistrado Presidente, México, 1992.
- Memoria 1994, Tribunal Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas, Magistrado Presidente, Tomos I y II, México, 1995.
- Memoria 1997, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Magistrado Presidente, Tomo II, México, 1998.
- Informe Anual 1999-2000, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Magistrado Presidente, México, 2001.

## JAVIER AGUAYO SILVA

Nació el 11 de julio de 1954 en la Ciudad de México. Es Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Laboró como abogado y, posteriormente, como Jefe de Departamento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la UNAM. Se desempeñó como abogado y Jefe de Departamento de Trabajo y Servicios Administrativos en la Comisión Federal de Electricidad. Integrante de la Junta Especial Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje. Representante de El Colegio de México. Abogado y Jefe de Departamento de la Dirección General y Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Abogado, Jefe de Departamento y Subdirector de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Educación para los Adultos. Secretario Particular del Magistrado Presidente de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Juez Instructor del Tribunal Federal Electoral.

En noviembre de 1996 fue electo como Magistrado Electoral de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Fungió como Coordinador Regional de esa Circunscripción de octubre de 1997 a septiembre de 1999. Durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000 se desempeñó como Magistrado Presidente de la referida Sala Regional. Coordinador de Capacitación en la Cuarta Circunscripción Plurinominal de octubre de 2000 a septiembre de 2002. Actualmente se desempeña como Magistrado Electoral en la Cuarta Circunscripción Plurinominal.

Profesor de Asignatura “A” en la ENEP Aragón de la UNAM de 1980 a 1982. Expositor y conferencista en diversos eventos

académicos, particularmente en la materia electoral. Autor de distintos ensayos en la misma rama de derecho.



## SALA REGIONAL MONTERREY: EXITOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ

El derecho electoral en México históricamente fue una gran laguna vacía, que sin embargo en los últimos años se ha llenado con el caudal impetuoso de diversos afluentes.

Antes de 1987 en el país regía un sistema contencioso electoral que era formal y materialmente de naturaleza política, pues eran órganos integrados mayoritariamente por representantes partidistas, los competentes para resolver los conflictos electorales derivados de la desobediencia de la ley, y consecuentemente los litigios comiciales solían ser resueltos con soluciones impuestas por el partido hegemónico o, en el mejor de los casos, negociadas entre los partidos políticos. Este sistema se orientaba a preservar, no la vigencia de la ley, sino el control político durante los procesos electorales, procurando que no hubiera afectación grave de la legitimidad de las elecciones. Así, hasta 1987 no hubo vía judicial que garantizara la observancia de las normas electorales previstas en la Constitución y en las leyes, por lo que difícilmente podría decirse que tales normas hubieren sido propiamente normas jurídicas, sino en todo caso directrices políticas; y habiendo ausencia de un sistema de justicia electoral, materialmente jurídico y formalmente judicial, había también ausencia de derecho electoral.

Un torrente de reformas constitucionales, legales e institucionales, que empezó a cubrir la ausencia de un derecho electoral propiamente hablando, inició con la creación en 1987, de una primera jurisdicción electoral que de manera incipiente procuraba la exigibilidad jurídica de las normas electorales, continuó en 1990 con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), y en 1993 con la eliminación de los colegios electorales y con la plena ciudadanización de los órganos de dirección del IFE, y todavía siguió en 1996 con nuevas reglas de financiamiento para los partidos políticos, el establecimiento de principios electorales obligatorios para las leyes locales, y con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con jurisdicción plena para garantizar constitucionalidad y legalidad; sólo por referirme a algunas de las principales reformas.

Otros poderosos afluentes que han engrosado el caudal de derecho electoral han sido los siguientes: los tratados internacionales en materia de derechos humanos —que incluyen a los derechos políticos—, suscritos y ratificados por México, máxime considerando la jurisprudencia reciente de la Suprema Corte que señala que “los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y el local” (Jurisprudencia LXXVII/1999); los reglamentos y resoluciones administrativas que emiten los institutos o comisiones electorales, como por ejemplo, los reglamentos que el IFE ha expedido estableciendo los lineamientos para que partidos políticos y coaliciones registren sus ingresos y gastos; así como las sentencias y jurisprudencia de los tribunales electorales, que han adquirido tal relevancia que bien puede decirse que cada vez más el derecho electoral legislado no puede estudiarse ni entenderse, sino complementado con las tesis relevantes y de jurisprudencia que expresan la interpretación judicial de aquél.

Refiero lo anterior, no con el interés de repetir una vez más la historia electoral mexicana reciente, sino sólo para enmarcar las siguientes dos afirmaciones:

Primera.- El incuestionable y gran mérito del derecho electoral vigente y sus instituciones, es que ahora contamos con ellos, después de que estuvieron ausentes prácticamente en toda la historia nacional. Además debe destacarse que ahora el derecho electoral incluye normas jurídicas que son efectivamente practicables, exigibles, y suficientes para garantizar los derechos político-electorales fundamentales de ciudadanos y partidos políticos, y que ahora las instituciones electorales actúan con innegable independencia.

Segunda.- El gran espacio que en una democracia corresponde al derecho electoral y sus instituciones, ahora está finalmente lleno, pero no totalmente asentado, pues tiene importantes zonas inestables donde las corrientes de sus diversos afluentes se arremolinan.

La afirmación primera anterior, es motivo de satisfacción y orgullo para quienes profesionalmente nos desempeñamos en instituciones que, como el TEPJF, los tribunales electorales locales, el IFE, los institutos o comisiones electorales locales, el Congreso de la Unión, los congresos estatales, y desde luego los partidos políticos, han contribuido a la formación e intervienen en la aplicación del derecho electoral vigente. Sin embargo, mucho cuidado debe tenerse para evitar que tal satisfacción y orgullo, indebidamente se traduzcan en un triunfalismo que nos impida ver los retos y tareas pendientes. Ahora bien, por cuanto hace a la afirmación segunda, el alcance de ésta no debe magnificarse; ella no resta el mérito de la afirmación primera; sin embargo, su importancia tampoco debe soslayarse, pues en ella se concentran los temas prioritarios de la agenda electoral pendiente.

Diversos testimonios me gustaría rendir sobre el éxito del derecho electoral, y también sobre las experiencias de aquellos a quienes les ha tocado recorrer las zonas aún inestables del régimen comicial; sin embargo, tomando en consideración que es breve el espacio del que aquí dispongo, sólo reflexionaré en torno a una anécdota que estimo sirve para celebrar los avances del derecho electoral, pero sobre todo para mantener viva la fuerza que impulsa su continuo mejoramiento.

*“La jurisprudencia electoral es tan dinámica, que antes de acabar de estudiarla, ya cambió”*, me dijo uno de los asistentes a un curso de derecho electoral que recientemente impartí en el Estado de Guerrero; y para fundar su afirmación, el participante, secundado por sus compañeros de grupo, se refirió, entre otros, a los siguientes casos:

El caso de una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Guerrero, en el que éste había estimado inelegible a un ciudadano por no acreditar fehacientemente su residencia, luego de que ésta fue impugnada al momento de calificarse la elección. Para fundamentar esta sentencia el tribunal local había tomado en cuenta la jurisprudencia del TEPJF que establece que “el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección” (Jurisprudencia S3ELJ 11/97) Pues bien, fue el caso de que el TEPJF (sentencia SUP-JRC 203/2002) revocó la referida sentencia local, al precisar que si la inelegibilidad por falta de residencia no se impugna en el momento de registro, éste “queda cubierto con la presunción de validez”, de tal modo que en caso de presentarse la impugnación en el momento de la calificación de la elección, deberá considerarse que ya no es el candidato quien debe acreditar su residencia, sino que se revierte la carga de la prueba, correspondiéndole al impugnante destruir la referi-

da presunción de validez, probando fehacientemente que el candidato no cumple con el requisito de residencia.

Otro caso mencionado fue aquel en el que el tribunal local resolvió que la votación recibida en una casilla en la que votaron siete ciudadanos sin derecho, debía considerarse válida pues la citada irregularidad no satisfacía el requisito de ser “determinante”, habida cuenta de que el número de siete votos irregulares no era mayor que la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar en la casilla (Jurisprudencias S3ELJ 39/2002, S3ELJ 13/2000). Sin embargo, el TEPJF (sentencia SUP-JRC 200/2002) revocó la citada sentencia local al precisar que el requisito de determinancia se cumple también cuando el número de votos irregulares sea suficiente para acarrear un cambio de ganador en la elección, aun cuando no haya sido suficiente para acarrear un cambio de ganador en la casilla.

También se refirió el caso de un par de sentencias en las que la valoración de pruebas y fijación de hechos realizada por el tribunal local, respecto del lugar de instalación de una determinada casilla, fue revocada por el TEPJF, el cual en una sentencia (SUP-JRC 208/99) consideró, que la casilla se había instalado en lugar distinto al autorizado, y en la otra sentencia (SUP-JRC 221/99 y SUP-JRC 249/99) consideró que la casilla se había instalado en el lugar correcto, aunque en ambos casos se trataba de la misma casilla (casilla 2549-B).

Desde luego que también fue referido el caso de la jurisprudencia firme del TEPJF que establecía la inexigibilidad del escrito de protesta como requisito para la procedencia de los juicios de inconformidad (Jurisprudencia S3ELJ 06/99); jurisprudencia que luego quedó sin efectos como resultado de una diversa jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencia P./J. 23/2002), lo que motivó que el TEPJF tuviera que declarar improcedentes diversas impugnaciones presentadas sin

escrito de protesta, por abogados que no se enteraron oportunamente del cambio de criterio. También fue mencionado el caso de la jurisprudencia que establecía que el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, era improcedente para impugnar actos de los partidos políticos (Jurisprudencia S3ELJ 15/2001), la cual fue interrumpida por el propio TEPJF, para en su lugar consolidar la jurisprudencia que ahora establece que el referido Juicio de ciudadanos, sí es procedente para impugnar actos definitivos e irreparables de los partidos políticos (Jurisprudencia S3ELJ 03/2003).

En suma, en el referido evento en Guerrero, con cortesía —que por supuesto agradezco— mi grupo de alumnos me hizo patente su inquietud por la relativa volatilidad de los criterios judiciales en materia electoral. Inquietud que desde luego recojo y reproduzco aquí, porque me parece importante particularmente considerando que similares experiencias he vivido en otros diversos estados de la República, a los que he acudido invitado para impartir cursos de derecho electoral.

Claro está que las variaciones en los criterios interpretativos del TEPJF, obedecen a diversas causas.

En algunos casos, inclusive no hay propiamente cambios en los criterios, sino precisiones a los mismos. Esto es natural que ocurra en el derecho electoral que es una materia joven que se ha decantando “a golpe de jurisprudencia”.

En otros casos, los cambios obedecen a nuevas y más profundas reflexiones, como resultado de las cuales los juzgadores llegamos a variar nuestras opiniones previas. Esta realidad también se relaciona con que el derecho electoral sea una materia que en grado importante se construye jurisprudencialmente día a día, pues esto provoca que los juzgadores, al propio tiempo que desarrollamos nuestra función, vayamos acumulando aprendizaje nuevo que antes no habíamos podido adquirir en ningún curso o libro, y con

base en el cual corregimos nuestros criterios previos. Lo anterior, desde luego, de ninguna manera es disculpa para que los juzgadores electorales dejemos de hacer todo lo posible para actuar con prudencia, introduciendo al derecho electoral interpretaciones innovadoras sólo cuando tengamos muy claras las diversas resonancias que nuestro fallo provocará en todo el régimen comicial.

Ilustra en qué medida el derecho electoral todavía está en proceso de asentamiento, el hecho de que diversas tesis relevantes y de jurisprudencia, hayan sido precisadas o hayan variado, como resultado de irse definiendo la posición y el rol que a diversas autoridades públicas les corresponde en el concierto de la democracia electoral. Por ejemplo las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ésta define el alcance de las atribuciones del TEPJF en materia de control de constitucionalidad (Jurisprudencias P./J. 23/2002, 24/2002, 25/2002 y 26/2002), o los precedentes en los que el TEPJF estableció, primero que el IFE tenía competencia para restituir al ciudadano en el uso y goce de sus derechos políticos, y luego que no (sentencias SUP-JDC 015/2002 y SUP-JDC 805/2002).

Finalmente cabe mencionar que en algunos casos, los criterios judiciales del TEPJF varían porque se refieren a temas que son en sí mismos contingentes. Por ejemplo, establecer cuándo una irregularidad es o no “determinante”, implica el ejercicio de un margen de arbitrio judicial o discrecionalidad técnica, para valorar la intensidad con la que una determinada irregularidad se da en un contexto específico; y por lo tanto, el razonamiento que desemboca en considerar como “determinante” una irregularidad en cierta casilla por haber ocurrido ciertas conductas irregulares, puede simplemente no ser aplicable en otra casilla en donde se hubieren cometido idénticas irregularidades pero en diverso contexto, o incluso podría no ser aplicable para la misma casilla cuando el análisis de determinancia se hace con criterios valorativos que

suelen ser más o menos rigurosos, dependiendo de si la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar en la elección (no en la votación en la casilla), es más o menos cerrada. Y algo semejante ocurre con la valoración de pruebas y la consecuente fijación de hechos, en un sistema de valoración que no es tasado sino libre. En estos casos, en mi opinión, lo criticable no es la variabilidad, sino por el contrario, la pretensión de darle alcances de objetividad y obligatoriedad, a algo que de suyo es subjetivo y sólo puede tener alcances de ejemplo ilustrativo. Ahí donde el órgano aplicador del derecho, puede legalmente optar entre dos o más alternativas ubicadas dentro de un margen de discrecionalidad, sólo puede exigirse y evaluarse razonabilidad y proporcionalidad en la decisión, a efecto de proteger al gobernado contra las decisiones arbitrarias de la autoridad.

No cejemos en la tarea de consolidar al derecho electoral en general, y al sistema de justicia electoral, en particular.



## CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ

Desde 1996 es Magistrado Electoral Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es licenciado en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Estudios Internacionales, por la Universidad de Leeds, Inglaterra; Maestro en Derecho Público, por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

En relación con su trabajo académico, ha impartido la asignatura de derecho electoral, tanto en el nivel de licenciatura como de posgrado, en las siguientes universidades: El Instituto Tecnológico y de Estudios superiores de Monterrey; la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León; la Universidad de Monterrey, y la Universidad de Xalapa. Ha participado como ponente o conferencista en eventos académicos realizados en la mayoría de las entidades federativas del país. Dentro de su obra escrita, destaca: Es coautor del tema “Derecho Electoral”. En la Enciclopedia Jurídica Mexicana, recién publicada por la Editorial Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2002, Tomo IX, pp 1 a 325); coordinador del libro Defensa jurídica del voto, publicado por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (2000); coautor del libro El Sistema Mexicano de Justicia Electoral, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000); coautor del libro Disyuntivas del Derecho Electoral. La agenda pendiente, publicado por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (2003); autor de más de una decena de artículos sobre derecho electoral, publicados en revistas especializadas y en obras colectivas.

El Maestro Arenas Bátiz también ha ocupado los siguientes cargos: Magistrado Presidente de la Sala Regional del Tribunal Electoral; Secretario Académico del Centro de Capacitación

Judicial Electoral; Director General de los Talleres Gráficos de México; Director General de la Unidad de Derechos Humanos, en la Procuraduría General de la República, Director General de Estudios de Legislación Universitaria, en la Universidad Nacional Autónoma de México.

## EL DIPLOMADO EN DERECHO ELECTORAL: UNA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO POLÍTICO DEMOCRÁTICO DE MÉXICO

ARTURO BARRAZA

SUMARIO: I. El fundamento. II. El objetivo general. III. El perfil de ingreso. IV. El perfil del egresado. V. Metodología de la enseñanza. VI. El plan de estudios. VII. Los programas de estudio. VIII. El fundamento jurídico para desarrollar los cursos del diplomado. IX. Los anexos. X. Resultados.

En el año de 1998, siendo Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el Magistrado Don José Luis de la Peza Muñoz Cano y, Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Propio Tribunal el Maestro Don Edmundo Elías Musi, se encomendó a la Sala Regional Guadalajara, sede de la Primera Circunscripción Plurinominal, la elaboración de un proyecto para difundir nacionalmente la materia electoral. En este contexto, se realizó una investigación a nivel nacional para detectar las necesidades teóricas y prácticas imperantes en esta materia. Los resultados de este trabajo originaron el diseño de un Diplomado en Derecho Electoral.

El proyecto se presentó en la siguiente forma:

## I. EL FUNDAMENTO

En esta sección del trabajo se alude a las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, acontecimiento en el que por primera ocasión el Constituyente Permanente modificó más de 15 artículos constitucionales en materia político electoral, ocasionando con ello las modificaciones a las legislaciones de carácter reglamentario, entre ellas el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre otras. Estas reformas aparecieron en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre de 1996. Asimismo, en este decreto se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otra parte, y como consecuencia del sistema federal que hemos adoptado desde la Constitución de 1824, los estados de la República Mexicana así como el Distrito Federal, se vieron en la necesidad de actualizar sus propias normas, actividad que fue desarrollada por sus propios órganos legislativos. En el caso de las entidades federativas, estas modificaciones se realizaron desde sus propias constituciones, para finalmente conformar un sistema electoral integral en el sistema jurídico mexicano, con la participación de la Federación, Estados, Municipios, Distrito Federal y sus respectivos órganos político administrativos que se encuentran en cada una de las demarcaciones territoriales en el que se divide el Distrito Federal.

Es de importancia señalar que precisamente en ese tiempo se aproximaban las elecciones federales del año 2000, para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión,

suceso que traía como consecuencia la apertura de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las cinco circunscripciones plurinominales electorales en que se divide el país, para el proceso electoral federal 1999-2000. Por otra parte, los Estados de la República y el Distrito Federal, se encontraban estableciendo sus respectivos Consejos o Institutos Electorales, así como sus propios Tribunales Electorales, de conformidad con lo señalado en el artículo 116, fracción IV y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, las correspondientes modificaciones legales y reglamentarias del 22 de noviembre del mismo año, las actualizaciones de las legislaciones estatales y del Distrito Federal, el establecimiento de los respectivos Consejos o Institutos Electorales y los correspondientes Tribunales Electorales, así como la apertura de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la proximidad de las elecciones federales 1999-2000, requerían indiscutiblemente de la formación y actualización del personal jurídico especializado en la materia electoral; razones más que suficientes para que este diplomado se impartiera en todo el país a través de sus Salas Regionales, incluyendo a la ciudad de Durango. Es oportuno manifestar que haber incluido a la ciudad de Durango para beneficiarse con este diplomado, se debe a que en esta ciudad se encontraba una Sala Regional del anterior Tribunal Federal Electoral.

Por lo tanto, la viabilidad de este proyecto se encontraba ampliamente justificado. Por lo que se refiere a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para intervenir en el ámbito académico también se encontraba satisfecho con fundamento en los artículos 99 constitucional; 186, 189, 199, 205 y 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 9, 30, 46, y 47 de su Reglamento.

## II. EL OBJETIVO GENERAL

El objetivo general se encontraba muy claro, se trataba de la formación y actualización de personal jurídico especializado para desarrollar actividades jurisdiccionales en materia electoral. Para esta función se consideraba necesario que los cursos tuviesen una parte teórica y otra práctica.

## III. EL PERFIL DE INGRESO

En cuanto a los requisitos principales para ingresar a este diplomado, se encontraba por obvias razones dirigido a los pasantes y a los Licenciados en derecho; en especial a aquellos que formaban parte de organismos electorales (administrativos y jurisdiccionales), partidos políticos y agrupaciones políticas, o bien, a los que hubiesen formado parte del personal jurídico de las Salas Regionales.

## IV. EL PERFIL DEL EGRESADO

Al término del programa académico del diplomado, los alumnos deberían de haber adquirido los conocimientos, habilidades y destrezas para desarrollar actividades jurisdiccionales relacionadas con la materia electoral.

## V. METODOLOGÍA DE LA ENSEÑANZA

El proceso enseñanza aprendizaje se desarrolló a través de:

- a) Clases teóricas y prácticas;
- b) Conferencias;
- c) Análisis y discusión de casos prácticos;

- d) Análisis de textos legales;
- e) Análisis de criterios relevantes y de jurisprudencia en materia electoral;
- f) Preparación de instrumentos jurídicos procesales en materia electoral;
- g) Trabajos de investigación, y
- h) Exámenes orales y escritos.

## VI. EL PLAN DE ESTUDIOS

El plan de estudios se conformaba por 5 módulos, con un total de 24 materias.

El primer módulo se denominó “Introducción al Estudio del Derecho Electoral,” y comprende las siguientes materias:

- Democracia y representación como presupuestos del derecho electoral;
- Marco teórico del derecho electoral;
- Autoridades administrativas electorales;
- Registro de electores;
- Organización de las elecciones, y
- Resultados y calificación de elecciones.

El segundo “Actores Electorales” y comprende:

- Derechos político electorales del ciudadano;
- Partido y organizaciones políticas;
- Financiamiento de partidos políticos y candidatos;
- Campañas electorales, y
- Otros actores electorales.

El tercero “Justicia Electoral,” que contiene:

- Responsabilidad administrativa y política en materia electoral;
- Derecho penal electoral;
- Nulidad de votos, votaciones y elecciones, y
- Control constitucional de leyes electorales.

El cuarto “Derecho Procesal Electoral”, el cual se integra por:

- La jurisdicción electoral;
- Introducción al derecho procesal electoral;
- Medios de impugnación electoral I, y
- Medios de impugnación electoral II.

El quinto “Taller de Práctica Forense,” que consiste en el análisis de los siguientes casos:

- Faltas administrativas;
- Delito electoral;
- Acción de inconstitucionalidad de leyes;
- Juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano;
- Revisión;
- Apelación;
- Inconformidad;
- Reconsideración, y
- Revisión constitucional electoral.

## VII. LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO

Para cumplir con el plan de estudio propuesto fue necesario la elaboración de los correspondientes programas de estudio. Para tal efecto, fue necesario previamente el seleccionar al claustro de profesores que impartieran las materias que inte-



graban dicho plan, quedando integrado por los Magistrados electorales regionales y personal académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral y para conferencias a los Magistrados de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que se refiere a la elaboración de los programas, cada uno de ellos fue diseñado por el responsable de la asignatura bajo un formato que previamente les fue enviado. Estos documentos contenían en esencia: el objetivo particular de la materia, la correspondiente metodología de la enseñanza-aprendizaje, los contenidos de los temas, subtemas, tiempos para su desarrollo y el nombre del expositor.

#### VIII. EL FUNDAMENTO JURÍDICO PARA DESARROLLAR LOS CURSOS DEL DIPLOMADO

Además de los fundamentos jurídicos que facultan al Tribunal Electoral para el desarrollo de esta actividad y partiendo del hecho de que todos los actos y resoluciones de este órgano jurisdiccional deben estar debidamente fundados y motivados, se elaboraron para el desarrollo de esta actividad académica los siguientes documentos:

- El reglamento académico;
- El reglamento administrativo, y
- El reglamento de exámenes.

#### IX. LOS ANEXOS

Se entiende por anexos, lo relacionado con los trámites administrativos del diplomado, a saber:

- Formato de solicitud de inscripción;

- Formato de lista de asistencia;
- Formato de control escolar: Sala Regional, expositor, módulos, materias, asistencias, sesiones, exámenes y promedios;
- Formato para la solicitud de revisión de examen, y
- Formato para la evaluación de los maestros por parte de los alumnos.

Terminado este proyecto, se presentó a la consideración del Magistrado Don José Luis de la Peza Muñoz Cano y al Maestro Don Edmundo Elías Musi. A su vez, el Magistrado Don José Luis de la Peza Muñoz Cano, en su carácter de Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Presidente de la Comisión de Administración del propio Tribunal, presentó este proyecto a dicha Comisión, el cual fue aprobado en todas sus partes.

Las actividades docentes se iniciaron en la Sala Toluca el 26 de marzo de 1999 y terminaron en la Sala del Distrito Federal el 27 de agosto del mismo año.

Su carga académica fue de 85 horas, de las cuales 60 fueron teóricas, 15 prácticas y 10 horas destinadas a los exámenes.

Las sesiones fueron los días viernes de las 17:00 a las 20:00 horas y los sábados de las 10:00 a las 13:00 horas, en las instalaciones de las respectivas Salas Regionales. En lo que respecta a la Ciudad de Durango, en la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango a través de videos.

En cuanto al número de alumnos:

Iniciaron	630
Concluyeron	450

## X. RESULTADOS

PRIMERO. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de su función jurisdiccional, también cumplió con la función académica que lo faculta la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y su propio Reglamento, al formar, capacitar y actualizar personal jurídico especializado en la materia electoral en todo el estado mexicano.

SEGUNDO. Las Salas Regionales del Tribunal Electoral tuvieron la oportunidad de fortalecer a su personal jurídico para el proceso electoral 1999-2000, al formar sus ponencias con los mejores alumnos del diplomado, ya que inclusive se adoptó como requisito para ingresar al Tribunal, el haber cursado y aprobado estos cursos.

TERCERO. Los Tribunales Electorales y los Institutos o Consejos Electorales de los Estados, que en aquel tiempo estaban integrándose en todo el país, como consecuencia de la reforma electoral federal de 1996, también se vieron beneficiados con estos cursos, inscribiendo algunos de ellos a su personal jurídico en el Diplomado en Derecho Electoral que se encontraba impartiendo este Tribunal.

CUARTO. Los partidos políticos, agrupaciones políticas y organismos no gubernamentales (ONG), también inscribieron a sus asesores jurídicos y defensores del voto en estos cursos.

QUINTO. Algunas Universidades públicas y privadas enviaron a sus profesores a estos cursos, toda vez que en esos tiempos la materia electoral era desconocida; por lo que se encontraban reestructurando sus planes de estudio para establecer la materia electoral como asignatura en las Licenciaturas de Derecho y Ciencias Políticas.

SEXTO. Otro beneficio importante para los estudiosos del derecho electoral, fue el hecho de que derivado del plan de

estudios de este diplomado y de sus correspondientes programas de estudio, esta Sala coordinó la elaboración de una publicación contenida en dos tomos, que posteriormente fue editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que se conoce como “Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia”, y cuyos participantes, insisto, fueron los Magistrados Electorales Regionales y personal del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SÉPTIMO. La obra a la que hago referencia, es decir, a los “Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia”, fue publicada en el mes de marzo del 2000, de manera limitada; por lo tanto, considero que es necesario la actualización de esta obra, por quienes contribuyeron a su elaboración.

## ARTURO BARRAZA

Hizo sus primeros estudios en la ciudad de Durango, Durango, de donde es originario, cursando la Licenciatura en Derecho en la Universidad Juárez del mismo estado.

Realizó estudios de Especialidad en Finanzas Públicas, Maestría y Doctorado en Derecho en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestría en Docencia Jurídica en la Universidad La Salle —Campus Ciudad de México—, así como un curso de especialización sobre Legislación Nacional y Derechos Humanos, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

En la Universidad Juárez del estado de Durango, desempeñó los cargos de profesor e investigador de tiempo completo, Director del Seminario de Derecho Público, Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Director General de Planeación y Desarrollo Académico de la propia Universidad.

En la Universidad La Salle, ha sido Coordinador del Posgrado en Derecho, profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho, profesor de asignatura en la Dirección de Posgrado e Investigación y Asesor de Rectoría en materia de Legislación Universitaria.

En la Universidad Iberoamericana —Campus Ciudad de México—, ha impartido las asignaturas de Historia General del Derecho, Historia del Derecho en México, Derecho Constitucional Mexicano, Garantías Individuales y Metodología de la Investigación Jurídica. Asimismo, en el Diplomado de Derechos humanos, ha tenido a su cargo, la asignatura de Marco Constitucional de los Derechos Humanos en México.

En la UNAM, ha impartido las materias de Historia General del Derecho y de Historia del Derecho Mexicano. Por otra parte, ha impartido cursos, conferencias y seminarios en la mayoría de los estados de la República Mexicana sobre: Historia del Derecho en México, Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Derecho Electoral Mexicano.

En el año 1995, recibió el nombramiento de Investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral y, en noviembre de 1996, fue designado Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Es Catedrático de la Escuela Judicial del propio Tribunal y Maestro de la Asignatura de Gobierno y Proceso Político en México, impartida en la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Guadalajara.

## LAS RELACIONES DE LAS SALAS REGIONALES: CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA

FRANCISCO JAVIER BARREIRO PERERA

SUMARIO: I. La Reforma de 1986. II. La Reforma Electoral de 1990. III. La Reforma de 1993. IV. La Reforma de 1996.

El Derecho Electoral Mexicano, y en especial el Sistema de Administración de Justicia Electoral, vivió durante lo que hemos denominado la Década de Oro (1986-1996), una dinámica sin precedente en la materia.

En el Análisis del Sistema Electoral Mexicano, elaborado por una Misión Técnica de la ONU, en el año de 1994, se afirma que México, ha vivido en una permanente reforma en materia electoral desde el año de 1986, en lo que bien puede considerarse como un caso especial en el mundo del derecho comparado, no sólo por la prolijidad de las reformas llevadas a cabo, sino sobre todo por la calidad y profundidad de las mismas.

Con posterioridad a esta afirmación, aún tuvimos la gran Reforma Constitucional y Legal del año de 1996.

Puede afirmarse válidamente, que las cuatro grandes reformas constitucionales y legales en materia electoral de los años de 1986, 1990, 1993 y 1996, se identifican y definen porque se han llevado a cabo en una doble vertiente claramente diferenciada:

1. Transitar del sistema de autocalificación de las elecciones con una tradición de más de 180 años, a nuestro sistema actual de calificación mixta, por órgano administrativo y jurisdiccional en el caso de la elección de diputados y senadores y calificación exclusivamente jurisdiccional para el caso de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Fortalecer sistemática y consistentemente al Tribunal Electoral, dotándole cada vez de mayores facultades, ampliando importantemente su competencia y estructura orgánica-administrativa, lo que le ha permitido cumplir de una manera más eficaz con las funciones que le han sido encomendadas.

## I. LA REFORMA DE 1986

En la exposición de motivos de la reforma constitucional correspondiente, se estableció textualmente que:

“en cambio, la iniciativa propone la institución de un Tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales”

El artículo 60 constitucional quedó redactado en lo conducente en los siguientes términos:

“...la ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales, se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen



e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones, tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

En efecto, nuestro país siguiendo la tradición latinoamericana para la solución de los conflictos postelectorales, que tienen su primera manifestación en la Corte Electoral de Uruguay, prevista originalmente a nivel legal desde 1924 y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, contemplado a nivel constitucional desde 1925, creó así un sistema de administración de justicia electoral, caracterizado por la existencia de sus dos columnas vertebrales, a saber: un tribunal especializado en la materia y un sistema de medios de impugnación.

El artículo 352 del Código Federal, definió al **Tribunal de lo Contencioso Electoral** como “el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código”.

La reforma de este año, mantuvo el sistema de autocalificación establecido desde la Constitución Gaditana de 1812, a través del cual los miembros del Poder Legislativo, determinaban quiénes de ellos deberían ocupar las curules, considerando que garantizaba de una mejor manera el principio de división de poderes, recogido en nuestra Constitución, de manera que para su integración, el Poder Legislativo no quedase sujeto a determinaciones de otros poderes.

Es indispensable señalar, que este Tribunal de lo Contencioso Electoral tenía graves limitaciones funcionales, basta indicar que sólo podía admitir como pruebas las documentales públicas y que carecía de facultades para declarar la nulidad de votación en una casilla o la nulidad de una elección, facultad que estaba reservada a los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Por lo que se refiere al efecto de sus resoluciones, las recaídas al recurso de apelación tenían el carácter de definitivas e inatacables, pero las dictadas respecto al recurso de queja que procedía para hacer valer las causales de nulidad por irregularidades cometidas durante la jornada electoral, en términos de lo dispuesto por el artículo 60 de la Constitución, podían ser modificadas por los Colegios Electorales.

Es menester dejar sentado que la facultad otorgada a dichos Colegios para modificar las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral, era omnímoda, pues no debía ajustarse al cumplimiento de requisito o formalidad alguna.

Los Colegios Electorales que calificaron la elección electoral de 1988, las más disputadas en los últimos años de nuestro país, hicieron uso irrestricto de esta facultad, corrigiendo sin recato alguno, las resoluciones jurisdiccionales; sin embargo México, había ya tomado la decisión de transitar por el camino de la jurisdiccionalidad y sólo era cuestión de tiempo para que este *desideratum*, se materializara en el derecho positivo.

## II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1990

Es menester recordar que esta reforma, nació bajo la influencia de la tesis conocida como **“Descentralización de la Vida Nacional”**, muy en boga en ese entonces.

Se había constituido en un imperativo para la consolidación de la sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. Se admitía que si bien la necesidad nos había conducido a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, las prácticas y mentalidades centralistas se habían convertido en obstáculo que distorsionaba la democracia, profundizaba la desigualdad y hacía imposible el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

El proceso de descentralización contemplaba de manera muy importante la administración de la justicia federal, que se inscribía en una línea fundamental de aumentar el número de juzgados de distrito, estableciéndolos en todas las poblaciones del país que por su importancia demográfica y económica lo requirieran. La tesis básica en esta materia, consistía en acercar los órganos de justicia —en la medida de lo posible— a los justiciables.

La reforma trajo consigo la desaparición del Tribunal de lo Contencioso Electoral, convirtiéndolo en el **Tribunal Federal Electoral**, al que nuestra Carta Magna definió como un tribunal autónomo, órgano jurisdiccional en materia electoral, con competencia para conocer de un sistema de medios de impugnación que daría definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizaría que los actos y resoluciones electorales se sujetasen invariablemente al principio de legalidad.

El artículo 41 constitucional estableció en lo conducente que, “el Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales<sup>1</sup>, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración, contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley”.

El artículo 60 de la Carta Magna estableció que la modificación o revocación por parte de los Colegios Electorales, respecto a las resoluciones del tribunal, estaban sujetas a que éstas fuesen

<sup>1</sup> El subrayado es nuestro.

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

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990<sup>2</sup>, en su artículo 265, preceptuó que “El Tribunal Federal Electoral se integra con una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales, cuyas sedes serán, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales”, en ese entonces: Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca.

El mismo dispositivo precisó en su párrafo 2, que la Sala Central sería permanente, en tanto que las cuatro Salas Regionales, se instalarían a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección, una vez que se hubiesen determinado las sedes de las cabeceras de circunscripción, para concluir sus funciones y entrar en receso, el día último del mes de noviembre del propio año.

La Sala Central, de conformidad con el artículo 266 del ordenamiento legal invocado, tenía a su cargo las funciones de Pleno y durante el año del proceso electoral, ejercía jurisdicción en la circunscripción plurinomial en que se ubicaba al Distrito Federal, en ese entonces la Primera Circunscripción Plurinomial, que se integraba además con los estados de Puebla y Tlaxcala.

A partir de este momento, y durante las posteriores reformas, el legislador continuó con el sistema de establecer al interior del Tribunal, Salas Permanentes y Salas Temporales, lo que generó que desde entonces, se hubiesen alzado muchas voces planteando la conveniencia de convertir a las salas temporales en permanentes, entre otras muchas razones, por consideraciones políticas, labora-

<sup>2</sup> En lo sucesivo el COFIPE.

les, económicas, de especialización y profesionalismo, y de carrera judicial, entre otras no menos importantes.

No es el propósito de este testimonio analizar las razones, que desde luego existen sobradamente, para justificar la permanencia de las Salas Regionales, nuestro trabajo está orientado a resaltar el distinto rol que han representado al interior del tribunal, durante los respectivos procesos electorales.

Resulta importante dejar sentado que en ese entonces, las Salas Regionales conocían —desde luego con la limitación que les imponía su temporalidad— de los mismos recursos que la Sala Central, es decir la apelación y la inconformidad y excepcionalmente los de revisión, cuando éstos eran interpuestos los cinco días previos a la jornada electoral.

La única facultad que era reservada a la Sala Central, por razón de su permanencia, era precisamente la consistente en determinar y en su caso aplicar las sanciones, de conformidad con el Título Tercero del Libro Séptimo del código.

El artículo 266, párrafo 1, inciso d) del COFIPE, establecía la competencia de la Sala Central, para designar de entre los magistrados de cada Sala Regional al que fungiría como Presidente para cada proceso electoral.

La creación de las Salas Regionales trajo consigo, la necesidad de contar con un foro de análisis y reflexión, en el que participasen los Magistrados de la Sala Permanente (Sala Central), y los Magistrados de las Salas Regionales, con el propósito fundamental de identificar y alcanzar criterios generales para la substanciación y resolución de los medios de impugnación, constituyéndose así las llamadas **Reuniones Nacionales de Magistrados**.

En los meses de noviembre y diciembre de 1990, así como enero, abril, junio y agosto de 1991, se llevaron a cabo seis Reuniones Nacionales en las que se analizaron los temas siguientes:

- Revisión del Marco Constitucional y Legal en Materia Electoral.
- Tramitación y Resolución de los Recursos de Apelación e Inconformidad.
- Análisis del Reglamento Interior y Definición de Criterios.
- Mesas de Trabajo y Conclusiones sobre diversos temas procedimentales.
- Revisión exhaustiva del trámite relativo al Recurso de Inconformidad.
- Criterios definitivos sobre diversos temas relacionados con el Proceso Electoral.

El resultado de los trabajos llevados a cabo en las referidas reuniones, puede considerarse, sin duda alguna, como altamente satisfactorio. En este foro, se plantearon una serie de materias en las que era indispensable avanzar, a efecto de que el Tribunal estuviese en condiciones de resolver de una manera más adecuada los medios de impugnación que se sometieran a su conocimiento.

Destacan entre otros aspectos, la necesidad de ampliar el sistema probatorio; de crear una causal genérica de nulidad de votación; de establecer la sección de ejecución; introducir la suplencia de la queja deficiente; de diseñar un sistema de medios de apremio y correcciones disciplinarias, —entre otras importantes materias—, que fueron hechas del conocimiento de las instancias legislativas correspondientes, habiéndolas tomado en cuenta el legislador, y que fueron incorporadas al COFIPE en la reforma de 1993.

### III. LA REFORMA DE 1993

Esta Reforma Constitucional trajo consigo la desaparición de los Colegios Electorales y el establecimiento por primera vez en la historia de nuestro país de un sistema de calificación mixto, administrativo y jurisdiccional, en el caso de la elección de diputados y senadores, conservando la calificación de la elección

de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Efectivamente, el artículo 60 de nuestra Carta Magna, estableció que el Instituto Federal Electoral, declarararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electores uninominales y en cada una de la entidades federativas; otorgaría las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y haría la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la propia Constitución y en la ley. Se precisó igualmente, que el propio Instituto haría la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores, podían ser impugnadas —señalaba el propio dispositivo— ante las Salas del Tribunal Federal Electoral. Para suplir la función anteriormente encomendada a los Colegios Electorales, el legislador fortaleció al Tribunal Federal Electoral, con la integración de una Sala de Segunda Instancia (temporal), compuesta por cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del propio Organismo Jurisdiccional.

Esta Sala de Segunda Instancia tenía de conformidad con el artículo 60 de la Constitución, tantas veces invocado, la facultad de revisar las resoluciones de las Salas del Tribunal, recaídas a los recursos de inconformidad, a través de los cuales se podían impugnar la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores, hechas por los órganos correspondientes del Instituto Federal Electoral.

El recurso a través del cual se podían llevar a cabo dichas impugnaciones, lo hacían valer los partidos políticos, siempre y cuando se expresaran agravios debidamente fundados, por los que se pudiese modificar el resultado de la elección.

Los fallos de la Sala de Segunda Instancia, recaídos al recurso de reconsideración, así denominado por la ley secundaria, tenían el carácter de definitivos e inatacables.

Para los efectos de este trabajo, resulta fundamental resaltar que esta reforma ratificó la importancia y jerarquía de las Salas Regionales al interior del Tribunal, al crear en el artículo 265 del COFIPE, la figura del **Pleno del Tribunal**, que se integró por primera y única ocasión en la historia de este órgano jurisdiccional, por los Magistrados Propietarios de la Sala Central y de las Salas Regionales y que para sesionar válidamente, requería la presencia de por los menos las dos terceras partes de sus integrantes.

La ley estableció como atribuciones del pleno las siguientes:

- a) Elegir, de entre los magistrados de la Sala Central, a más tardar en el mes de agosto del año anterior al de la elección, al Presidente del Tribunal, quien una vez electo presidirá el Pleno;
- b) Designar o remover, a propuesta del Presidente del Tribunal al Secretario General;
- c) Resolver en los términos del Libro Séptimo del Código y del Reglamento Interior del Tribunal, las diferencias o conflictos con sus servidores cuando hubiesen sido, suspendidos, removidos o cesados en sus funciones; y
- d) Aprobar, y en su caso, modificar el Reglamento Interior del Tribunal con base en el proyecto que presentase una Comisión de siete magistrados que a ese efecto se integre a propuesta del Presidente del Pleno.

Correlativamente, a la facultad de los Magistrados Regionales para designar al Presidente del Tribunal, el artículo 266, párrafo 2, inciso i) del COFIPE, facultaba al Presidente de este órgano jurisdiccional para proponer a la Sala Central al Magistrado de cada Sala Regional, que ocuparía la Presidencia respectiva.



Consideramos que esta doble circunstancia, operaba recíprocamente, creando una corresponsabilidad entre el Presidente del Tribunal y los Presidentes de las Salas Regionales, que respondían de esa manera a una política institucional integral, indispensable para la buena marcha del tribunal.

Las facultades extraordinarias con que se dotó al Pleno, permitieron a los Magistrados Regionales, participar de manera directa en las decisiones de política fundamental del tribunal, así como en la toma de decisiones relacionadas con su estructura orgánica y funcional, a través de la aprobación y modificación del Reglamento Interior.

Lo anterior parecía apuntar al hecho de que al consolidar la presencia de las Salas Regionales, el legislador se orientaba hacia su permanencia, pues algunas de las facultades otorgadas a los Magistrados Regionales, como integrantes del Pleno, hacían pensar que el propio legislador consideraba que los Magistrados estarían trabajando de manera permanente en estas funciones, que se daban también en años interproceso, de manera que pudieran ser convocados cada vez que se requiriese su participación, como lo eran por ejemplo los casos de: reformas al reglamento o resolución de los conflictos laborales, pues resultaba absurdo pensar, que se tuviese que esperar dos años a que las Salas Regionales se volviesen a instalar para que los Magistrados Regionales integrasen nuevamente al Pleno y resolvieran los asuntos.

Infelizmente estas expectativas no se cumplieron, como vamos a precisarlo más adelante.

Por otra parte, el Secretario General del Tribunal, tenía una serie de funciones operativas y normativas, respecto a las Salas Regionales, que consistían de acuerdo con el artículo 278 del COFIPE, en supervisar el debido funcionamiento de las oficialías de partes; que se efectuaran en tiempo y forma las notificaciones y el debido funcionamiento de los archivos jurisdiccionales de las Salas.

A mayor abundamiento, y de conformidad con el artículo 22 del Reglamento Interior, el Secretario General coordinaba normativamente en lo que correspondiese y previo acuerdo con el presidente de cada Sala, la actividad de los Secretarios Generales de Acuerdos, durante los procesos electores federales ordinarios.

En otras palabras, estas atribuciones otorgadas al Secretario General respecto de las Salas Regionales, creaban una verdadera y auténtica relación normativa, entre la Sala Central y las Salas Regionales.

A fin de cumplir cabalmente con estas responsabilidades, la Secretaría General organizó y llevó a cabo en la entonces Sala Regional de Durango, en el mes de junio de 1993, una reunión con los Secretarios Generales de las Salas y los correspondientes Jefes de Oficialía de Partes, Oficina de Actuarios y Archivo Jurisdiccional de las mismas, que es la única que se ha llevado a efecto en relación con esta materia, en la que se recogieron las experiencias, comentarios y observaciones de dichos funcionarios, que constituyeron una aportación fundamental, para la posterior elaboración de los reglamentos de estas tres áreas operativas.

En la mencionada reunión, se planteó igualmente la necesidad de fortalecer a las Secretarías Generales de la Sala Central y de las Salas Regionales, lo que trajo como resultado el acuerdo de crear un Secretariado Técnico y una oficina de Estadística y Jurisprudencia, que fueron incorporadas posteriormente a la estructura orgánico-funcional del tribunal, en las disposiciones relativas del Reglamento Interior aprobado meses después, en el mes de diciembre de 1993.

Durante el Proceso Electoral Federal de 1994, las Salas Regionales continuaron con facultades para conocer del mismo número de medios de impugnación de que conocía la Sala Central, es decir la apelación y la inconformidad, si bien resulta indispen-

sable destacar que esta última vió incrementada su competencia al facultarla el artículo 41 constitucional, para conocer de las diferencias laborales que se presentasen con las autoridades electorales establecidas en el propio dispositivo, es decir, el Instituto Federal Electoral.

Se iniciaba así entre la Sala Central y las Salas Regionales, una brecha en materia competencial, que lejos de cerrarse, infortunadamente se acrecentaría de manera exacerbada en la siguiente reforma constitucional.

Fue precisamente en este proceso que las Salas Regionales alcanzaron su rol estelar, al resolver en un lapso de cuatro meses, más de ochenta mil juicios de la denominada apelación ciudadana, en un esfuerzo sin precedente alguno en la historia judicial de nuestro país.

Con el propósito de uniformar los criterios aplicables para la substanciación y resolución de los recursos, se continuó con la práctica de llevar a cabo de manera periódica Reuniones Nacionales de Magistrados en las que participaron, inclusive, los Magistrados de la Sala de Segunda Instancia, aun y cuando éstos formalmente no integraban al Pleno.

En los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1993 y enero, febrero, abril, mayo, junio, julio y agosto de 1994, se llevaron a cabo trece Reuniones Nacionales, en las que se analizaron:

- Las Reformas Constitucionales y Legales en Materia Político Electoral de 1993.
- Recurso de Apelación.
- Recurso de Inconformidad.
- Proyecto de Reglamento Interior del Tribunal Electoral Federal.
- Padrón Electoral, Listas Nominales de Electores y Credencial para votar con fotografía.
- Análisis de los formatos de Actas y Documentación Electoral.

- Actas del Registro Federal de Electores, en materia de impugnación ciudadana y criterios preliminares dentro del Recurso de Apelación.
- Criterios aplicables al Recurso de Inconformidad.
- Aprobación de criterios definitivos sobre el trámite del Recurso de Inconformidad.

#### IV. LA REFORMA DE 1996

Constituye la última gran Reforma Constitucional y Legal en Materia Electoral en nuestro país.

Puede afirmarse válidamente que seis fueron sus perfiles fundamentales:

1. Sustituye al Tribunal Federal Electoral con la creación del **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**.
2. Llevó a cabo una distribución de competencias en materia de control constitucional, tarea que habían dejado pendiente las reformas anteriores y que constituían una laguna muy importante.
3. Consecuentemente con lo anterior, se incorpora el Tribunal al Poder Judicial de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución.
4. Se crea por primera vez en nuestro país una ley procesal en materia electoral, a la que se denomina Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
5. Se sustituye la calificación electoral de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por órgano legislativo, que existió en nuestro país por más de 180 años, al reservar esta facultad por primera vez en la historia de México a un órgano jurisdiccional, precisamente el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el artículo 99, fracción II de nuestra Ley Fundamental.

6. Se enriquece el Sistema de Medios de Impugnación con dos nuevas vías impugnativas fundamentales en materia electoral, a saber: los Juicios de Revisión Constitucional y de Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos.

El legislador mantuvo el sistema de integración del Tribunal, con un órgano permanente (Sala Superior), y con órganos temporales (Salas Regionales), tal y como lo establece el artículo 99, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que: “el Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas”.

El artículo 187 del ordenamiento legal invocado, establece que “La Sala Superior, se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal”, en tanto que el artículo 192, preceptúa que “El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia”.

De conformidad con el acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1996, en el que se estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco cir-

cunscripciones plurinominales, así como la capital de la entidad federativa, cabecera de cada una de ellas, las salas quedaron instaladas de la siguiente forma: Primera Circunscripción con sede en Guadalajara, Segunda Circunscripción con sede en la ciudad de Monterrey, Tercera Circunscripción con sede en la ciudad de Xalapa, Cuarta Circunscripción con sede en el Distrito Federal y Quinta Circunscripción con sede en la ciudad de Toluca.

A pesar de los notables adelantos que en materia de administración de justicia electoral significó esta reforma, —para muchos la más importante—, habría que lamentar que en materia de las Salas Regionales, se sufrió un retroceso fundamental. Por una parte, desapareció la figura del Pleno, asignando sus funciones a la Sala Superior (órgano permanente), lo que significó un deterioro importantísimo en la presencia de los Magistrados Regionales, en la toma de las decisiones fundamentales de política institucional.

Por otra parte, sustituyó la facultad del Presidente del Tribunal para proponer a los miembros de la Sala Permanente, a los magistrados que debían fungir como Presidentes de las Salas Regionales, que ahora son electos por los magistrados integrantes de las mismas.

Esta doble circunstancia y la desaparición de los vínculos jurídicos anteriormente encomendados a la Secretaría General, trajeron consigo que las Salas Regionales se desmembraran en todos los aspectos de la Sala Superior, constituyéndose en entes autónomos e independientes, sin ligas de ninguna naturaleza con los órganos decisorios del Tribunal, con todo lo que ello conlleva.

A mayor abundamiento, la competencia para conocer de los dos nuevos medios de impugnación, se atribuye en un elevadísimo porcentaje a la Sala Superior, a la que se faculta para conocer

en todos los casos, del primero de ellos, y tratándose del segundo, en todos los casos cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones a su derecho a ser votado en las elecciones populares y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y durante los años interprocesos para conocer igualmente del juicio, cuando éste se haga valer por presuntas violaciones al derecho de votar.

Lo anterior, ha traído consigo cargas de trabajo sumamente elevadas a la Sala Superior, con motivo del elevado número de elecciones locales que se llevan a cabo en las diversas entidades de la República cada año, en tanto que, las Salas Regionales han visto restringida su competencia de manera fundamental, pues se les faculta exclusivamente, para conocer durante el año del proceso electoral del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, cuando se hagan valer violaciones al derecho de votar y en ningún caso, del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

No puede pasarse por alto la baja constante y permanente en los últimos procesos electorales federales, que ha tenido por parte de los ciudadanos la utilización del juicio respectivo, como se demuestra en el ejercicio siguiente:

Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos interpuestos ante las Salas Regionales	
Proceso Electoral Federal 1997	7,482
Proceso Electoral Federal 2000	1,200
Proceso Electoral Federal 2003	46

No es el propósito de este trabajo, estudiar las causas de este fenómeno. Sin duda alguna, mucho ha tenido que ver la inadecuada orientación proporcionada a los ciudadanos por parte de los

módulos del Registro Federal de Electores, para la utilización de esta importante vía impugnativa. Resulta difícil pensar, que de un padrón electoral compuesto por más de sesenta y cinco millones de ciudadanos, solamente cuarenta y seis de ellos no se encuentren incorporados al listado nominal de electores y/o carezcan de su credencial para votar con fotografía.

Ante este panorama, debiéramos necesariamente concluir que el futuro de las Salas Regionales, con independencia de que se constituyan en órganos permanentes o existan motivos que justifiquen el que continúen como órganos temporales, tiene necesariamente que atender a un incremento substancial de su competencia, a través de una redistribución competencial, entre la Sala Superior y las propias Salas, que debe obedecer a dos propósitos fundamentales:

- Aligerar las cargas excesivas de trabajo que actualmente tiene la Sala Superior; y
- Fortalecer a las Salas Regionales de manera que se constituyan, valga la expresión, en verdaderos órganos auxiliares y de apoyo a la Sala Superior.

Por último y complementariamente a lo anterior, consideramos que sería indispensable también, dotar al Presidente del Tribunal y a los Magistrados de la Sala Superior, de facultades para intervenir de manera directa en la designación de los Magistrados que habrán de presidir las Salas Regionales, incorporando a éstas, a través de sus propios presidentes, en la toma de las decisiones de política fundamental y estratégica de este órgano jurisdiccional.

De no darse los anteriores supuestos, habría que aceptar, que desafortunadamente las Salas Regionales, tienden inexorablemente a su desaparición.



FRANCISCO JAVIER BARREIRO PERERA

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con especialidad en Ciencias Penales.

Ha participado en infinidad de eventos académicos, impartiendo conferencias y presentando ponencias en mesas redondas, cursos de actualización y diplomados en distintas universidades de la República Mexicana y foros en materia electoral. Ha escrito diversos artículos para revistas especializadas, particularmente para la revista *Justicia Electoral* y ha representado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en eventos internacionales celebrados en Canadá, Italia y Perú.

Desde 1959 y de manera ininterrumpida, ha prestado sus servicios realizando funciones de carácter jurídico en Secretarías de Estado (Obras Públicas, Trabajo y Previsión Social y Programación y Presupuesto); en el Departamento del Distrito Federal; en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en organismos descentralizados (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de la Vivienda, Comisión Nacional de la Industria Azucarera y Banco Nacional de Crédito Rural); y en empresas de participación estatal mayoritaria (Azúcar, S.A. de C.V. y Sistema de Transporte Colectivo, METRO). Habiéndose desempeñado en ellas, entre otros cargos con los de: Agente del Ministerio Público, Revisor de las Agencias del Ministerio Público, Jefe de la Oficina Civil, Jefe de la Oficina de Investigaciones, Jefe de la Oficina Penal, Jefe de la Oficina Penal y de Responsabilidades; Jefe de Asesores de la Presidencia, Subdirector General, Gerente Jurídico y Subdirector Jurídico.

En octubre de 1990, fue designado Secretario General del Tribunal Federal Electoral. Durante el Proceso Federal Electoral de 1994, fungió además como Secretario General de la Sala de Segunda Instancia.

En el mes de noviembre de 1996, fue electo por la Cámara de Senadores como Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, donde se desempeñó como Magistrado Presidente durante el Proceso Electoral Federal de 1997.

En noviembre de 1997, fue designado Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales. Fungió como Magistrado Electoral de la Sala del Distrito Federal, durante el Proceso Electoral Federal del año 2000; al concluir éste, fue designado Coordinador de la Unidad Regional Distrito Federal, cargo que ocupó hasta el 30 de septiembre de 2002, en que reasumió sus funciones de Magistrado Electoral de la Sala Regional para el Proceso Electoral Federal 2002-2003.

## TESTIMONIO

FRANCISCO BELLO CORONA

Considero conveniente precisar que el presente testimonio tiene como antecedente mi ingreso, en el mes de octubre de 1993, al entonces Tribunal Federal Electoral. Desde ese momento, tuve la oportunidad de ser testigo de una etapa muy importante en la evolución del derecho electoral y de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia. Es bien sabido que los tribunales electorales han tenido una historia muy corta en nuestro país (escasos 16 años), la cual inicia en 1986 con la reforma al artículo 60 constitucional y la creación de un tribunal especializado al que el Código Federal Electoral de ese mismo año denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral; con motivo de la reforma de 1990 a este organismo le sucedió el Tribunal Federal Electoral y posteriormente en el año de 1996, fue incorporado al Poder Judicial de la Federación con su actual denominación de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Uno de los cambios que estimo más importantes es el de la calificación de las elecciones, ya que si bien es cierto el Tribunal Federal Electoral tenía la facultad de revisar las determinaciones del Instituto Federal Electoral, sus resoluciones todavía podían ser modificadas o revocadas por el colegio electoral respectivo del Congreso de la Unión, situación que

por cierto no sucedió en ningún caso debido al desempeño imparcial y profesional de los juzgadores que integraron dicho Tribunal. Este es uno de los aspectos que considero influyó en el fortalecimiento de las instituciones electorales, determinante para que posteriormente se les dotara de nuevas y más importantes atribuciones.

Después, con la reforma constitucional y legal de 1993 la calificación política de la elección de los miembros del Congreso de la Unión finalmente terminó, y durante las elecciones federales de 1994 quedó como atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral, siendo posible impugnar esa calificación únicamente ante el órgano jurisdiccional especializado, con lo cual concluyó así la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, época que especialmente recuerdo porque coincide con mi ingreso a esta institución como Juez Instructor en la Sala Regional Toluca.

Sin duda, las atribuciones con que el Tribunal contaba para las elecciones federales de 1993-1994 establecieron ya un rumbo definitivo en el cauce jurídico que tendría la vida y los conflictos políticos en nuestro país. En efecto, es la primera ocasión en que los conflictos electorales serían resueltos en forma definitiva y en última instancia por un Tribunal.

Así, las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión serían calificadas y validadas inicialmente por el Instituto Federal Electoral y resueltas las impugnaciones en última instancia por el Tribunal Federal Electoral. No obstante, respecto de la elección de Presidente de la República, la competencia del Tribunal era limitada, dejándose su calificación en forma definitiva e inatacable a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, por lo que quedaban resabios de soluciones políticas a conflictos electorales; sin embargo, en el proceso de 1994 se resolvieron 81,549 juicios y recursos, lo cual

estimo contribuyó en gran medida a la pacificación postelectoral ya que los partidos políticos encausaron la solución de los conflictos a la vía jurisdiccional.

Como podemos advertir, el avance de la opción jurídica a través de tribunales para la solución de las controversias políticas fue muy importante pero, sobre todo, dejó planteado un problema de congruencia fundamental: si la forma de designar a nuestros representantes resulta esencialmente idéntica, es decir, por medio de procedimientos electorales, porqué una determinada elección habría de recibir un tratamiento diferente, si la experiencia acumulada hasta ese momento indicaba que la solución de las controversias resultaba más adecuada a través de los cauces jurídicos. En realidad, no existía un argumento suficiente para dejar una de las elecciones federales fuera del ámbito de los tribunales.

Considero que la actuación del Tribunal Federal Electoral resultó tan encomiable y digna de reconocimiento que los propios partidos políticos advirtieron la conveniencia de dejar en manos de los tribunales la solución definitiva de las controversias comiciales, pues ello les representaba una absoluta garantía de imparcialidad en la resolución de los inevitables conflictos de intereses que toda contienda política genera.

Es importante destacar que durante este periodo de mi actividad profesional, recibí de parte de la institución a la que pertenezco, la suficiente instrucción para afrontar con éxito las tareas que se me encomendaron pero, lo más importante, tuve la oportunidad de colaborar con magistrados electorales de una extraordinaria capacidad profesional, intachable conducta e incuestionable calidad moral, lo que sin duda fue determinante para mi formación como juzgador.

Por otra parte, y dada la experiencia y resultados anteriores, resultaba lógico y necesario dotar de mayores atribuciones al Tri-

bunal y encomendarle la tarea de ser garante de preservar la observancia de la ley en los procesos electorales. Afortunadamente, el poder legislativo tuvo el gran acierto y visión de dotarle de dichas atribuciones, pero ahora con un alcance que no existía hasta ese momento: garantizar también el principio de constitucionalidad en los actos y resoluciones de las autoridades electorales, aspecto que se cristalizaría en la reforma constitucional y legal de 1996.

En consecuencia, para desarrollar la función jurisdiccional con motivo del proceso electoral 1996-1997 nos encontramos con un marco normativo con mayores alcances, esto es, el derecho electoral se vio fortalecido sustancialmente gracias a las reformas constitucionales y legales de agosto y noviembre de 1996 que establecieron la incorporación del entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la creación del Juicio de Revisión Constitucional Electoral que incrementó el catálogo de medios de impugnación, reformas por virtud de las cuales todos los conflictos político-electorales serían resueltos en última instancia por una autoridad jurisdiccional federal.

De esta manera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de su facultad para resolver las impugnaciones suscitadas en los procesos electorales federales, se constituye como la instancia terminal para la solución de los conflictos político-electorales de las entidades federativas, facultado para decidir sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales, actos y resoluciones que constituyen la materia de dichos conflictos.

Habiendo sido promulgadas y publicadas las reformas constitucionales y legales en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se manifestó la necesidad de

integrar el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para lo cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el 26 de agosto de ese mismo año, un Acuerdo dirigido a los interesados en ocupar los cargos de Magistrados Electorales.

Después de un riguroso proceso de selección, la lista de candidatos aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debería ser sometida a la consideración de la Cámara de Senadores, se integró por 66 nombres, para que de ellos fuesen seleccionados 22 magistrados, 7 para la Sala Superior y 3 para cada una de las 5 Salas Regionales.

El 31 de octubre de 1996 el Pleno del Senado de la República analizó y aprobó, el Decreto por el que fueron electos los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicándose dicho decreto el 4 de noviembre en el Diario Oficial; así, junto con mis colegas y amigos magistrados, Carlos Emilio Arenas Bátiz y Maximiliano Toral Pérez, fui elegido Magistrado Electoral de la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en la ciudad de Monterrey.

Con plena satisfacción y convicción asumí el encargo que la Federación me había conferido, pero también con cierta preocupación a consecuencia de dos circunstancias; la primera, la brevedad de tiempo con la que se contaba para analizar las reformas constitucionales y legales que debían ser observadas en el ya iniciado proceso electoral 1996-1997; y la segunda, tal vez la más compleja por afrontar, la búsqueda, capacitación y selección del personal jurídico y administrativo que integraría la Sala, con el objeto de llevar a cabo la función jurisdiccional correspondiente al proceso en comento.

Pese a dichas dificultades, estimo que con un nivel de excelencia, la Sala Regional Monterrey desarrolló y concluyó el

proceso electoral 1996-1997, instaurándose a continuación el periodo de interproceso, en el cual ya como Unidad Regional se realizaron, no sin menos éxito, las actividades propias de investigación y difusión del fenómeno electoral.

Para el proceso electoral 1999-2000 se realizaron a nivel nacional tanto un diplomado, en el que tuve la suerte de participar como expositor con el tema de Financiamiento de los Partidos Políticos, así como un curso propedéutico, cuya aprobación sirvió como requisito para la selección del personal jurídico de la Sala. En este mismo proceso, me correspondió la alta responsabilidad de ser electo Presidente de la Sala para el periodo electoral correspondiente; la tarea fue ardua y compleja pero sumamente gratificante y los resultados obtenidos no fueron menos que aquellos del proceso anterior.

Posteriormente, durante mi etapa como Coordinador General de la Unidad Regional Monterrey, en el interproceso de 2000 a 2002, sucedieron algunos casos de la mayor relevancia política y jurídica, entre otros, el conflicto en Yucatán que inició en noviembre de 2000 y concluyó hasta mayo de 2001, y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la Contradicción de Tesis 2/2000 de fecha 23 de mayo de 2002.

Por otra parte, a raíz de las diversas reformas de las que ha sido objeto el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente las de 1990, 1993, 1994 y 1996, se advierten los esfuerzos para consolidar un sistema de organización electoral institucionalizado, a fin de alcanzar su plena autonomía y condiciones de imparcialidad en sus decisiones, alejando de los comicios, en la medida de lo posible, a las diversas instancias de Gobierno y otorgando a los ciudadanos una mayor participación.

Con la experiencia adquirida durante nuestra actuación en el Tribunal Electoral en los pasados procesos electorales de 1997,



2000 y el recientemente concluido de 2003, puedo señalar que la combinación de los esquemas normativos de organización y justicia electoral, junto con el fenómeno de la alternancia en el poder, creó un panorama de estabilidad política frente a los resultados de los comicios electorales.

Considero que resulta necesario revalorar el papel del Tribunal Electoral, así como consolidar el espíritu constitucional de la reforma de 1996 que plasmó las bases para que tuviera alcances de constitucionalidad, de decisión en el ámbito local sustentado en el Pacto Federal y de defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos por encima de intereses únicamente partidistas.

Lo anterior, a efecto de fortalecer constitucional y legalmente al Tribunal Electoral para el cumplimiento cabal de sus atribuciones, aunado a la adecuación de la regulación jurídica que se avizora a corto y mediano plazo respecto de distintos temas como son, el financiamiento de los partidos políticos, las precampañas de los candidatos, la unificación de los calendarios electorales, el voto de ciudadanos en el extranjero, etc.; adecuaciones que conllevarían a los distintos actores políticos a valerse de los diversos medios de impugnación en materia electoral previstos, resultando por ende la conveniencia de que el Congreso de la Unión considere factible la reforma correspondiente para modificar la actuación de las Salas Regionales como órganos permanentes, lo que conllevaría el desahogo de la excesiva carga de trabajo que actualmente soporta la Sala Superior.

Me permito concluir estas líneas afirmando, con absoluta honestidad y convicción, que el Tribunal Electoral ha estado siempre a la altura de las enormes responsabilidades que la Constitución y las leyes le han encomendado, y que ha contribuido en forma fundamental para que los conflictos que son por su natura-

leza esencialmente políticos encuentren un cauce y una solución jurídica en beneficio de la estabilidad y paz sociales en nuestro país.

## FRANCISCO BELLO CORONA

Es originario de la Ciudad de México. Cursó los estudios de Licenciatura en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como los estudios de Especialidad en Derecho Fiscal y de Maestría en Derecho en la División de Estudios de Posgrado de la propia facultad. Mediante concurso, fue becario en esa Facultad en los cursos de formación de profesores para la materia de Sistemas Jurídicos Contemporáneos, desempeñándose por varios años como profesor de dicha materia. Adicionalmente, ha impartido cátedra sobre Redacción y Estilo Académico en dichos cursos de formación de profesores.

Ha sido profesor en el Colegio de Ciencias y Humanidades de Tlalpan, en la Universidad la Salle y en la Universidad de las Américas, A.C., en sus campus Ciudad de México. Actualmente es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, impartiendo las materias de Introducción al Estudio de Derecho, Derecho Constitucional y Transición Democrática y Procesos Electorales.

En 1994 fue nombrado Juez Instructor en la Quinta Sala Regional del Tribunal Federal Electoral. Durante 1995 y 1996, se desempeñó como Profesor-Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del mismo Tribunal. En 1996 fue nombrado Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Sala Regional Monterrey, por el Senado de la República a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el proceso electoral federal del año 2000, fue electo como Magistrado Presidente en dicha Sala. Actualmente continúa adscrito como Magistrado en la Sala Monterrey.

# SALA REGIONAL XALAPA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: 12 AÑOS DE CONTRIBUCIONES AL PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

JOSÉ LUIS CARRILLO RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. El Proceso Electoral de 1991. III. El Proceso Electoral de 1994. IV. El Proceso Electoral de 1997. V. El Caso Ocosingo. VI. El Proceso Electoral de 2000. VII. Perspectivas para el Proceso Electoral Federal de 2003. VIII. Fortalecimiento del ámbito competencial de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## I. INTRODUCCIÓN

La invitación a participar en una obra que pretende, desde la pluralidad, relatar el devenir histórico jurídico de una institución, de los alcances del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, implica enfrentar una doble responsabilidad: por un lado nos pone a la altura de los verdaderos autores y protagonistas de la creación y metamorfosis de la instancia que, al instituir al Estado de Derecho como instancia inapelable para la resolución de los conflictos electorales, transformó de manera profun-

da al viejo sistema político mexicano del siglo XX. Por otro lado, la variada concurrencia de temas y la extensión requerida para ser incluido en esta edición, obligan, a los que han aportado modestas contribuciones al fortalecimiento de esta instancia jurisdiccional en sus diversas etapas, a la originalidad y a la brevedad.

Para cumplir el propósito de esta colaboración, nos decantamos por exponer un punto de vista regional de la actuación del Tribunal, al enumerar de manera puntual, para fines estadísticos, los diversos medios interpuestos y la resolución recaída a los mismos, durante los cuatro procesos electorales en los que ha funcionado la Sala de la Tercera Circunscripción Plurinominal, en su sede original de la ciudad de Xalapa, Veracruz. También se incluyeron los nombres de los Magistrados que han participado en la integración de la Sala en el transcurso del tiempo, un breve análisis de la evolución de los ámbitos competenciales atribuidos a las salas regionales, a lo largo de 12 años de reformas jurídicas en materia electoral y de medios de impugnación, así como de los criterios sostenidos por la Sala sobre éstos, desde que la ley le otorgó la posibilidad de proponerlos ante la Sala Superior para la formulación de jurisprudencia.

Sin embargo, el presente resumen de la actividad jurisdiccional realizada a lo largo de cuatro procesos electorales por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, sin duda, incompleto.

La intensa labor de capacitación, tanto del personal de la propia Sala, como la enfocada a autoridades electorales locales y federales, organizaciones partidistas e instituciones académicas, ha tenido un impacto innegable en el desarrollo político de una circunscripción plurinominal que presenta un espejo de las grandes disparidades sociales que sufre nuestro país: áreas urbanas con altísimos niveles de desarrollo y una cultura política participativa y zonas serranas indígenas que por el efecto de su marginación, detentan escasos niveles de desarrollo político.

La organización regional del Tribunal ha permitido, quizás en un efecto no previsto por el legislador, que la visión federalista de la justicia electoral en que la institución está fundada, contenida en la fracción IV del artículo 116 Constitucional, esté permeando no sólo a las legislaciones electorales y de medios de impugnación locales, sino a los actores académicos y políticos de las entidades federativas que conforman las diversas circunscripciones. Este impacto socio-jurídico, ejercido desde el más absoluto respeto a las soberanías estatales y cuya complejidad no puede ser medida en el corto plazo, se convertirá en una de las mayores contribuciones de las Salas Regionales a la evolución de los espacios político-electorales de nuestros respectivos ámbitos competenciales.

Por esta razón, el presente documento cierra con una propuesta para el fortalecimiento de las Salas Regionales, a través de establecerlas de manera permanente, así como de la redistribución de facultades competenciales ahora exclusivas de la Sala Superior.

Sólo nos resta esperar que esta colaboración esté a la altura de las demás del presente libro.

## II. EL PROCESO ELECTORAL DE 1991

La creación del Tribunal Federal Electoral así como de sus Salas Regionales, correspondientes a sendas circunscripciones plurinominales, se realiza mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, en el que se reformaban los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción IV, base 3<sup>a</sup>; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase, Peza, José Luis de la, “Notas Sobre la Justicia Electoral en México”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, el TEPJF; IFE; UNAM; IJ; UQRO; PNUD, 1999, vol. III, p. 846.

En esta reforma constitucional, fue instituido con el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, un tribunal con jurisdicción para resolver aspectos contencioso electorales con el nombre de Tribunal Federal Electoral, que sería integrado por magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República, y el cual funcionaría con una Sala Central y cuatro regionales, atendiendo a cada una de las cinco circunscripciones plurinominales electorales establecidas en esta reforma constitucional. Esta nueva estructura atendía a un criterio de descentralización funcional, ya que en el proceso de 1988 se concentraron en la Sala del Tribunal de lo Contencioso Electoral cerca de 600 impugnaciones.<sup>2</sup>

De acuerdo al Dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, la razón de la creación de las Salas Regionales se sustentó en que:

“El funcionamiento del Tribunal en Salas regionales es procedente, toda vez que se trata de dar una mayor proximidad entre el órgano jurisdiccional y los promoventes”.<sup>3</sup>

La reforma constitucional de 1990 trajo como consecuencia que el 15 de agosto del mismo año se expidiera en el *Diario Oficial de la Federación*, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 847.

<sup>3</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores sobre la reforma constitucional de 1990 en *El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana*, México, Porrúa, 1990, Anexo, pp. 28 y 29.

Este ordenamiento resaltaba en su artículo 265, que:

“1. El Tribunal Federal Electoral se integra por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales cuyas sedes serían, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales”

Las cabeceras de las circunscripciones plurinominales en aquella época fueron Guadalajara, Durango, Xalapa y Toluca.

Originalmente el territorio sobre el que ejercía jurisdicción esta Sala, era en los distritos electorales uninominales de la Tercera Circunscripción Plurinominal integrada con 8 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

El mismo ordenamiento, en el artículo 268, establecía que los magistrados del Tribunal serían designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República en los términos del artículo 41 de la Constitución; que deberían ser electos a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al del proceso electoral federal ordinario correspondiente y que serían nombrados para ejercer sus funciones durante ocho años, pudiendo ser reelectos.

En cumplimiento a lo ordenado por la Constitución y por el Código de la Materia, esta Sala Regional se integró con los magistrados Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Francisco Loyo Ramos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar, con el carácter de Magistrados Propietarios y el Licenciado Jorge Schleske Tiburcio, en calidad de Magistrado Suplente.

En las nueve sesiones que la Sala Regional Xalapa celebró durante el proceso electoral federal de 1991, resolvió sobre los siguientes medios de impugnación:<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Tribunal Federal Electoral Memoria 1991*, México, 1992, pp. 139 y ss.



TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO	
RECURSO DE APELACIÓN	4	PARM 1	INFUNDADO 1	
		PRI 2	P. FUNDADOS 2	
		PAN 1	DESECHADO 1	
RECURSO DE REVISIÓN	10	PAN 5	EN TODOS SE DECRETO EL ARCHIVO	
		PRD 4		
		PARM 1		
		PRD 12		
RECURSO DE INCONFORMIDAD	57	PAN 15	DESECHADOS 26	
		PARM 4	NO INTERPUESTO 1	
		PFCRN 5	P. FUNDADOS 7	
		COA 1	INFUNDADOS 7	
		PPS 3	SOBRESEÍDOS 15	
		PRI 15	FUNDADO 1	
		CONJUNTAMENTE:		
		PPS, PRD Y PAN 1		
		PRD-PPS 1		

### III. EL PROCESO ELECTORAL DE 1994

Para el proceso electoral de 1994, en el que se renovarían el Poder Ejecutivo y la totalidad del Congreso de la Unión, y pese a los avances hasta aquí alcanzados en materia de transformación del contencioso electoral, persistía el reclamo de la sociedad y sobre todo de los partidos políticos, de modificar el sistema de calificación de las elecciones, ya que para muchos, el hecho de que los colegios electorales de las propias cámaras del Congreso, calificaran la elección de sus integrantes, no tenía otro significado sino el de que se convertían en juez y parte; pero además, pese a que se acreditaran irregularidades cometidas durante el proceso electoral, su solución siempre sería bajo el argumento político y no el jurídico, lo que propiciaba la desconfianza en las instituciones electorales.

Por lo expuesto, mediante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 3 de septiembre de 1993, se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, y entonces se le atribuyen al Tribunal Federal Electoral, las categorías de órgano autónomo y de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. De esta manera se constituyó por primera vez a

este órgano en un tribunal de pleno derecho. Se caracteriza igualmente esta reforma, porque en virtud de ella desapareció en nuestro país el sistema de autocalificación heredado desde la Constitución de Cádiz en 1812, adoptándose el sistema de heterocalificación, administrativa o jurisdiccional, según fueran objeto o no de impugnación las declaraciones de validez que emitiesen los órganos del Instituto Federal Electoral.<sup>5</sup>

Empero, la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos aún correspondía a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

También se dispuso la creación de la Sala de Segunda Instancia, en cuya integración participaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues era el órgano facultado para, en cada proceso electoral, proponer a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, los nombres de los candidatos a ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes quienes, junto con el Presidente del Tribunal, conformarían dicha Sala, facultada para revisar las resoluciones de la Sala Central y de las Salas Regionales, recaídas a los recursos de inconformidad, estableciéndose de esta forma un procedimiento jurisdiccional biinstancial.<sup>6</sup>

En esta reforma, la integración de las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral, no sufrió ninguna modificación y por cuanto a la composición de la Sala Regional del Tribunal Federal Electoral, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, de nueva cuenta se designó como Presidente al Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, mediante sesión pública de la Sala Central, celebrada el 13 de octubre de 1993.

<sup>5</sup> Peza, José Luis de la, “Evolución de la justicia electoral en México”, pp. 343 y 344.

<sup>6</sup> Peza, José Luis de la, *op. cit.*, pp. 850 y 851.

Respecto de la actividad jurisdiccional desarrollada en este proceso electoral, cabe destacar los siguientes datos:

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE		SENTIDO DEL FALLO	
RECURSO DE APELACIÓN	19,579	CIUDADANOS	19,564	FUNDADOS	18,626
		PRD	15	INFUNDADOS	51
				DESECHADOS	887
				SOBRESEÍDOS	9
				N. INTERPUESTOS	6
RECURSO DE INCONFORMIDAD	276	PRD	151	FUNDADO	1
		PFCRN	100	INFUNDADOS	161
		PAN	14	P. FUNDADOS	55
		PARM	4	DESECHADOS	49
		PVEM	4	SOBRESEÍDOS	10
		PT	1		
		PPS	1		
		PRI	1		
RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	49	PRD	43	A) REVOCADOS	2
		PAN	4	B) CONFIRMADOS	47
		PRI	2		

Es necesario precisar que esta Sala fue la que recibió el mayor número de recursos de apelación que fueron interpuestos por los ciudadanos cuando el COFIPE, preveía la posibilidad de impugnar actos de las oficinas del Registro Federal de Electores que los ciudadanos consideraran lesivos a sus derechos.

Esta actividad jurisdiccional, la aplicación a casos concretos de los supuestos abstractos contenidos en la norma, obligó al órgano impartidor de justicia, en este caso la Sala Regional Xalapa, al desarrollo de criterios orientadores para el ejercicio de sus actividades competenciales. Si bien los criterios sustentados por las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral, no formaban jurisprudencia y por lo tanto no eran criterios obligatorios de acuerdo a lo previsto por el entonces vigente artículo 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que estatuyó que sólo podían sentar jurisprudencia

obligatoria aquellos sostenidos por la Sala de Segunda Instancia y por la Sala Central del referido órgano jurisdiccional.<sup>7</sup>

De entre los criterios jurídicos relevantes que se aplicaron en la resolución de los medios de impugnación que resolvió esta Sala durante el Proceso Electoral Federal de 1994, se estima pertinente destacar el que tratándose del juicio de inconformidad asumió esta Sala y que en síntesis consistió en considerar que la mesa directiva de casilla es un cuerpo colegiado, cuya integración por disposición expresa de la Ley, está conformada por cuatro funcionarios designados en términos expresamente previstos por el Código de la materia, por lo que la falta de integración con ese número expreso de miembros o su designación en contravención a las disposiciones legales, lo deslegitima para ser el receptor de los sufragios emitidos en la casilla de que se trate y, por lo mismo, es causa de nulidad de la votación recibida en la misma, de acuerdo al inciso e) del párrafo I del artículo 287 del Código de la materia.

Se resalta este criterio de otros que se sostuvieron, porque con él, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Federal Electoral en 1994, en el expediente identificado con el número SX-III-RIN-264/94, promovido por el Partido de la Revolución Democrática contra el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa correspondiente al XXII Distrito Electoral Federal en el Estado de Veracruz, con sede en San Andrés Tuxtla, decretó la nulidad de la votación recibida en 57 casillas.

En el expediente de referencia, también se anuló la votación correspondiente a otras 23 casillas, por motivos distintos tales como “hacer proselitismo en la casilla”, “instalarla en un lugar distinto”, “error aritmético” y “entregar extemporáneamente los paquetes electorales”.

<sup>7</sup> Cfr: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1993, pp. 277 y 278.

La suma de las 57 casillas con las 23 mencionadas con anterioridad, ascendió a 80 casillas en las que se acreditaron causales de nulidad previstas por la legislación aplicable en aquella época. Este número de casillas, fue superior al 20% de las instaladas en el distrito electoral de que se trata, ya que se instalaron 310. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 288, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se declaró la nulidad de la elección en el XXII Distrito Electoral Federal en el Estado de Veracruz, con sede en el Municipio de San Andrés Tuxtla, revocando la Constancia de Mayoría y Validez que había sido entregada a favor de la fórmula de candidatos postulados por el Partido Revolucionario Institucional integrada por Gastón Rodríguez Fariña como propietario, y Aurora Calderón Marcial como suplente. Ahí la relevancia de este criterio.

Pero además, con apoyo en este criterio, se determinó la revocación de la constancia de primera minoría en la elección de Senadores del Estado de Tamaulipas, que originalmente se había otorgado al Partido Acción Nacional, para otorgársela al Partido de la Revolución Democrática.<sup>8</sup>

De igual manera incluye, la correspondiente a la elección de Diputados electos por el principio de Mayoría Relativa del XXIII Distrito Electoral del Estado de Veracruz, con cabecera en Jáltipan, revocándose la constancia al Partido Revolucionario Institucional y otorgándose la al Partido de la Revolución Democrática.<sup>9</sup>

Estas dos últimas resoluciones fueron revocadas por la Sala de Segunda Instancia.

<sup>8</sup> *Vid.* Original de video del Informe de Actividades del período electoral 1994 de la Sala Xalapa.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

La confirmación de la resolución que decretaba la nulidad de la elección de Diputados por el Principio de Mayoría Relativa en el Distrito Electoral Federal de San Andrés Tuxtla, Veracruz, obligó a la organización de un proceso electoral extraordinario que se celebró en 1995.

#### IV. EL PROCESO ELECTORAL DE 1997

El 22 de agosto de 1996, la autoridad jurisdiccional electoral logró un avance significativo; el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, con carácter de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en material electoral federal, con la salvedad prevista en la fracción II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe resaltar que, como resultado de las reformas aludidas se atribuyó al Tribunal resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; las impugnaciones que se presentaran sobre la elección del Presidente de la República, así como realizar el cómputo final de ésta y formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo; las impugnaciones sobre resoluciones de la autoridad electoral federal que violen el orden jurídico; las impugnaciones de actos o resoluciones de autoridades competentes de las entidades federativas, que tengan carácter definitivo y firme, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan y que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación política y la resolución de conflictos laborales entre el Tribunal y el Instituto Federal Electoral y los servidores públicos de ambos órganos.

Con esta reforma a la Constitución, terminaba la calificación política de las elecciones, al desaparecer el Colegio Electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se perfecciona el concepto de judicialización en la resolución de conflictos de los procesos electorales, otorgándole atribuciones exclusivas a la Sala Superior del Tribunal Electoral para la calificación de la elección presidencial y emitir la declaración de Presidente Electo, dándole únicamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la facultad de expedir el Bando Solemne.

Además, con las reformas legales se suprimió la figura del juez instructor y se modificó la composición de las circunscripciones electorales plurinominales, quedando como competencia de la Tercera Circunscripción los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

De acuerdo a dicha reforma, la designación de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, se realizó conforme a un nuevo procedimiento basado en el acuerdo emitido por la Suprema Corte de Justicia el 26 de agosto de 1996, y dirigido a aquellas personas que consideraran cubrir los requisitos y desearan fungir como magistrados electorales.<sup>10</sup>

El Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó en sesión privada del 12 de septiembre de 1996, la lista de 292 aspirantes que cubrieron los requisitos, publicándose el acuerdo respectivo, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de septiembre de 1996.<sup>11</sup>

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaboró y aprobó en sesión privada de 22 de octubre, la relación de ternas de 66 aspirantes a ocupar los cargos de magistrados

<sup>10</sup> *Cfr.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Memoria 1997, México, El Tribunal, 1998, p. 46.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 47.

electorales, misma que fue remitida a la Cámara de Senadores, el 23 de dicho mes y publicada en el Diario Oficial el 25. El 31 de octubre, la Cámara de Senadores eligió con 115 votos a favor y una abstención a los magistrados electorales, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de noviembre de 1996.

La protesta al desempeño del cargo de magistrados electorales exigida en los términos que lo marca la Constitución, se llevó a cabo ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 5 de noviembre de 1996.

Los Magistrados Electorales designados para la Sala Regional Xalapa, fueron Martha Leonor Bautista de la Luz, David Cetina Menchi, quien fungió además como presidente y José Luis Carrillo Rodríguez, instalándose formalmente la Sala el seis de noviembre de 1996.<sup>12</sup>

La actividad jurisdiccional realizada por esta Sala en el proceso electoral federal de 1997, se refleja en los siguientes datos:

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO
J. D. C.	499	CIUDADANOS	FUNDADOS 494
			INFUNDADOS 4
			DESECHADO 1
RECURSO DE APELACIÓN	2	PRD 1	INFUNDADOS 2
		PRI 1	
RECURSO DE REVISIÓN	1	PRD	ARCHIVO
JUICIO DE INCONFORMIDAD	64	PAN 13	FUNDADOS 3
		PRI 6	P. FUNDADOS 23
		PRD 42	DESECHADOS 28
		PFCRN 1	NO 4
		PT 1	INTERPUESTO 6
		PPS 1	INFUNDADOS
RECONSIDERACIÓN	10		CONFIRMADOS 9
			REVOCADO 1

<sup>12</sup> *Ibidem*.



## V. EL CASO OCOSINGO

Dentro de la función jurisdiccional desplegada en este proceso, es de enfatizar la realizada en los juicios de inconformidad radicados bajo los números de los expedientes SX-III-JIN-028/97 y SX-III-JIN-029/97 acumulados, promovidos por el Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, donde se declaró la nulidad de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en el 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas, con cabecera en Ocosingo, ordenándose la revocación de la constancia de mayoría y validez correspondiente.<sup>13</sup>

No obstante que la Sala Superior revocó la nulidad de la elección decretada por esta Sala Regional, bajo el argumento de que no se acreditó el elemento “determinante para el resultado de la elección”, cabe destacar que dentro de las consideraciones que sirvieron de sustento a aquella sentencia, podemos encontrar algunas que, de cierta manera, son coincidentes con los criterios que en la actualidad ha asumido la Sala Superior en determinados asuntos.

En efecto, pareciera que la Sala Regional, cuya competencia es la Tercera Circunscripción Plurinominal, al aplicar los criterios de interpretación del marco constitucional y legal respecto a la causal genérica de nulidad, prevista en el artículo 78, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación a la sentencia que resolvió el expediente SX-III-JIN-028/97 y su acumulado SX-III-JIN-029/97, en los que se decretó la nulidad de la elección correspondiente al 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas, con cabecera en Ocosingo, externó consideraciones que curiosamente son coin-

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 95 y 96.

cidentes con la interpretación aplicada en la sentencia que la Sala Superior dictó con posterioridad y que resolvió el expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, en los que se decretó la nulidad de la elección de gobernador en el Estado de Tabasco.

Se puede considerar que algunos de los puntos de convergencia respecto a la interpretación y alcances dados a la ley en las sentencias de que se trata son los siguientes:

En la sentencia del caso Tabasco, en el considerando décimo tercero, se refiere a los principios rectores de la función electoral, de la forma siguiente:

“... De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principio son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Una elección sin estas condiciones, en la que en sus etapas concurren intimidaciones, prohibiciones, vetos, inequidades, desinformación, violencia; en donde no estén garantizadas las libertades públicas ni los elementos indicados, no es, ni representa la voluntad ciudadana, no puede ser basamento del Estado democrático que como condición estableció el constituyente, no legitima a los favorecidos, ni justifica una correcta renovación de poderes.

Entonces, en los casos indicados anteriormente, la elección resulta nula, por no ser legal, cierta, imparcial, ni objetiva y pronunciarse respecto de ello, es simplemente el analizar y declarar si los actos electorales en su conjunto cumplieron con el mandato constitucional. Lo que válidamente podía hacer la autoridad responsable, dado que la propia ley electoral estatal, prevé la posibilidad de que se declare dicha nulidad y en consecuencia se revoque la constancia de mayoría que expida el Consejo Electoral Estatal, relativa a la elección de gobernador, tal como se desprende de los artículos 107, fracción XX, 249 último párrafo y 329, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.

Ahora bien, al igual que en la sentencia que resolvió el asunto de Tabasco, aunque con menor extensión y rigor técnico, en la sentencia del caso Ocosingo, coincidentemente se aludió también a la violación de los principios rectores de la función electoral en los términos siguientes:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 fracción III párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios rectores de la

función electoral, son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Basta que no se satisfaga uno solo de los citados principios, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección.

En consecuencia, el criterio cualitativo se ha aplicado, principalmente, en el caso de que, aún cuando las irregularidades existentes no alteren el resultado numérico de la votación en la respectiva casilla, sí pongan en duda el cumplimiento de alguno o varios de los principios rectores que rigen la función electoral y que, como consecuencia de ello, exista incertidumbre en el resultado de la votación.”

Por otro lado, en la sentencia del Juicio de Inconformidad, en relación al momento de comisión de las conductas irregulares que afectan el resultado del proceso electoral federal, esta Sala Regional, a efecto de sancionar aquellas que se realizaron fuera de la jornada electoral, sostuvo en síntesis que:

“no obstante que la ley establece que en el caso de la causal genérica de nulidad de elección, las irregularidades deben darse precisamente en la jornada electoral, no podría pasarse por alto, que tal como sucedió en las casillas que se citan a continuación, los actos de violencia o circunstancias especiales, no tan sólo se dieron en la etapa que al efecto previene la ley, sino que también se suscitaron antes del inicio de la elección, y en otros más, con posterioridad a la clausura de las casillas, en los momentos en que eran trasladados los paquetes electorales para ser entregados al Consejo Distrital del 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas.”

En otro tenor, en la misma sentencia dictada por esta Sala Regional en el proceso electoral federal de 1997 se consideró en síntesis:

“... De lo anterior, se puede apreciar con claridad, que los diversos actos de violencia generalizada producidos en el distrito electoral en cuestión, trajeron como consecuencia, que sin existir responsabilidad por parte del Consejo Distrital del 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas, se incumpliera el contenido del artículo 69 párrafo 1 inciso e) del código sustantivo de la materia, que establece como fines del Instituto Federal Electoral, entre otros: “Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”, puesto que resulta más que evidente, que no estuvo al alcance de la autoridad encargada de la organización de las elecciones, superar tales acontecimientos.

Tal interpretación y alcance que se pretendió dar en aquella ocasión a la ley, coincide en esencia con lo sostenido por la Sala Superior en el proceso electoral federal de 2000, en el caso ya mencionado en cuya sentencia estimó en lo que interesa:

“... A este respecto se advierte, que la autoridad responsable invoca incorrectamente la definitividad a que se refiere.

En efecto, el derecho sustantivo es el ejercicio del derecho al sufragio, activo y pasivo. El proceso electoral no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para que el referido derecho pueda ser ejercido. Como todo proceso, el proceso electoral se integra con una serie de actos sucesivos para lograr el fin indicado.

La manera más eficaz para que el proceso pueda avanzar es que exista definitividad en las distintas etapas para que en el plazo de ley el derecho al sufragio se ejercite. Esto implica que los actos del proceso electoral que adquieren definitividad son los que emiten las autoridades encargadas de organizar los comicios, en cada una de las etapas que integran dicho proceso. Por tanto, no es posible legalmente invocar la definitividad respecto de actos provenientes de autoridades distintas de las que organizan las elecciones, o bien, de actos de partidos políticos, etcétera...”

“... Lo anterior no es contrario al principio de definitividad de los actos electorales, de acuerdo con lo siguiente:

Primero, porque este principio está referido a los actos que realizan las autoridades electorales en relación con un proceso electoral, de manera que no opera con relación a actos de personas o entidades distintas como pueden ser los actos de los ciudadanos de los partidos políticos y de otras autoridades distintas a las que organizan y llevan a cabo las elecciones.

Segundo, porque constituye una medida de seguridad para garantizar que el procedimiento por el que se desarrolla el proceso electoral se realice sana pero firmemente, de manera que si los actos procedimentales incurrían en irregularidades, éstas puedan ser corregidas de inmediato a través de los medios de impugnación y si no se combaten en éstos, se logre la firmeza para servir de base sólida a los actos procedimentales subsiguientes, sin embargo como dicho procedimiento constituye sólo una parte del proceso y este desempeña una función instrumental respecto de los actos jurídicos sustantivos, que se constituyen y realizan por esa vía, y que a través de ella deben llegar y cumplir la finalidad principal, resulta obvio que respecto de éstos no

opera dicho principio de definitividad, de manera que cuando las irregularidades cometidas en éstos afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad no es obstáculo para el examen de la cuestión y la declaratoria de nulidad”.

En conclusión, conforme a esta perspectiva, la congruencia de criterios es la siguiente:

- a) Que en la función electoral deben regir los principios rectores, como lo representan: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y estos principios tienen por objeto tutelar un sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) La violación a estos principios rectores, como consecuencia, vulneran las características del sufragio y pueden originar la nulidad de una elección;
- c) Que el estudio de estos actos violatorios no debe constreñirse exclusivamente a lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales define como Jornada Electoral; sino de actos anteriores y posteriores a esta etapa del proceso electoral; y,
- d) Que estos actos violatorios pueden provenir de sujetos extraños a las autoridades encargadas de la función estatal de organizar las elecciones; y por ende vulnerar tanto los principios rectores de la función en estudio, como de las cualidades del sufragio, por lo que es procedente anular la elección.

## VI. EL PROCESO ELECTORAL DE 2000

Para hacer frente al proceso electoral federal de 2000, la Sala Regional del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, fue instalada el

día 8 de octubre de 1999. Se integró por el Magistrado David Cetina Menchi, quién fungió como Presidente de la misma y los Magistrados José Luis Carrillo Rodríguez; y Héctor Solorio Almazán.

Durante este histórico proceso electoral, conoció de diversos medios de impugnación, sumando un total de 79 y recibió para su despacho 2 asuntos especiales.<sup>14</sup>

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO		
J.D.C.	49	CIUDADANOS	FUNDADOS	48	
			INFUNDADO	1	
RECURSO DE APELACIÓN	3	PRI	2	INFUNDADOS	2
		ALIANZA POR MÉXICO	1	FUNDADO	1
RECURSO DE REVISIÓN	3	ALIANZA POR EL		ARCHIVO	2
		CAMBIO	2	P. NO INTERPUESTO	1
		ALIANZA POR MÉXICO	1		
JUICIO DE INCONFORMIDAD	24			P. FUNDADOS	14
				FUNDADOS	7
				DESECHADOS:	3
				EXTEMPORÁNEOS	2
				POR FALTA DE LEGITIMACIÓN	1

En los asuntos especiales la Sala Superior, mediante despacho solicitó a la Sala Xalapa, notificar a los actores la ratificación de su desistimiento respecto a la controversia laboral planteada al Instituto Federal Electoral.<sup>15</sup>

En ejercicio de las facultades contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación referentes al establecimiento

<sup>14</sup> Informe Anual 1999-2000 del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza, México, Tomo II, p. 149.

<sup>15</sup> *Idem*, Tomo II, p. 163.



de jurisprudencia por parte de las Salas Regionales, se elaboraron 10 propuestas de criterios de jurisprudencia, pendientes de ser ratificadas por la Sala Superior.<sup>16</sup>

Asimismo, esta Sala Regional procedió a la elaboración de las propuestas de los criterios relevantes derivadas de las sentencias que en su oportunidad emitió. En total 27, distribuidas de la siguiente manera:

3 correspondientes al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; 3 relativas al Recurso de Apelación; 19 correspondientes al Juicio de Inconformidad; y 2 por cuanto atañe al Recurso de Revisión.

## VII. EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2003

En el reciente proceso electoral donde se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se pudo observar ya el efecto de la vasta labor de capacitación que esta Sala Regional, junto con otras instituciones, ha realizado en la Circunscripción. El evidente descenso en la promoción de juicios para la Protección de los Derechos Político - Electorales de los ciudadanos, de cerca de 20,000 en 1994 a 2 al expirar el término para la interposición de los mismos en este proceso, marca una tendencia que se explica a partir de una labor de los organismos electorales más eficiente y con mayor apego a derecho, producto de autoridades más y mejor capacitadas en el cumplimiento de sus atribuciones.

Es por eso que las labores de capacitación y difusión del *ethos* constitucional del Derecho Electoral mexicano que realiza esta Sala en el ámbito espacial de su competencia, se han profundizado, sobre todo en apoyo al Programa Editorial Especial, promo-

<sup>16</sup> *Idem*, Tomo II, p.230.

vido desde la Presidencia de la Sala Superior, que incluye, además de esta obra, otras selectas en el estudio de los amplísimos temas del derecho electoral.

Resultado de los comicios del pasado 6 de julio, se ofrece el siguiente cuadro que resume la actividad jurisdiccional realizada por esta Sala Regional.

### PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO 2002-2003

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO
J.D.C.	2	CIUDADANOS	FUNDADOS
RECURSO DE REVISIÓN	2	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL CONVERGENCIA	DESECHADOS
JUICIO DE INCONFORMIDAD	31	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL 9 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL 10 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA 5 CONVERGENCIA 6 PARTIDO MÉXICO POSIBLE 1	PARCIALMENTE FUNDADOS 18 INFUNDADOS 11 DESECHADO 1 POR NO INTERPUESTO 1

### VIII. FORTALECIMIENTO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por mandato constitucional, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional de la materia. Dicho órgano jurisdiccional para el ejercicio de sus atribuciones funciona con una Sala Superior y Salas Regionales.

La Sala Superior, por ministerio de Ley, tiene competencia para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores, y Presidente, así como el juicio para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia. Además de los conflictos laborales de funcionarios electorales.

Asimismo, el Tribunal Electoral cuenta con cinco Salas Regionales, que son instaladas a más tardar en la semana en que inicia el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integran por tres magistrados electorales y su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país; Guadalajara, I circunscripción; Monterrey, la II; Xalapa, la III; Distrito Federal, la IV; y Toluca, la V.

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, tiene competencia para conocer y resolver, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados y senadores, así como en única instancia, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Como puede apreciarse, las competencias de la Sala Superior son sensiblemente mayores a las de las Salas Regionales; además de que la primera es permanente mientras que las otras únicamente funcionan durante los procesos electorales federales. Asimismo, en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la actuación de las Salas Regionales se limita a impugnaciones derivadas de la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía, así como por inclusiones o exclusiones indebidas en las listas nominales.

El juicio de revisión constitucional electoral, para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades locales en la materia, es competencia exclusiva de la Sala Superior, al igual que el juicio para dirimir los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Este sistema de distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, conforme a la experiencia judicial, puede perfeccionarse a fin de lograr un mejor desahogo del trabajo de la Sala Superior en los procesos electorales federales ordinarios, a fin de cumplir el paradigma ético de prontitud en la impartición de justicia no logrado a veces principalmente, por los numerosos asuntos presentados con motivo de los procesos electorales locales.

Para cumplir con los fines actuales de la justicia electoral en México y garantizar la constitucionalidad y legalidad, se propone una reforma constitucional y legal que establezca la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las Salas Regionales conservarían su competencia para conocer de los juicios de inconformidad en contra de las elecciones de diputados y senadores, por nulidad de votación o de elección. Las sentencias dictadas serían recurridas por un recurso de apelación ante la Sala Superior, tal y como sucede actualmente.

Muchos especialistas están a favor de la supresión del recurso de revisión, actualmente competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral para combatir los actos y resoluciones de sus inferiores jerárquicos. Lo anterior porque no cumplen con la función de filtrar los asuntos que llegan a las salas del Tribunal Electoral, porque en la mayoría de los asuntos las resoluciones son impugnadas a través del recurso de apelación.

Por otra parte, el recurso de revisión, aunque sea un superior jerárquico el órgano competente para resolverlo, se sigue dando dentro de la misma institución, lo que la convierte en juez y parte. Para esto, los actos de las juntas locales y distritales deben ser recurribles, en una primera instancia, ante las Salas Regionales, a través del medio de impugnación correspondiente para combatir dichas actuaciones o resoluciones por cuestio-

nes de legalidad o constitucionalidad. En contra de las resoluciones de las Salas Regionales al conocer de este nuevo medio de impugnación procedería una apelación ante la Sala Superior.

Sobre el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, éste debe ser competencia de las Salas Regionales, en contra de actos de las autoridades tanto del Instituto Federal Electoral como de las entidades federativas que violen cualquiera de los derechos fundamentales de esta naturaleza.

En este caso la propuesta se encamina en el sentido de que tratándose de actos de autoridades locales, el juicio sería en única instancia cuando los actos provengan de los órganos jurisdiccionales. En caso de que la autoridad responsable sea administrativa, el juicio sería a dos instancias, toda vez que las sentencias dictadas por las Salas Regionales serían impugnables ante la Sala Superior.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral tiene como finalidad controlar los actos de las autoridades de las entidades federativas que organizan y califican las elecciones. Lo anterior, incluye autoridades administrativas y jurisdiccionales, que actúan en las diferentes etapas de los procesos electorales locales.

De acuerdo a esta propuesta, las Salas Regionales conocerían de las impugnaciones concernientes a las elecciones de los ayuntamientos, y la Sala Superior en segunda instancia, a través del recurso correspondiente; la misma Sala Superior sería competente, en única instancia, para conocer de las elecciones de diputados y gobernador. Esto se justifica por la importancia que tienen las elecciones al congreso local y de gobernador sobre la de miembros de los ayuntamientos. Además, la práctica judicial ha demostrado que los juicios de revisión en el caso de ayuntamientos son en mayor número y representan menos labor, por ser menos casillas las impugnadas que las otras. De este modo, se desahogaría el trabajo de la Sala Superior, permitién-

dole dedicarse al conocimiento de las otras dos elecciones, en la medida de que las Salas Regionales servirían como un filtro de las impugnaciones de ayuntamientos, pues es bien sabido que no todas las resoluciones de las Salas Regionales son impugnadas en segunda instancia.

Las Salas Regionales, igualmente conocerían de las impugnaciones a actos y resoluciones de las autoridades administrativas definitivas e inatacables al nivel estatal.

Esto implicaría el establecimiento de una disposición constitucional para que las entidades federativas establezcan tiempos suficientes para que los tribunales locales y las salas de Tribunal Electoral conozcan de los medios de impugnación.

Obviamente, en los juicios de control constitucional (juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), así como el recurso de apelación (hoy reconsideración) deberán establecerse principios y requisitos de procedibilidad que enfatizen su naturaleza excepcional, a fin de que cumplan con su objetivo de garantizar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones.

Otra competencia de las Salas Regionales de carácter permanente sería en la materia laboral.

Actualmente, los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas que conocen de los conflictos entre los órganos administrativos de la materia y sus trabajadores no están sujetos a control constitucional alguno, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de autoridades electorales, y por criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o

indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera u otra.

Así, para llenar este vacío en el sistema de control, las Salas Regionales conocerían en única instancia, y por violaciones constitucionales, de las impugnaciones dictadas por los tribunales electorales locales en esta materia.

Asimismo, conocerían en primera instancia de los conflictos laborales de los órganos delegacionales y subdelegacionales del Instituto Federal Electoral y sus resoluciones combatibles únicamente por violaciones a los principios constitucionales ante la Sala Superior.

También se tendrá que establecer una facultad de atracción a favor de la Sala Superior, para que conozca de aquellos asuntos competencia de las salas regionales, que por su trascendencia, interés o importancia así lo ameriten.

La solicitud de atracción podrá ser hecha por la propia Sala Regional, cualquiera de las partes o, inclusive, de oficio.

## JOSÉ LUIS CARRILLO RODRÍGUEZ

Obtuvo Mención Honorífica como Licenciado en Derecho por la Universidad Juárez del estado de Durango, haciéndose acreedor además a la medalla “Benito Juárez”, la cual le fue entregada por el Licenciado Miguel González Avelar, entonces Secretario de Educación Pública.

Cursó el Diplomado de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y, posteriormente, fungió como expositor en el mismo Diplomado.

En su amplia trayectoria laboral se destacan los siguientes cargos: Titular del Juzgado Tercero del Ramo Penal de la Capital; Juez Instructor del Tribunal Federal Electoral, con sede en la ciudad de Durango, Durango; Titular del Juzgado Primero del Ramo Penal de la Capital; Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Durango; Actuario Judicial en el entonces único Juzgado de Distrito en el estado de Durango; Director del Centro de Orientación para Menores Infractores; Secretario Auxiliar e Intendente en la Secretaría General de Gobierno.

Actualmente, es Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz.



## TESTIMONIO DE UN HIJO DE LA JUSTICIA

GABRIEL GALLO ÁLVAREZ

Era el verano de 1990, a la sazón, cobraba como Magistrado propietario adscrito a la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, cargo al que llegué después de casi veinte años de hacer escalas, por casi todos los niveles de la administración pública de justicia estatal, desde mozo, actuario, secretario, juez foráneo y de lo Civil, y de Hacienda en la ciudad capital, y director estatal de la Defensoría de Oficio. Los salarios fueron siempre magros, pero el ayuno presupuestal, se vio compensado por el orgullo de ascender los escalones del templo de la justicia por tu propio impulso, saliendo siempre del pantano de la mediocridad tomando como ejemplo al del barón de Münchhausen que se sacó a sí mismo y a su caballo del pantano tirándose hacia arriba de los pelos. Hubo siempre amor a la camiseta como si fuera afición al fútbol —pero del llanero, en el que se deja el corazón en cada partido—.

En esas andaba cuando un compañero de sala me comunica que se retira para asumir el cargo de Magistrado del Tribunal Federal Electoral, confieso que no había oído hablar de esa Institución. Lamenté la desintegración de la Sala por el magnífico ambiente de trabajo que en ella existía.

Grande fue mi sorpresa cuando me es comunicado que había sido propuesto para aquel cargo ante la presencia de algún incon-

veniente del original candidato. Por poco me da un soponcio, yo que en muy contadas ocasiones había pisado la ciudad de México, de improviso me vi solo en la oficina del Subsecretario Manlio Fabio Beltrones, en aquel imponente caserón que ocupa la Secretaría de Gobernación.

Le siguieron días vertiginosos, recuerdo con especial agradecimiento la actitud de serena firmeza y sonrisa afable del señor Licenciado José Fernando Franco González Salas, creo que él me devolvió el alma al cuerpo. Por si fueran pocas mis angustias, casi inmediatamente vino el acto solemne de protesta ante la inmensa Cámara de Diputados. Nunca había estado en ese altísimo recinto, ni siquiera sabía su ubicación en la gran metrópoli. Esta confesión debe pintarme ante el lector como un provinciano encandilado no sólo por los flashes de las cámaras sino por el ambiente político de la Capital de la República, pero debo hacerle recordar que como lo dije en el título y casi siempre lo comentaba en las Reuniones Nacionales de Magistrados que para bien, seguido se celebraban y ahora añoro en ésta tercera época del Tribunal Electoral, soy hijo de la justicia, esto es, me formé en el espíritu de alejamiento de lo político que campeaba en los Tribunales Jaliscienses de Justicia en aquella época muy al estilo del gran jurista oriundo de mi Estado Don Ignacio L. Vallarta. Así pues soy heredero del concepto de que cuando la política entra a la casa de la justicia, ésta como paloma sale volando del recinto. Visto a trece años de distancia ¡cuánto han cambiado las cosas!

Por si fueran pocas mis cuitas, desde 1967 en que ingresé al servicio de la justicia, casi siempre conocí de la materia civil. En el ámbito del estricto derecho me sentía como el pez gallo en el agua, por aquellos años nunca me pregunté como ahora me cuestiono acerca de la eficacia real, material, en la vida de los justiciables de las miles de sentencias en que participé, la mayor aspiración era lograr un entramado jurídico que blindara la reso-

lución respecto de su posible impugnación; sus consecuencias sociales, políticas o económicas rebasaban el estrecho ámbito de discrecionalidad otorgado por el Legislador, por ello la justicia familiar era toda una paradoja.

Había aprendido, tanto en las aulas universitarias como en la vida profesional, que el mayor valor que puede contener un fallo judicial es el garantizar el Estado de Derecho entendido como la sujeción irrestricta a la ley, mis intentos en sentido contrario casi siempre habían producido la revocación del sentido del fallo. No puedo olvidar, como ejemplo cuando siendo juez mixto en Ciudad Guzmán, me tocó resolver en materia penal, la situación jurídica de un pobre frutero ambulante quien el único delito que había cometido era estar correctamente estacionado en una calle citadina, precisamente por la que pasaría en motocicleta sin placas de circulación, luces y casco de protección, un menor de edad de noche y en sentido contrario, quien al ver el vehículo del frutero perdió el control golpeándose la cabeza contra el machuelo ocasionándose heridas de gravedad, con el agravante de ser precisamente el hijo de un destacado Notario Público y en ése tiempo Presidente Municipal de aquella sureña ciudad, madre de los dos Arreola, el científico, y vulcanólogo, y el dramaturgo y afamado escritor. La cuestión estribaba en determinar si existía algún indicio de responsabilidad de aquel frutero, yo nunca la vi demostrada en los autos y más bien en la aplicación del criterio de responsabilidad penal por concurrencia de culpas encontré moralmente responsable al Presidente Municipal ya que por su cargo lo era de la vialidad y por añadidura padre y por lo tanto tutor legal del presunto ofendido por permitir la circulación de aquel jovencito menor de edad, hoy gracias a Dios respetable Notario Público. En tales condiciones lo único que estimé procedente fue decretar el auto de libertad con las reservas legales ordenando la inmediata libertad del detenido, sentencia que en segunda instancia me fue rápidamente revocada.

Otra remembranza de la carencia por los jueces de facultades de apreciación de los elementos de convicción pero en materia familiar, se dio cuando fungía como Juez Segundo de lo Civil y de Hacienda de la ciudad de Guadalajara, Jalisco y conocía de la materia familiar por no existir en esa época juzgados especializados y la representa aquella diligencia de recepción de una prueba confesional a cargo del demandado en un asunto de divorcio necesario, en el que se había invocado como causal la embriaguez habitual que propicia la ruina material y moral de la familia, y el absolvente (declarante) estaba en plena audiencia tan borracho que a duras penas se podía mantener erguido y eso que estaba sentado en uno de aquellos viejos sillones de madera sólida labrada y cubierta en el asiento, el respaldo y las coderas con piel ajustada con tachones de metal de principios del siglo veinte, verdaderos poltrones con que todavía estaban equipados los juzgados mayores y sin embargo sin inmutarse, y con un aliento etílico que tumbaba de sólo olerlo negó a la totalidad de posiciones que se le articularon acerca de su hábito de embriaguez. Tal grado de cinismo seguramente mal orientado por su abogado, provocó que en uso de las facultades que me concedía el código de procedimientos civiles, lo cuestioné directamente sobre si reconocía que en ese momento se encontraba bajo el influjo de bebidas espirituosas lo que negó con tan énfasis que nos roció a la secretaria, al escritorio y a mí con más eficiencia que como lo haría una experta planchadora al humedecer la ropa y sólo gracias a que no había ningún fuego alrededor no terminamos inmolados. El evento con todos sus accidentes quedó plasmado en el acta de desahogo de la prueba de referencia.

Pues es el caso que en la sentencia, ante tal contumacia del justiciable y entre otros motivos de convicción, invoqué aquella acta circunstanciada de la confesional que obraba en las actuaciones como un indicio que concatenado a otros me convencieron

de manera cierta de la responsabilidad en el divorcio del demandado y en segunda instancia me corrigieron la plana porque la ley procesal no contemplaba —ni contempla— de manera explícita como elemento de convicción a la actitud de las partes como medio de convicción, aunque no era contraria al Derecho ni a la moral y se habían respetado en su desahogo las garantías procesales del justiciable.

Si bien, los primeros años del Tribunal Federal Electoral se caracterizaron por la aplicación de cierta dosis de estricto derecho con el propósito de consolidar su presencia en el ámbito político, como un fiel de la balanza en la solución de los asuntos electorales que estuvo a su cargo, también era innegable que la presencia de los colegios electorales, acostumbrados a resolver con parámetros más políticos que jurídicos, obligaba a matizar el discurso en la argumentación jurídica, separándose gradual pero continuamente del estricto derecho, lo que representó para mí todo un reto acostumbrado, como lo estaba a no desviar el criterio ni un ápice de la interpretación más segura —la de estricto derecho—, para evitar la procedencia del amparo sobre las sentencias del Tribunal de Justicia en Jalisco, aunque también esta escuela me sirvió porque a golpe de ejecutorias me mantuve actualizado sobre los criterios de punta que iban marcando los Tribunales Federales y me fueron muy útiles en esa primera época, porque si bien no nos vinculaban los criterios jurisprudenciales, ni dada la especial naturaleza de la justicia electoral, se estilaba invocarlos explícitamente, si vaciaba su contenido sin revelar la fuente de información para orientar el sentido de mi proyecto, en tanto que ahora en la tercer época nos amonestan por no acatar las jurisprudencias de la Suprema Corte, lo que me obliga a repetir ¡cómo han cambiado las cosas!

La integración de esta Sala Guadalajara con dos personalidades tan contrastantes como las de los señores licenciados Sócrates

Eloy Gutiérrez Velasco y Angel Rafael Díaz Ortiz me enriqueció notablemente. Don Sócrates me desplazó en la aplicación de criterios de estricto derecho y Angel desveló en mí el concepto más politológico de la cuestión electoral. No quiero avanzar más en esta remembranza sin dejar nota de la importancia que tuvieron en mi formación como juez electoral las reuniones nacionales de magistrados. Fueron la mejor escuela electoral que haya recibido, no sólo en lo jurídico, sino en especial en la relación humana en la interpretación más paritaria de la integración de un equipo con liderazgo natural y ambiente de respeto absoluto. Todos sin excepción pudimos decir en ellas nuestra verdad, casi nunca hubo rudeza innecesaria, estaba rodeado entonces como ahora, por un conglomerado humano de muy alta calidad, de todos sin excepción aprendí más de una lección. Deliberadamente omito los nombres, que ya de todas maneras hicieron historia de la buena. En toda época del Tribunal se han dado cosas chuscas, chascarrillos y resbalones, pero sólo en la segunda existió un cronista en ése sentido despiadado, Don Guillermo Ortíz Mayagoitia, quien hasta el día de hoy, nos debe la primicia de la muy anunciada y temida publicación de aquella crónica de lo absurdo y de lo jocoso. Espero no pasar a mejor vida sin disfrutarla.

La integración del equipo humano en las tres épocas, entiendo que no fue nada fácil. Se trataba y se trata de un conglomerado de seres humanos cada cual con su historia particular, sus filias y fobias, y con independencia de la edad física, todos con una amplia experiencia de vida, ninguno huérfano (políticamente hablando) lo que podía reflejarse como un gran problema, un reto o como afortunadamente sucedió en la conformación de un mosaico electoral en donde todas las piezas encajaban, dando la apariencia de un juego de rompecabezas, que alguien previamente hubiera preparado para armarlo en el momento oportuno. Lo importante es que se aprovechó al máximo la diversidad y aún los

desencuentros para a partir de ellos, formar un proyecto común en donde se dejó en la acera de la institución los egoísmos y todos los demás “ismos”. Como en el oriente que se dejan los zapatos al entrar por estar contaminados, así nosotros dejamos afuera la cola, para que no nos la pisaran y por ello nadie se cuestionaba el origen, los antecedentes del otro.

En cuanto a las Salas Regionales uno de los obstáculos mayores lo representó la falta de seguridad en el ingreso, porque siendo todos jefes de familia con requerimientos económicos que solventar, el diseño institucional obligaba a trabajar el año del proceso electoral federal para el Trife, pero en tiempo interprocesos, teníamos que buscar el sustento en actividades que no fueran incompatibles con la magistratura electoral, lo que no resultó fácil entre otras causas por la falta de permanencia en el empleo, ya que tendría uno que separarse nuevamente al aproximarse otro año electoral y como no somos monedita de oro, más de alguna vergüenza tuvimos que apechugar, como en lo personal me sucedió que al regresar de la licencia concedida para separarme temporalmente del cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco, se venció el término Constitucional de mi nombramiento y siendo común la confirmación por el ejecutivo del Estado, sin ningún antecedente, queja presentada u otra circunstancia que lo justificara, no fui promovido a continuar en el cargo bajo el argumento de que estaba corriendo el tercer año de ocho por el que había sido designado magistrado del Trife, y que la Constitución Federal prohíbe la reducción del sueldo en tanto esté vigente el nombramiento y de ahí dedujeron o justificaron que al seguir recibiendo íntegro el sueldo Federal (brincos hubiera dado de ser cierto) había cierto grado de incompatibilidad con la magistratura Estatal. A estas alturas del partido no me voy a meter al debate de sí, se violó o no en perjuicio de los Magistrados temporaleros la Constitución, pero de que no me paga-

ron sueldo o compensación en los años de interproceso, no me lo pagaron hasta que se creó el concepto de Unidad Regional en 1995 y salvo a mediados de 1993, que recibí una sola exhibición de veinticinco mil pesos para iniciar los trabajos de instalación de la Sala Regional Guadalajara en preparación del proceso federal electoral de 1994. En la realidad la postura del Gobierno del Estado era muy justificable, por la pretensión de establecer la carrera judicial en Jalisco y mis constantes licencias les estorbaban para dar mi asiento a otra persona que sí tuviera la disponibilidad de tiempo del que yo carecía.

En esa época se acuñaron al respecto varias frases que alcanzaron celebridad, como la de apodarnos a nosotros mismos como los pausterizados, por aquello que en algunos años gozábamos del calor presupuestal y en otros padecíamos el frío del banquillo de espera a que llegara otro año electoral o el más obvio de Magistrados temporales.

Cualquier resto mayor de intranquilidad por la situación laboral antes descrita se vio opacada por el orgullo de pertenecer a un equipo con nivel de Ministro de la Suprema Corte. Nos revoloteaba el águila de la República, verdaderamente sentíamos y se nos hacía sentir que el futuro de la democracia mexicana pendía de nuestros hombros, estábamos ante una materia jurídica emergente, construíamos a golpes de sentencia material y simbólicamente el naciente edificio donde opera con tanto éxito la justicia electoral, un verdadero búnker de la legalidad. Así es en efecto, por aquellos tiempos no había criterios académicos o jurisdiccionales en qué apoyarnos, juntos todos los íbamos decantando, rescatando experiencias fundamentales del Tribunal Contencioso Electoral Federal, pero en particular era importante la participación de los integrantes de la Sala Central, los debates eran tan intensos que no en pocas ocasiones el ambiente se ponía tan denso, que se podía cortar en rebanadas, pero teniendo cuidado de no



llevarse en el corte los siempre siete, ocho y a veces casi la docena de puros encendidos; de esos artefactos sí que debía uno cuidarse por aquello de las quemadas involuntarias sirviendo de ocasional cenicero a más de algún respetable y muy querido Magistrado.

Las discusiones se entretrejían principalmente por cinco hilos jurídicos; el administrativo en el que tenían mayoría de origen los compañeros de Sala Central; el constitucional, el de derecho privado; el de los penalistas y desde luego el de los procesalistas, desde ahí todos pretendíamos encontrar el hilo negro de la justicia electoral, no estoy seguro de que lo hayamos encontrado, pero ¡qué bonito! nos quedó el chaleco que con los hilos tejimos.

La función de la Sala de Segunda Instancia, modificó en algo lo descrito, ya no todos éramos del mismo nivel y procedencia, se acuñó en aquella época la clasificación de Magistrados del Poder Judicial a los comisionados por la Suprema Corte para integrar dicha Sala y Magistrados Electorales al resto. Salvo esta diferencia el ambiente como está escrito anteriormente fue excelente. Se conjugaron para bien de la justicia Electoral las experiencias del antiguo Tribunal Federal, en sus dos versiones previas y la de los Magistrados de Circuito, preparándose el camino para dejar de ser un Tribunal de legalidad y alcanzar la categoría de Tribunal de Constitucionalidad, y en esas andábamos cuando nos alcanzó la reforma Constitucional del noventa y seis ...

Tengo muy presentes las palabras de despedida de nuestros compañeros de la Sala de Segunda Instancia, nos afirmaban que como soldados de élite de un ejército habíamos cumplido sin doblarnos ante las adversidades nuestra altísima función. Fueron momentos de sentimientos encontrados, por una parte la satisfacción del deber cumplido, la frente en alto y por otra parte el natural desencanto de sentir que la tarea no se había agotado, pero era necesario el relevo ...

En mi historia particular fueron momentos dramáticos, apenas había sobrevivido a una peritonitis y en plena etapa de recuperación y actuando en el anhelado cargo de Jefe del departamento de Derecho en la Universidad Iteso, se me pidió que participara en el concurso que la Suprema Corte había convocado para cubrir las plazas de Magistrado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue una situación bastante simpática, se argumentó que no teníamos muchas posibilidades de ganarlo porque estaba vigente el criterio de que la materia electoral, como todo asunto político producía demasiado desgaste en el funcionario y lo deseable era el relevo para que no tuviera ningún coto en la decisión, pero era sano participar para elevar por nuestra experiencia, el nivel de la competencia y a pesar de todos los pronósticos en contra ganamos el concurso.

Con esta nueva concepción de la justicia electoral se quebró definitivamente el paradigma de la no intervención del Poder Judicial en asuntos políticos, Don Ignacio L. Vallarta, seguramente, como personaje de Juan Rulfo en la novela de Pedro Páramo, se revolcó en su tumba.

Pero la legitimación del poder público, siguió siendo el motor de la justicia electoral, el impresionante salto desde garante únicamente de la legalidad a custodio de la constitucionalidad en todos los actos y resoluciones de la materia electoral, marcó un mar de diferencia con la limitada competencia que el legislador previó para el funcionamiento del Tribunal en sus dos primeras épocas. En un primer momento me impresionó el juicio de revisión constitucional, porque al actuar la Sala Superior como autoridad terminal en elecciones estatales, había y hay tantos intereses de por medio, que se parece al antiguo juego de los gallitos, aquel en que los participantes se atan globos a los tobillos y con el afán de reventarlos ¡se pisan tantos callos, que no tienes ni idea!

En el juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos también se ha distinguido la actuación de todas las salas integradas en la tercer época, ya que cuidando la bien ganada imagen del Instituto Federal Electoral, se ha colaborado en el materialmente barrido de las inconsistencias del padrón electoral y el proceso de fotocredencialización. Pero no todo es miel sobre hojuelas, la defensa del derecho al voto pasivo es todo un reto al que se enfrentan a diario los compañeros de la Sala Superior, son demasiadas las inercias que operan en contra de la intervención judicial en la vida interna de los partidos políticos, sin embargo, como en el caso de la intervención en las elecciones locales, poco a poco se advierte que la sociedad Mexicana se inclina por la judicialización de la política y vota por la solución contramayoritaria de los conflictos electorales incluidos los que se producen al seno de los partidos políticos, motivada sin duda por la manifiesta imparcialidad y profesionalismo de los integrantes de la Sala Superior.

Mi participación en éstos y otros asuntos igualmente importantes de competencia exclusiva de la Sala Superior, ha sido un poco de testigo de piedra, pero debo reconocer que el debate que en las dos primeras épocas del Tribunal se daba en el cerrado recinto de la reunión de Magistrados, hoy se ventila en audiencia pública de resolución y es transmitida en vivo, simultáneamente a todas las salas y publicada rápidamente en Intranet e Internet, lo que le ayuda para objetivar su transparencia en la toma de decisiones y me siento particularmente responsable de difundir esos criterios además de los propios de las sentencias en que participo, en un sin número de Foros principalmente académicos, porque creo a pie juntillas que la auténtica solución de los conflictos se da en la prevención, en éste caso en el fomento de la Cultura electoral, para que la noción de sentido común de la política electoral se eleve y no siga aconteciendo el divorcio entre un peque-

ño grupo de iluminados y una gran masa de ignorantes, situación que es la primera causa de que la democracia no pase de lo estrictamente electoral a una forma integral de vida.

Por no tener la lámpara de Diógenes no puedo pronosticar el futuro de la justicia electoral, pero hay cosas que como dijo el compositor José Alfredo Jiménez hablando de sus canciones ya nadie nos la puede quitar, como lo es el orgullo de pertenecer a la gran familia electoral en la que el lazo de sangre es el propósito común de hacer bien nuestro trabajo teniendo siempre en mente los altos fines que la sociedad entera nos reclama.

Así las cosas, a guisa de conclusión de este testimonio personal sobre los últimos trece años de mi vida, puedo afirmar que si bien muchas cosas van cambiando en el curso de los años hay una constante afortunada, esa coincidencia de ideales que nos ha permitido vencer nuestras naturales diferencias culturales e ideológicas y en ese aspecto nada ha cambiado.

Quedan en el tintero otros muchos recuerdos, no todos agradables, ni jocosos, más bien amargos pero hay que darle tiempo al tiempo para que asentándose tomen su real dimensión, por ello los dejo en el arcón del olvido, finalmente los que en ellos actuaron los conocen perfectamente y la historia con sabiduría sabrá acomodar a cada cual en el lugar que le corresponda.

## GABRIEL GALLO ALVAREZ

El Magistrado Gabriel Gallo Álvarez nació en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Es Abogado con grado de Maestro por la División de Estudios Jurídicos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara; actualmente es doctorante en Ciencias Sociales y Políticas por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (CIDHEM). Es Catedrático actualmente con licencia de la Facultad de Derecho y posgrado de la Universidad de Guadalajara a partir de 1978, en donde ha impartido diversas materias entre otras Derecho Procesal Civil, Teoría General del Proceso, Derecho Municipal y Derecho Electoral. Ha impartido más de 100 conferencias magistrales en diversos foros del país. Es Catedrático con licencia, Titular de tiempo fijo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, donde fue Jefe del Departamento de Derecho y Director de la Facultad de Derecho del I.T.E.S.O. y responsable ante la S.E.P. del programa de estudios.

Laboró de 1967 a 1993 con solo 2 interrupciones, al Servicio Público de Justicia en su natal Estado de Jalisco, México, habiendo desempeñado cargos de mozo, Actuario, Notificador, Secretario de Juzgado, Juez foráneo, Juez de lo Civil y de Hacienda, Director Estatal de Defensoría de Oficio, Magistrado en Materia Familiar en la Quinta Sala, y en Materia Civil en la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Fue Secretario General y Síndico del H. Ayuntamiento de Guadalajara en el período 1986-1988.

A partir de 1990, es Magistrado del Tribunal Federal Electoral en la Sala Guadalajara, que presidió en los procesos electorales de 1994 y 1997. De 1997 a la fecha Magistrado Electoral.

A partir de 1995 ha coordinado en Guadalajara diferentes áreas del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir del 2000 ha participado como profesor y asesor de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es miembro de la Comisión de redacción del Código de Procedimientos Civiles del Edo. de Jalisco 1979-1986. Compilador de la colección “Normas de Aplicación Municipal II Tomos”, con la que se culminó la Reforma Constitucional Mexicana en Materia Municipal, adecuándose al nuevo marco los Reglamentos Municipales; publicado en dos tomos por el H. Ayuntamiento de Guadalajara 1986-1988. Dentro de sus publicaciones se encuentran: Obra colectiva: “Panorama Electoral; Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales en la República Mexicana”, el 21/abril/1999; Obra colectiva: “Asignación de Diputados por el Principio de R.P. en los Estados y el D.F”., enero del 2000; e “Introducción al Derecho Procesal Electoral”, para la obra Apuntes de Derecho Electoral; una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia, enero 2000, además de diversas publicaciones, en revistas especializadas.

## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

CARLOS ORTIZ MARTÍNEZ,  
MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN,  
ANGEL R. DÍAZ ORTIZ \*

SUMARIO: I. La Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral. II. El Tribunal de lo Contencioso Electoral. ¿Un órgano administrativo? III. Sentencias vs. Resoluciones. IV. La Jurisdicción Electoral y el Juicio de Amparo. V. El Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Sistema Recursal. VI. El Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Contexto Político Nacional. VII. El Tribunal Electoral y la Experiencia del Proceso Electoral en el Horizonte Político posterior a 1988. VIII. El Derecho Electoral como Nueva Disciplina del Derecho Público. IX. Estudio del Derecho Político y Derecho Electoral. IX. Colofón. X. Bibliografía.

### I. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

El Tribunal de lo Contencioso Electoral tuvo su origen en la imaginaria colectiva de los partidos políticos, de las asociaciones

\* Los autores agradecen la colaboración de R. P. Gándara en la investigación para la elaboración de este documento.

políticas y de las organizaciones sociales, así como de las instituciones académicas, que en 1986 consideraron pertinente crear un tribunal electoral con carácter autónomo, que sirviera para garantizar la legalidad de los procesos electorales federales, proyecto que hicieron suyo el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

La resultante de esa concurrencia de voluntades fueron las reformas de los artículos 52, 53, segundo párrafo, 54 primer párrafo, fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77 fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre todas esas reformas se proponía la creación de un tribunal en la materia cuyas resoluciones serían obligatorias y definitivas; con ese tribunal se pretendía instituir una instancia jurisdiccional que sancionara el desarrollo de los procesos electorales federales, desde sus etapas preparatorias hasta la calificación y con ello el desarrollo de los comicios electorales conforme a la ley; subsistiendo la calificación de sus propias elecciones de ambas Cámaras de Diputados y Senadores a través de los Colegios Electorales, obviamente con su carácter de órganos decisorios de poder político.

Por otra parte, la reforma suprimió los párrafos respectivos del artículo 60 constitucional que establecían el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una parte, por la otra, la ley secundaria instrumentaba los medios de impugnación para garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se ajustasen a los principios de la legalidad, léase el Código Federal Electoral, en consecuencia el Tribunal de lo Contencioso Electoral tuvo su origen en la Constitución y su regulación específica en el Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987.

Con este Tribunal da inicio la posmodernidad del derecho electoral mexicano, esto es, la juridización de los procesos polí-



## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO 681

tico-electorales, tanto en la etapa preparatoria, durante la jornada electoral, así como en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones.

El contencioso electoral en México adquirió una importante presencia en la vida política nacional, sin embargo, no obstante el sistema recursal, así como las atribuciones conferidas por la Constitución y la Ley reglamentaria al Tribunal, provocaron muchas indefiniciones que hacían menester ahondar y abundar en el *pensum* jurisdiccional, en la ingeniería del sistema recursal, así como en la estructura y competencia del propio Tribunal.

El artículo 352 del entonces vigente Código Federal Electoral definía al Tribunal de lo Contencioso Electoral como “el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja...”<sup>1</sup>; sin embargo la definición era insuficiente, por lo que muchas cuestiones de tipo doctrinario, formal e institucional, se abrían a la discusión.

La democracia no se circunscribe únicamente al poder político, sino también a la razón jurídica de ese poder político; así, el contencioso electoral se convertía en el conjunto de garantías constitucionales y legales que hacían posible la tutela eficaz de la esfera electoral de los ciudadanos y de los partidos políticos en el universo del derecho del sufragio. En ese sentido el Tribunal de lo Contencioso Electoral actuaba desde las normas de orden público frente a la *praxis* de la política.

Así como las distintas fases del proceso electoral estaban explícitamente determinadas, la competencia y alcances de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral también

<sup>1</sup> El Tribunal también era competente para resolver los recursos de apelación y queja que resultasen como consecuencia de las elecciones de los miembros de la asamblea del Distrito Federal (capítulo octavo del libro noveno del Código Federal Electoral.

se encontraban debidamente determinadas en el Código Federal Electoral.

La manera y términos en que la estructura y competencia del Tribunal fueron reguladas en la Constitución y en la Ley, trajo a la discusión diversas interpretaciones respecto de la naturaleza jurídica de éste. En consecuencia y dado lo novísimo del derecho electoral en su aspecto jurisdiccional, hizo menester que el propio Tribunal de lo Contencioso Electoral se abocara a un profundo análisis de estos temas que, de manera recurrente, venían dándose en las especulaciones políticas y académicas, así como en las aportaciones de muchos intelectuales y juristas interesados en ello.

## II. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL. ¿UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO?

Una de las primeras discusiones a que convocó el Tribunal fue respecto de cuál era el carácter que éste tenía bis a bis los tribunales administrativos:

Como ya se dijo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral tuvo su origen en la reforma al artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que se afirmaba tenía una base constitucional expresa como organismo autónomo. El problema surge del texto de la propia norma constitucional que le da el carácter de organismo administrativo; esto indujo a que algunos comentaristas de la Constitución señalaran que no se trataba de un “verdadero tribunal” equiparable a los Tribunales Judiciales, sino que, por tener un carácter administrativo, desde el punto de vista formal dependía del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el propio Tribunal sostenía, a la luz de una interpretación sistemática y funcional del artículo 60 constitucional, que el concepto de tribunal administrativo debía entenderse más

## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO 683

allá de las vertientes que forman parte de la administración pública federal, ya que de acuerdo a lo previsto en los artículos 90 y 93 de la Constitución Política, así como de los artículos 352 al 362 del Código Federal Electoral, era factible llegar a la conclusión de que no tenía éste ningún nexo ni relación jerárquica, de ningún poder de decisión, mando, nombramiento, revisión, y disciplinario, sino que por lo contrario, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, era un organismo de máxima jerarquía, esto es de jerarquía constitucional, por lo tanto su autonomía era absoluta y plena.

Para demostrar dicha aseveración se argumentaba que el nombramiento de los propios Magistrados correspondía al Congreso de la Unión, siendo la Cámara de Diputados, la Cámara de origen y, además, que las propuestas para nombramiento de magistrados era facultad de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos concurrentes en la Cámara de Diputados; en otras palabras eran los partidos políticos los que tenían la facultad de proponer candidatos a Magistrados del Tribunal y en su receso correspondía dicha facultad a la Comisión Permanente del Congreso.

En consecuencia se concluía, que a diferencia de los nombramientos de los Magistrados, del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los Tribunales Fiscales y Administrativos de las entidades federativas, cuyos nombramientos corresponden siempre al titular del Ejecutivo Federal, al gobernador y en el caso del Distrito Federal al entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral diferían constitucional y legalmente de esas formas de nombramiento, y por tanto no encuadraban en la categoría constitucional de “órgano administrativo”.

En este orden de ideas, el criterio que permeaba entre los miembros del Tribunal se circunscribía a la siguiente categoría

histórica: el poder de nombramiento de los magistrados es ejercido por el Congreso de la Unión, con una variable significativa sin precedentes, de que son los partidos políticos los que proponían a los candidatos, por lo que se arribaba a la conclusión que el susodicho Tribunal era un órgano del Poder Legislativo; formalmente correspondía a éste aunque materialmente era un órgano judicial. La idea era que siendo un órgano legislativo tomaba resoluciones de carácter judicial; si ello era así, sus actuaciones, sin lugar a dudas, eran materialmente jurisdiccionales.

Se afirmaba que el Tribunal de lo Contencioso Electoral era parte del Poder Legislativo; se confirmaba en su creación y actuación, pues ambas se encontraban previstas en el cuarto párrafo del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo que estaba (y está) integrado al capítulo segundo del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere: “del Poder Legislativo”; en consecuencia se colegía que el Constituyente Permanente, en la topografía constitucional había colocado al Tribunal como órgano correspondiente al Poder Legislativo. Sumándose así a otro órgano del propio Congreso de la Unión creado también constitucionalmente, como es la Contaduría Mayor de Hacienda cuya existencia está prevista en el artículo 74 de la ley fundamental, (precepto que hace referencia a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Dicho órgano, como se puede apreciar en el párrafo cuarto, de la fracción IV del artículo 74 sus funciones son formalmente legislativas, pero materialmente administrativas).

Se decía asimismo que, aunque en ningún precepto se establecía que la Contaduría Mayor de Hacienda fuese un órgano de la Cámara de Diputados o del Congreso de la Unión, no existía duda alguna que la interpretación constitucional debía darse en ese sentido, esto es, en que era un órgano que pertenecía al Con-

greso de la Unión a través de la Cámara de Diputados; de esa misma manera debía entenderse al Tribunal de lo Contencioso Electoral como perteneciente al Congreso de la Unión.

En otro orden de ideas se afirmaba que se trataba de un órgano constitucional creado expresamente en el capítulo constitucional dedicado al Poder Legislativo y en una interpretación funcional, al no estar subordinado al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial, debía concluirse que era un organismo del Poder Legislativo.

Por otra parte, se esgrimía la conveniencia de que el Tribunal estuviese en el ámbito del propio Poder Legislativo, pues en una lectura política, se decía que con ello se evitaba un grave enfrentamiento por la intromisión entre poderes, por una parte, por la otra, se daba una explicación lógico-causal de doble sentido pues se afirmaba que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como órgano del Poder Legislativo, sus resoluciones eran obligatorias para éste y al mismo tiempo podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, exclusivamente en lo que se refiere a la calificación de las elecciones, por lo tanto todo se daba dentro del propio Poder Legislativo.

Por otra parte, desde una lectura funcional del artículo 353, del entonces Código Federal Electoral, se confirma que el Constituyente Permanente había otorgado al Congreso de la Unión la facultad de decidir la integración del Tribunal, en una lógica y estricta aplicación del principio de pertenencia de ese órgano al Poder Legislativo, por lo tanto, la creación de un Tribunal Electoral, cuya naturaleza consistía en ser parte del Poder Legislativo, resultaba obvio que la designación de sus miembros fuera, o estuviese a cargo del propio Congreso de la Unión y en sus recesos de la Comisión Permanente, en simetría guardada con los órganos administrativos constitucionales que son nombrados por el titular del Ejecutivo federal o estatal según sea el caso.

En otro orden de ideas, se discutía hacia el interior del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cómo encuadrar la jurisdiccionalidad del Tribunal en el ámbito electoral del Congreso de la Unión, argumentándose que la Carta Magna contenía varias disposiciones en que se regulaban las llamadas instituciones político-electorales; esos ordenamientos constitucionales se encontraban adscritos, según esta posición teórica, en el Poder Legislativo, pues a través del Congreso de la Unión, es donde se dan las acciones más relevantes, decisorias y definitivas en materia electoral, como se comprueba con el artículo 60, primer párrafo de la Constitución, que entonces refería que cada Cámara calificaba su propia elección; pero además, la de Diputados, era la encargada de fungir como Colegio Electoral respecto de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (calificaba el proceso electoral y hacía la declaratoria de Presidente Electo).

Si ello era así, la inserción del Tribunal de lo Contencioso Electoral en el Poder Legislativo devenía *ad-hoc*. El Tribunal sólo conocía de asuntos del contencioso electoral y quien tenía esas atribuciones era el Congreso, luego entonces, se entendía que se encontrara debidamente integrado a éste, sin que por ello se olvidara la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (párrafo cuarto del artículo 97 constitucional) la cual podía practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violación del voto público, pero únicamente en aquellos casos en que, a juicio de ésta, se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión; la resultante de la investigación solamente se haría del conocimiento del Poder Legislativo como una mera *opinio juris* no vinculativa, pues como se advertía del texto constitucional “los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente a los órganos competentes”, mismos que no eran otros que la Cámara de

Diputados y la Cámara de Senadores, según fuera el caso. Lo anterior reforzaba el criterio del peso específico del Poder Legislativo en los procesos electorales federales y su relación necesaria y unívoca con el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

### III. SENTENCIAS VS. RESOLUCIONES

Otra discusión que ocupó en aquellos tiempos los foros académicos y el ámbito institucional del propio Tribunal de lo Contencioso Electoral, fue lo referente a si el Tribunal dictaba sentencias o únicamente pronunciaba resoluciones; según algunos tratadistas el Tribunal únicamente dictaba resoluciones, toda vez que el texto del último párrafo del artículo 60 constitucional hablaba de: “las **resoluciones** del tribunal serán obligatorias” y que sólo podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que se convertían así en la última “instancia” para calificar las elecciones; apoyaban su tesis en los artículos 329, 330, 333-335 del propio Código Federal Electoral; en el texto de dichos artículos se utilizaba la categoría jurídica de “resolución” y no la de sentencia. Luego, eran meras resoluciones porque podían ser modificadas por los Colegios Electorales.

Los miembros del Tribunal de lo Contencioso Electoral hacían su propia lectura de esos preceptos constitucional y legales y, afirmaban que las resoluciones constituían el género de una serie de actos procesales dictados por los jueces o tribunales y que dentro de dicho concepto, encuadraba como especie el concepto de sentencia; por lo que la aparente divergencia era una cuestión de tipo semántico y no jurídico ni jurisdiccional, pues, haciéndose eco de los tratadistas en la materia afirmaban que la sentencia se entendía como una resolución judicial que pone término a un juicio (proceso) en una instancia o en un recurso; por lo que se podía colegir que las resoluciones que po-

nían fin a los procesos relativos a los recursos presentados ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, constituían **sentencias** dentro de un criterio estrictamente procesal.

Se argumentaba que tan eran sentencias las pronunciadas por el Tribunal que sólo una sentencia jurisdiccional, de acuerdo al último párrafo del artículo 60 constitucional, podía ser definitiva e inatacable (no procedía el juicio de amparo para impugnarlas). A mayor abundamiento se afirmaba: el hecho de que los correspondientes Colegios Electorales tenían la decisión de calificar sus respectivas elecciones ello no implicaba que revisaran y modificaran jurisdiccionalmente las sentencias del Tribunal, sino que, dentro de sus facultades, podían hacer suya o no la sentencia del Tribunal, pero ese acto no constituía por sí mismo un acto jurídico sino un acto de poder político que les devenía como facultad de la propia Constitución y no como una instancia jurisdiccional electoral revisora y modificadora, en su caso, de las sentencias pronunciadas por el Tribunal.

De lo anterior se concluía que: a). El Tribunal de lo Contencioso Electoral tenía su origen en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordenaba se instituyera en el ámbito del Poder Legislativo, a diferencia de los otros tribunales que sí eran contenciosos administrativos; b). Las sentencias del Tribunal eran definitivas e inatacables y no estaban sujetas a la jurisdicción de amparo por parte del Poder Judicial Federal; c). El Tribunal Contencioso Electoral tenía plena autonomía de los otros poderes del estado; d). El Tribunal Contencioso Electoral era un Tribunal perteneciente al Poder Legislativo, en virtud de que su nombramiento era facultad del Congreso de la Unión con participación de los partidos políticos allí representados y; e). El Tribunal Contencioso Electoral era de plena jurisdicción.



#### IV. LA JURISDICCIÓN ELECTORAL Y EL JUICIO DE AMPARO

Una de las discusiones más ríspidas y que entintaron muchas cuartillas, tanto en los ámbitos judiciales, como académicos y de la opinión pública, fue el referente a la materia político-electoral y el juicio de amparo. Es sabida la tradición que se daba y se da en nuestro medio, de que el juicio de amparo ha sido declarado improcedente para resolver controversias de contenido político-electoral; controversia que se remonta a las discusiones de juristas de la talla de Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias; por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que las violaciones de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque dichos derechos no constituyen garantías individuales.

Como puede apreciarse, este tema, de suyo, tiene una fuerte carga de opiniones encontradas. En la reforma constitucional de 1986 se revivió esa añeja discusión, señalándose una vez más, que el Poder Judicial debería quedar al margen de los avatares de la política, estimándose que dicho Poder, concretamente la Suprema Corte de Justicia, no debería tener intervención directa en materia político-electoral, porque dejaba de cumplir con su cometido que era el de impartir justicia, velando por el respeto y la observancia de la Constitución a través de las garantías individuales.

Lo anterior llevó a la conclusión de establecer jurisprudencia respecto de la improcedencia del juicio de amparo en contra de la violación a los derechos políticos, al estimar que éstos no eran garantías individuales, resultaba entonces incongruente la vigencia del artículo 60, párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se formulaba la procedencia del “recurso de reclamación” ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, señalándose que si aquella consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones, lo haría del conocimiento de dicha Cámara para que emitiese una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable. Dicha incongruencia le daba razón de ser—histórica y política— al Tribunal de lo Contencioso Electoral, pues éste venía a llenar el vacío constitucional que dejaba en indefensión los derechos políticos de ciudadanos y de organizaciones políticas. Es en ese razonamiento donde el Tribunal legitimó histórica y políticamente su creación y su presencia en el escenario de la vida político-electoral de México, pues el criterio de 1986-1987 seguía siendo que el Poder Judicial se mantuviese al margen de conocer de los actos de autoridad que vulnerasen los derechos políticos. El Tribunal de lo Contencioso Electoral devenía así en razón de Estado.

## V. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL Y EL SISTEMA RECURSAL

Otro de los grandes debates que se dieron en el seno del Tribunal de lo Contencioso Electoral, consistían en señalar los contornos específicos de lo que debía ser el marco constitucional y legal del Tribunal en el sistema recursal. El primer problema que enfrentaban, era conocer el universo de lo que debiera entenderse por el contencioso electoral en México; se advertía que un contencioso electoral debía ser la respuesta a la legalidad de las elecciones y cómo se van a controlar dichas elecciones; se planteaba la cuestión del contencioso político y el contencioso jurisdiccional; el primero, correspondía al congreso o parlamento conocer sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral porque la calificación es

## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO 691

un acto político; el segundo, el contencioso jurisdiccional correspondía conocer de tales cuestiones a un órgano obviamente jurisdiccional, pues éste garantizaría la validez de las elecciones de manera neutral, evitándose así que el órgano involucrado en el proceso electoral se convirtiera en juez y parte.

Las reformas constitucionales y la expedición del nuevo Código Federal Electoral (1987) respecto del contencioso electoral, según el pensamiento de la época, tenía las características siguientes: a) se establecían recursos para las distintas etapas del proceso electoral; así en la etapa preparatoria se daban los recursos de revocación, revisión y apelación y para la etapa posterior a la jornada electoral el recurso de queja; b) se disponían requisitos de procedibilidad; c) se precisaban los sujetos legitimados para interponer los recursos y se señalaban los requisitos de procedencia; d) se instituía la admisión exclusiva de pruebas documentales públicas; e) se establecía que la interposición de los recursos no suspendía los actos y las resoluciones reclamadas; f) se determinaban plazos de interposición y de resolución de recursos; g) se señalaban expresamente los órganos competentes para resolver los recursos; h) se determinaban los medios de notificación de las resoluciones y sus efectos e; i) se instauraban las causas de nulidad de la elección y de la votación. Este era el marco legal en que se inscribía el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

De lo anterior se sostenía que el Tribunal desplegaba sus atribuciones en dos grandes momentos, a saber: 1) el contencioso previo a la jornada electoral; y 2) el contencioso referente a las resoluciones de controversias suscitadas con motivo de la jornada electoral. Por lo que respecta al primero, las resoluciones definitivas e inatacables del Tribunal quedaban intocadas por los Colegios Electorales; en cuanto al segundo, se sostenía entonces, que las resoluciones también seguían siendo definitivas e inatacables desde el punto de vista jurisdiccional y que si bien era cierto que

los fallos recaídos a los recursos de queja podían ser modificados por los Colegios Electorales, dichas “modificaciones” no constituían actos jurisdiccionales sino actos meramente políticos, no sólo porque los efectuaban los Colegios, sino porque la naturaleza de esos actos políticos se traducían en dictámenes políticos, situación que no implicaban en modo alguno una resolución jurisdiccional de controversias, sino una solución política de haberes e intereses meramente de poder. Obviamente se reconocía que el Tribunal estaba impedido para declarar la nulidad de las elecciones, pero, en contrapartida, en sus resoluciones jurisdiccionales se podían determinar los casos en que se habían producido las causas de nulidad correspondientes. Es pertinente aclarar que esa situación solamente era meramente declarativa.

En ese contexto el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tenía una posición desvinculada, en cuanto a rango jerárquico, de los poderes de la Federación y en consecuencia se declaraba un órgano con funciones jurisdiccionales de plena autonomía, creado por la Constitución para aplicar las normas del Código Federal Electoral; un Tribunal de legalidad pero que, por necesidad institucional debía también velar por el respeto a los principios y las normas político-electorales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## VI. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL Y EL CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL

En el pensamiento histórico de los miembros del Tribunal, éste era definido en los términos siguientes: a) el Tribunal de lo Contencioso Electoral implicaba un avance en la vida política del país, pues era la resultante de la evolución de las fuerzas políticas que se desarrollaban en el ámbito nacional; b) su naturaleza jurídica se explicaba en el hecho de que era un órgano electoral con funciones

## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO 693

jurisdiccionales, dotado de autonomía y sin vinculación jerárquica respecto de los poderes públicos; c) si bien era cierto que el Tribunal de lo Contencioso Electoral era un Tribunal de legalidad, también lo era que tenía el imperativo de velar por los principios y las normas político-electorales de la Constitución, toda vez que el Poder Judicial Federal, en relación a dichos derechos políticos, carecía de competencia; d) se esgrimía la necesidad de reforzar su autonomía proponiendo se establecieran los mecanismos necesarios que hiciesen posible garantizar el libre y adecuado manejo de su presupuesto; e) también se señalaba la necesidad de vigorizar sus atribuciones en materia contencioso electoral para, que dispusiera de mejores elementos e instrumentos jurisdiccionales en la resolución de los asuntos que se sometieran a su jurisdicción; f) se llamaba la atención respecto de las limitantes del propio Tribunal en materia de lo contencioso electoral, en virtud de la calificación de las elecciones por órganos políticos; g) el Tribunal de lo Contencioso Electoral tenía su referente en la experiencia latinoamericana que sin ser igual éste a los otros tribunales de la región, su creación sí se había inspirado en los mismos, por lo que presentaba características parecidas y; h) se vislumbraba al Tribunal inmerso en el concierto internacional de las democracias occidentales; señalando que se pudiera adoptar como instancia última del contencioso electoral la calificación por órgano jurisdiccional, lo que significaría un paso definitivo en el desarrollo de la política electoral mexicana.

### VII. EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA EXPERIENCIA DEL PROCESO ELECTORAL EN EL HORIZONTE POLÍTICO POSTERIOR A 1988

Para los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral había la convicción de que dicho Tribunal constituía un avance

democrático que era menester legitimar para una posterior consolidación, pues al mismo tiempo que asentaba una presencia jurisdiccional sin precedentes en la historia electoral mexicana, también se evidenciaban limitaciones y problemas frente a un proceso electoral que se predecía cada vez más concurrido y competido, por la gran variedad de oposición que se daba en una sociedad cada vez más democrática, donde nuevos actores políticos se constituían dentro de los marcos del derecho político-electoral; mismos que obligaban al perfeccionamiento y modernización del sistema político, del sistema electoral, del sistema de partidos y con ellos de la justicia electoral.

Según esta perspectiva, la lectura del Tribunal y su marco jurídico se planteaba en tres grandes apartados: 1) el régimen constitucional; 2) los aspectos procedimentales y; 3) el alcance de las sentencias.

1. Régimen Constitucional. Respecto del régimen constitucional se argumentaba que con las reformas de 1986 en que se instauró el Tribunal, éste únicamente era competente para garantizar la legalidad de los procesos electorales, en consecuencia, no existía ningún órgano que resolviese los problemas de constitucionalidad respecto de los derechos políticos de los ciudadanos, por lo que se proponía se revisara el marco constitucional para otorgarle mayor competencia constitucional en materia político-electoral, pues, según se advertía, en un Estado de Derecho, deben establecerse las instituciones judiciales y los procedimientos jurisdiccionales que garanticen los derechos y prerrogativas político-electorales de individuos, partidos y organizaciones políticas; así mismo, veían la necesidad de revisar la situación de las resoluciones del Tribunal frente a los Colegios Electorales, cuestionando el sistema de autocalificación y criticando que en muchas ocasiones se llegase a la mera imposición y por consecuencia a la falta de fundamento legal en las resoluciones

que se adoptaban; por lo que se señalaba la necesidad de que dichas resoluciones se tomaran conforme a derecho y, por ende, se tuviese alguna vía para recurrirlas, siendo el Tribunal a quien por lógica le correspondería conocer de las mismas.

2. Aspectos Procedimentales. A este respecto su opinión se enderezaba a que el procedimiento establecido en el Código Federal Electoral para el trámite de los recursos debería perfeccionarse, tomando como antecedente la experiencia que se tuvo en las elecciones de 1988. Dentro de esta cuestión destacaban lo referente a las partes en el procedimiento, y se hacían eco de las críticas respecto de que dicho procedimiento no contemplaba al “tercer afectado” para que pudiese concurrir a juicio, proponiendo que, en las reformas a la ley, las autoridades responsables abrieran un período razonable de tiempo, dentro del cual el interesado pudiera tener acceso al expediente y alegar lo que su derecho correspondiese. Por lo que se refiere a las pruebas, dada la brevedad de los plazos electorales, resultaba indispensable limitar los medios probatorios, sin embargo, otra vez la aplicación del Código Federal Electoral, evidenció las limitaciones de dicho sistema (pues se circunscribía a las documentales públicas) de ahí que, fuese necesario diseñar un sistema probatorio específico en materia electoral. En cuanto a la forma, se sostenía que dentro de los requisitos que debieran contener los recursos, se requería agregar el que los recurrentes se obligaran a señalar los agravios que a su juicio les causasen los actos de los organismos electorales, y además señalaran expresamente, la elección o elecciones que impugnaban; por otra parte, los informes que debían rendir los organismos electorales era menester que fuesen integrales y de fondo, en donde se fundamentaran y motivaran el o los actos recurridos; además rendirlo y enviarlo con toda oportunidad, así como con la documentación pertinente, y fijándose el término para que fueran recibidos por el Tribunal, pues en el Código Federal Electoral sólo se deter-

minaba el plazo para enviar la documentación, propiciando retrasos importantes. Finalmente proponían, que el Tribunal debiese contar con medios de apremio para que los organismos electorales cumplieren con sus obligaciones y con los requerimientos que se les formularan, así como con las resoluciones del propio Tribunal.

Al respecto es de señalarse que el Tribunal no podía declinar la nulidad de la elección recibida en casilla o la nulidad de la elección, sino que tan sólo señalaba que a su juicio se habían actualizado algunas de las causas que daban lugar a la nulidad de la votación, porque se somete a la consideración del colegio electoral para la fusión definitiva.

3. Alcances de las Sentencias del Tribunal. Sugerían que el Tribunal requería tener facultades para declarar la nulidad de elección, independientemente de que los Colegios Electorales siguiesen calificando las elecciones; por lo que se debía establecer el procedimiento legal para que dichos Colegios revisaran, en su ámbito, las resoluciones del Tribunal.

Al concluir su actuación el Tribunal de lo Contencioso Electoral respecto de las elecciones de 1988, fue criticado rudamente en los foros universitarios, intelectuales y en la opinión pública, pues, por una parte, las expectativas puestas en él no fueron colmadas dada la mínima instrumentación legal que éste tenía y, por la otra, fue objeto de una tendenciosa diatriba de sus detractores que desde un principio lo consideraron inútil y ajeno a la realidad política mexicana; no obstante hubo otros que consideraron que esta propuesta democrática tenía futuro y por lo consiguiente merecía revisarse y perfeccionarse.

Los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral salieron al paso de las críticas negativas mediante trabajos teóricos, señalando que la presencia del Tribunal permitió una contienda política más apegada a derecho y la toma de una mayor conciencia de los ciudadanos en los problemas y la vida política nacionales; ad-



virtiéndolo que, no obstante que el proceso electoral tuvo irregularidades, en términos generales se pudo ceñir a las normas jurídicas que lo regían, por lo que las futuras diferencias electorales debían encontrar nuevas reglas que permitiesen por la vía legal llegar a su solución y argumentaba que el Tribunal había cumplido, dentro de los estrechos márgenes a que lo constreñía, la Constitución y el Código vigente, afirmando que se había apegado en todo momento a derecho y reiteraba que las actividades político-electorales era posible fuesen reguladas y sancionadas con apego a la Constitución y las leyes, haciendo posible con ello la legitimación del poder y la realidad del ejercicio de la soberanía.

La resultante de las sentencias del Tribunal fueron los llamados **criterios**<sup>2</sup> que conformaron la primera producción jurisdiccional sin precedente en el sistema electoral mexicano. Muchos de esos **criterios** se convirtieron en la piedra de toque que dio inicio a la construcción de *performance* de un derecho electoral propio, cuya ingeniería respondía a las categorías históricas y políticas del momento que vivía la sociedad política mexicana; así, en las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se construyó un discurso jurídico completamente nuevo que constituía la *ratio juris* de sus resoluciones.

A manera de ejemplos se pueden proponer los siguientes: respecto de la falta de precisión de la elección impugnada, el Tribunal señalaba que el recurrente debía precisarla y, de no ser así, éste se resolvería de acuerdo a la naturaleza jurídica de las supuestas irregularidades que se reclamasen, para determinar la elección o elecciones impugnadas. En cuanto a las documentales pú-

<sup>2</sup> Los criterios sustentados en las resoluciones dictadas a los medios de impugnación ejercitados por los partidos políticos durante el bienio 1987-1988, tenían únicamente el propósito de ofrecer parámetros institucionales, que sistematizados, venían a proveer de sustrato a la normativa legal, toda vez que la legislación vigente no preveía la integración de jurisprudencia en materia electoral.

blicas relativas a las elecciones locales, señalaba que éstas no eran medios idóneos para acreditar irregularidades en las elecciones federales, aduciendo que eran procesos distintos y que la legislación aplicable también era distinta. Por lo que respecta al concepto de error grave, el Tribunal aducía que al no precisarse en el Código Federal Electoral cuándo se actualizaba, debería comprenderse que se daría tal error grave en el cómputo, cuando de no existir éste, otro partido hubiese alcanzado la votación más alta. Por lo que hace al escrito de protesta, advertía el Tribunal que debía sobreseerse el recurso de queja cuando se omitiese presentar el mismo.

Por cuanto a la competencia de la Comisión Federal Electoral, para vigilar, a instancia de parte, que los partidos políticos cumplieren con sus propios estatutos, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, apoyándose tanto en la Constitución Federal como en el Código Federal Electoral, afirmaba que correspondía a la propia Comisión garantizar “el derecho de organización política de los ciudadanos”; por lo tanto, si un ciudadano solicitaba la intervención de ese organismo electoral, porque consideraba que la dirigencia de su partido no se había ajustado a lo dispuesto por el Código de la materia, y a los estatutos del propio partido, concluía el Tribunal que la susodicha Comisión electoral, sí tenía facultades para entrar el asunto planteado, puesto que de no hacerlo, se vería vulnerado el derecho del ciudadano impugnante.

En cuanto a la fundamentación y motivación en que deben basar sus resoluciones los organismos electorales, el Tribunal, con base en los artículos 14 y 16 constitucionales y en los preceptos correspondientes del Código Federal Electoral, advertía que todo acto o resolución de los organismos electorales debía estar motivado y fundado, por lo que, si del análisis de un acto o resolución se desprendía que el organismo electoral no precisa-

ba las circunstancias, razones o causas y tampoco invocaba los preceptos legales aplicables, resultaba evidente el incumplimiento de los preceptos jurídicos aludidos y, por ende, la ilegalidad del acto o resolución.

Dentro de su producción jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, se pronunció sobre las más importantes actividades del proceso electoral que en aquel momento alimentaban la controversia política y jurídica, así *v.gr.* distinguía en qué casos se cumplía la causal de nulidad, admitiendo que ésta se daba cuando se habían surtido las hipótesis previstas en el Código y así mismo se había declarado fundado el recurso de queja; dicho recurso, advertía, sólo era conocido por el mismo Tribunal, si se interponía contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, pero no así contra el cómputo efectuado por la autoridad local electoral, y al no tener competencia se debía desechar.

Sobre el cómputo distrital mismo, el Tribunal señalaba que si el quejoso presentaba el recurso de queja por presuntas violaciones cometidas durante el cómputo distrital, era innecesario requerir la presentación previa del escrito de protesta, pues éste era un mero requisito de procedibilidad.

Por cuanto hace a una lectura constitucional del proceso electoral, el Tribunal se pronunciaba diciendo que cuando un candidato no reunía los requisitos de elegibilidad previstos en el Código Federal Electoral, pero sí cumplía con los requisitos contemplados en la Carta Magna no debía anularse la elección.

Otro asunto interesante, que muestra cuál ha sido el grado de evolución que se ha venido dando en la legislaciones, (las cuales en su momento recogieron muchos de los criterios emitidos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral), fue el referente a la admisión de los medios probatorios, así el Tribunal sentenciaba, que con base en el Código de la materia, en el proceso electoral,

solamente se podían admitir las pruebas documentales públicas, entre las que se incluían a los fedatarios públicos y a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; en consecuencia no se admitían los otros medios probatorios aceptados en legislaciones distintas a la electoral, como eran, entre otros, la inspección judicial, la presuncional, la documental privada, la pericial, las aportadas por el avance de la ciencia y la técnica, etc.

Un diverso asunto que también muestra la evolución que de entonces a la fecha ha tenido el pensamiento y la legislación electoral, es el criterio que sostenía el Tribunal de lo Contencioso Electoral respecto al caso en que se impidiera a un representante de partido político su acceso donde la mesa directiva de casilla, cuando se sostenía que el impedir el acceso al representante de un partido a la casilla, aunque ese hecho hubiese sido demostrado, de ninguna manera constituía razón o motivo que diera lugar a considerar la nulidad de la votación recibida en la casilla.

En otro orden de ideas el Tribunal de lo Contencioso Electoral, advertía las limitaciones que le venían de la ley, cuando argumentaba que ninguno de los preceptos del Código Federal Electoral lo autorizaba para que, al momento de resolver el recurso de queja, realizara de manera oficiosa un análisis de las irregularidades que se desprendiesen de las constancias de autos.

Dentro de los “criterios” emitidos por el Tribunal que sentaron precedentes significativos a posteriores legislaciones; se encuentran, por ejemplo, lo referente a los paquetes electorales, respecto a los elementos necesarios para determinar su entrega extemporánea; a ello se pronuncia el Tribunal diciendo que, de acuerdo con el Código Federal Electoral, los Presidentes de las mesas directivas de casilla debían hacer llegar al comité distrital correspondiente los paquetes electorales a más tardar dentro de las treinta y seis horas siguientes, contadas a partir de la clausura de la casilla; de ahí que el partido quejoso requería

acreditar cuál era la hora en que se clausuró la casilla y cuándo se entregó el paquete electoral, además de señalar si la casilla era urbana, ubicada dentro fuera de la cabecera de distrito o casilla rural, para determinar si existió o no extemporaneidad en la entrega.

Un antecedente importante, que posteriormente es retomado en la legislación electoral para contrarrestar la frivolidad de los recurrentes, se vislumbraba ya en la resolución del Tribunal cuando preceptuaba que eran de resolver infundados los recursos de queja en los que se señalasen violaciones vagas y genéricas, sin precisar en qué casillas y en qué consistían dichas irregularidades. Otra más de las sentencias que en su momento sería retomada por la legislación era aquella que contemplaba la acumulación que, aunque no se daba en la legislación, sí se ejerció en la práctica, por lo que el Tribunal se pronunciaba diciendo: que por haber sido presentados los recursos de queja en tiempo, por existir identidad en los recurrentes y por ser los mismos actos que se impugnan, “se consideraban integrados”, para efectos de resolver el recurso.

Lo anterior es una muestra representativa de los alcances que tuvieron las sentencias del Tribunal, pero también de las marcadas limitaciones a las que la legislación lo confinaba, sin embargo, esa histórica experiencia sentó el antecedente primigenio de lo que después serían los Tribunales, Electoral Federal y Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### VIII. EL DERECHO ELECTORAL COMO NUEVA DISCIPLINA DEL DERECHO PÚBLICO

Dentro de las grandes discusiones y controvertidas opiniones se dio un debate por demás interesante: antes, durante y después de la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral se planteaba la discusión sobre la categoría de derecho electoral y su viabilidad

histórico-jurídica como disciplina del derecho. La discusión se centraba esencialmente respecto a la existencia misma del derecho electoral como rama autónoma del derecho constitucional, había quienes señalaban que el llamado derecho electoral simplemente era una de las formas del derecho administrativo y otros lo tildaban de entequeia jurídica. A todo ello el Tribunal buscó respuesta y concomitantemente, darle peso específico de categoría de derecho público a este nuevo derecho.

Se sostenía entonces, que había de proponerse un concepto de derecho electoral que necesariamente identificara la naturaleza de la materia, los sujetos y los objetos que debe abarcar tal disciplina. Para ello se abocaron a estudiar a los tratadistas, (principalmente internacionales) que venían construyendo el *pensum* de esta disciplina, por ejemplo, los estudios y a los estudiosos del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, conocido por sus siglas CAPEL.

De dichos estudios y adaptaciones a esta nueva realidad jurídica en el derecho político, se llegó a ideas revolucionarias sobre el derecho electoral mexicano; así se dijo que “el derecho electoral era una rama autónoma del derecho público que establecía las normas que señalaban las características del sufragio; los derechos y obligaciones de los electores; las formas a través de las cuales los ciudadanos elegían a sus representantes para integrar los distintos órganos de representación; los sistemas y fórmulas para escoger a los representantes; los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los candidatos; la integración y competencia de las autoridades electorales; las celebración y calificación de los comicios; los mecanismos de defensa legal frente a los actos y resoluciones electorales; y las infracciones, faltas y sanciones administrativas.

Por cuanto hace a la autonomía del derecho electoral, se decía que era necesario afirmar su propia identidad que la hiciese

## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO 703

inconfundible respecto las disciplinas afines de las que se había desprendido; así, se buscaba separarlo del derecho constitucional o del derecho administrativo, principalmente del primero, pues estuvo muy ligado al mismo; se afirmaba que debían sustentarse los elementos mínimos que le otorgaran singularidad como disciplina diversa que ameritara su construcción y estudio de manera especializada; pero más aún, se decía que no sólo podía abordársele como una disciplina especializada, sino que era una auténtica rama autónoma del derecho público, como lo podían ser, entre otros, el derecho constitucional y el derecho penal.

Se proponían tres criterios para darle denotación: el académico-doctrinal, el legislativo o de la codificación y el jurisdiccional o de la judicatura, en el primero se señalaba el cúmulo de producción intelectual en la materia, así como la dinámica vertiginosa que se venía dando en su teorización; por otro lado se distinguía la paulatina incorporación de la materia de derecho electoral en los planes de estudio de universidades, en el segundo, se señalaba la prolija y diversa construcción legislativa específicamente dirigida a regular los asuntos electorales; y en el tercero, se advertía el creciente establecimiento de tribunales especializados para conocer controversias en materia electoral.

De aquellos estudios se llegó a conclusiones teóricas que coincidían en el derecho comparado, como era en el caso del tratadista alemán Dieter Nohlen y el jurista colombiano Augusto Hernández Becerra, entonces Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; así se decía, que la singularidad del derecho electoral podía plantearse desde diversas percepciones teóricas como eran:

a). La tradición histórica. Las noticias sobre el ejercicio del sufragio y sobre la práctica de elecciones, ya sea para adoptar decisiones o designar autoridades, su constante era la existencia

de correlativas reglas jurídicas electorales; por lo tanto, las instituciones electorales y con ellas el derecho electoral se habían venido desarrollando mediante la acumulación de experiencias de praxis y teoría a lo largo del tiempo.

b). Los contenidos de derecho electoral. El derecho electoral se ocupaba de los sujetos o protagonistas relacionados con el sufragio y la práctica de elecciones, es decir de la singularidad de los ciudadanos considerados como titulares de derechos políticos (específicamente el derecho al sufragio) o de aquellos ciudadanos que se agrupaban para actuar en los procesos electorales como unidades políticas, llámense partidos, grupos o corrientes, de ahí que el contenido del derecho electoral hacía referencia a la organización electoral dentro de la estructura y función del estado; pero además, hacía referencia de las elecciones como un hecho jurídico, así como del derecho que tiene el Estado y los demás sujetos de regular y participar en los procesos electorales respectivamente.

c). El discurso unívoco del derecho electoral. El derecho electoral es tal porque se encuentra inscrito en su propias categorías, en su propia conceptualización y en el ejercicio de su terminología que le es *ad-hoc* para el desarrollo de su *pensum*. Como cualquier otra disciplina jurídica autónoma tiene su propio lenguaje técnico, así como una codificación de expresiones y giros lexicales que le son exclusivos (escrutinio, candidaturas, sufragio, voto, etc.).

d). Fuentes propias. En un sentido, posee abundantes fuentes que van desde, las acciones judiciales de naturaleza electoral, hasta los tribunales con competencia especializada para conocer de los litigios en la materia; así mismo, cuenta con principio generales propios que hacen posible la construcción de marcos teórico-jurídicos de referencia. Estos marcos teóricos hacen, así mismo, viable la construcción doctrinal sobre el derecho electoral donde



los investigadores y estudiosos escudriñan y construyen la ingeniería específica de esta disciplina.

En otro sentido, el derecho electoral contaba con una pluralidad de fuentes formales que se extendían desde la Constitución General de la República, las leyes reglamentarias, leyes orgánicas, leyes ordinarias, tratados internacionales, prácticas y decisiones judiciales; así como acuerdos, reglamentos, usos y costumbres; todas ellas combinadas, podían ser tomadas en cuenta para, en su momento, crear los cuerpos de normas jurídicas.

## IX. ESTUDIO DEL DERECHO POLÍTICO Y DERECHO ELECTORAL

Una cuestión más que ocupó el pensamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, fueron los aspectos teóricos jurídicos-políticos: siguiendo el pensamiento de los tratadistas en la materia, proponían que el derecho electoral requería estudiarse como una disciplina universal con objeto y métodos de carácter teórico-jurídico y técnico-jurídico, alejándose, en cuanto tales, de los estudios fenomenológicos de “lo electoral”, que están en la esfera de conocimiento de, entre otras disciplinas, de la ciencia política, la sociología política y la teoría del Estado.

Se señalaba que según la doctrina clásica, los preceptos de derecho podían ser ordenados, desde el punto de vista de su ámbito material de validez, en dos tipos de normas a saber: las de derecho público y las de derecho privado. Las primeras, regulan la organización del estado, la situación jurídica de los poderes del Estado y de las personas públicas; las segundas, las relaciones entre particulares. Por tanto, de acuerdo con esta división, el derecho electoral estaba situado en el primer grupo de normas.

Dentro de esas normas de orden público y electoral se advertían los medios que tienen los ciudadanos para participar en la vida política; dichos medios, se decía, están inmersos en normas de derecho que hacen posible la regulación de la lucha por el poder político, esto es, acotan o regulan la política, para evitar enfrentamientos o tomas arbitrarias del poder y por ende la inseguridad jurídica de la política.

El ejercicio de esos derechos lo llevan a cabo los sujetos o protagonistas del derecho electoral; los partidos políticos, y demás agrupaciones que se integran con ciudadanos cuya participación es necesaria en el proceso electoral.

Esos ciudadanos, concluía el Tribunal, pueden ser vistos desde dos perspectivas: desde aquellos que integran las autoridades, partidos y demás participantes en la organización de las elecciones y los ciudadanos que ejercen efectivamente su derecho al sufragio; unos y otros requieren que el Estado les asegure la posibilidad de llevar a cabo cada una de sus acciones, consagradas en la ley. Para tal efecto señalaba que era necesario conformar el marco jurídico en que se desarrollaban las prerrogativas ciudadanas en materia político-electoral; según esta tesis, ese marco jurídico debería tener, además de un sistema recursal, un órgano jurisdiccional que conociera de las violaciones en el proceso electoral en cualquiera de sus etapas. Por todo ello requería consolidarse al Tribunal de lo Contencioso Electoral como el garante de la legalidad en materia electoral.

## X. COLOFÓN

Las anteriores son a nuestro juicio los más importantes asuntos que ocuparon y preocuparon la voluntad y la imaginación del Tribunal de lo Contencioso Electoral hace quince años. En algunos asuntos las conjunciones eran manifiestas; en otros, había

## EL PENSAMIENTO ELECTORAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO 707

disyunciones ya en la forma, ya en los tiempos, ya en los conceptos mismos; sin embargo, la actividad creativa y la imaginaria colectiva de los que integraron el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral era de un febril entusiasmo por construir los cimientos intelectuales y jurisdiccionales de lo que más tarde sería el Tribunal Federal Electoral, referentes hoy necesarios e insustituibles del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Muchas de las aportaciones que como meros ejercicios intelectuales se realizaron en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, más tarde fueron la letra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

## XI. BIBLIOGRAFÍA

Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988.

Editorial Tribunal de lo Contencioso Electoral. México 1988.

Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Elecciones 1988.

Editorial Tribunal de lo Contencioso Electoral. México 1988.

Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México.

Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2002.

## CARLOS ORTIZ MARTÍNEZ

Nació el 12 de diciembre de 1950 en la Ciudad de México. Desde el año de 1976 es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en 1990 hizo estudios de especialidad en Amparo en la Universidad Panamericana.

Ha sido profesor adjunto y de asignatura en la Facultad de Derecho de la UNAM, de 1972 a 1985 y de 1988 a 1990; miembro del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, A.C.; profesor adjunto de las materias de Derecho Procesal Civil, en la Facultad de Derecho de la UNAM, y de Sistemática de Derecho Privado, en la División de Estudios Superiores de la misma Facultad, así como de las materias de Inversiones Extranjeras y Teoría General del Proceso del Posgrado, en la Universidad Panamericana y, en la misma universidad, profesor en la especialidad de Derecho Procesal Civil y Mercantil.

Ha sido pasante de Derecho de la Gerencia Jurídica de Financiera Nacional Azucarera, S.A. de C.V., de 1974 a 1976; Asesor, Jefe de Departamento y Subdirector de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencias de Tecnología, de 1977 a 1983; Gerente Legal del Fondo Nacional de Fomento Industrial, de 1984 a 1985; Gerente Legal del Sector Minero en Minas de San Luis, S.A. de C.V., de 1985 a 1988; Subdirector de Análisis Legal en Banca Cremi, S.N.C., de 1988 a 1990; Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Federal Electoral, de 1990 a 1993; Juez Instructor de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en 1994; de 1995 a 1996, Coordinador Académico de Derecho Procesal y de lo Contencioso Electoral del Centro de Capacitación Judicial del mismo Tribunal Federal Electoral.

Desde noviembre de 1996, se desempeña como Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción

Plurinominal, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México.

### MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN

Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con Mención Honorífica. Obtuvo la “MEDALLA: GABINO BARREDA” en 1987, la cual es entregada por el Rector de nuestra Máxima Casa de Estudios en reconocimiento al mérito universitario y la brillante carrera profesional. Realizó estudios de Especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, Maestría y Doctorado en la División de Estudios de Posgrado en esta Universidad, obteniendo el Grado de Doctora en Derecho con Mención Honorífica. Ha llevado algunos otros cursos y estudios de alto nivel, entre los que se cuentan: el Curso de Especialización de la Carrera Judicial Federal impartido por el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el Curso de Especialización en Justicia Electoral impartido en el entonces Tribunal Federal Electoral. Es miembro de diversos Colegios e Institutos entre los que se citan: el Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM; el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM; el Instituto Mexicano del Amparo; la Asociación Mexicana de Pedagogía; Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C., con el trabajo de oposición recepcional denominado “Derecho Procesal Constitucional”; Claustro Académico de Doctores de la Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal (miembro de número).

Desde 1986 es catedrática de las materias de “Garantías Individuales y Sociales”, y “El Juicio de Amparo”, en la Facultad de Derecho y en la materia de Técnicas Jurisprudenciales, Amparo y

Poder Judicial en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM.

Igualmente ha dado clases en la División de Estudios Superiores de diversas Universidades en el interior del país, entre cuyos Estados se cuenta a: Durango, Morelos, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Ha participado en más de 102 Foros y Seminarios Jurídicos a nivel Nacional e Internacional y publicado más de 30 artículos en revistas especializadas en Derecho; y es coautora de las obras intituladas “Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, “Diccionario Jurídico de Derecho Procesal” y “Derecho Procesal Constitucional”.

Su antigüedad jurisdiccional data de 1987, primero como miembro del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, después como Juez del Tribunal Federal Electoral (1994), Asesora del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), y Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial (1997).

Actualmente es Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la V Circunscripción Plurinominal, designada por el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (desde el 2000).

#### ANGEL DÍAZ ORTIZ

Nació en 1948 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca, donde estudió hasta el segundo año en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma “Benito Juárez”. Concluyó sus estudios de Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1970 e hizo estudios en el Instituto de Administración Pública en Alcalá de Henares, España, en 1980, y en el Instituto de Administración Local en Madrid, España, en 1981.

Ha participado en diferentes eventos académicos e impartido conferencias en el extranjero y en la República Mexicana, destacando el II Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en la Ciudad de México, el Diplomado de Derecho Electoral organizado por la Facultad de Derecho de la UNAM y la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales.

Es socio fundador de la Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública de España y de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos de Alcalá de Henares, España.

Se inició como maestro rural en Oaxaca en 1965. Cuenta con más de treinta años en el Servicio Público Federal.

De 1990 a 1996, fue Magistrado Propietario del Tribunal Federal Electoral en la Cuarta Circunscripción, con sede en Guadalajara, Jalisco; Delegado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en Cuajimalpa de Morelos; Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal; Subdirector de Notariado y Relación con Sindicatos no Afiliados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Director General del Patrimonio de la Beneficencia Pública, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud; Jefe de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Universidad Pedagógica Nacional; y además con actividades laborales en el Departamento del Distrito Federal y en la Secretaría de Educación Pública.

Actualmente es Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México.



## SALA REGIONAL MONTERREY: RETOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAXIMILIANO TORAL PÉREZ

En fecha 22 de Agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las que, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan aquéllas que se encuentran vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano jurisdiccional que substituyó al Tribunal Federal Electoral.

Las reformas y adiciones que nos interesan se refieren principalmente a la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral con la creación de la Sala Superior y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el País, reconocimiento al Tribunal Electoral como la máxima autoridad judicial en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y modificación al sistema de elección de Magistrados Electorales de la Sala Superior y Regionales, al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores para su elección.

Conforme a esto tenemos que el Tribunal Electoral, de acuerdo con nuestra Carta Magna, es la máxima autoridad en la materia y

órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, es última instancia en la calificación de las elecciones de Diputados, Senadores y Asambleístas del Distrito Federal, conoce y resuelve aquéllas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración de Presidente de la República electo.

Como es sabido y de acuerdo a las dimensiones geográficas de nuestro País, se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionará con una Sala Superior y Cinco Salas Regionales, de donde la primera es permanente y está integrada por siete Magistrados Electorales, con sede en el Distrito Federal. Las Salas Regionales por su parte, funcionan únicamente en el año de elecciones federales y está integrada cada sala por tres Magistrados Electorales, con residencia en la ciudad designada como cabecera de cada una de las Circunscripciones Plurinominales en que se divide el territorio nacional.

A tales efectos, el artículo 99 en su antepenúltimo y penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que señala la ley, que no podrán ser menores a las que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durar en su encargo diez años improrrogables; y los que integren las Salas Regionales deberán también satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a las que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, los que durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores.

En concordancia, el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en forma expresa, lo siguiente:

“El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por tres Magistrados Electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la Materia.

En los casos de elecciones federales extraordinarias, la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse, será convocada por el presidente del Tribunal, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione con el mínimo personal indispensable durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas ...”

Bajo ese supuesto las Salas Regionales laboran en la función jurisdiccional nada más un año en época de elecciones, y los dos años existentes entre proceso y proceso realizan una labor de capacitación y difusión en materia de derecho electoral, dentro del ámbito territorial de su jurisdicción.

La experiencia nos dice que en esos dos años, independientemente del personal operativo, se disminuye considerablemente el personal jurídico de las Salas Regionales, en razón de que al terminar el año electoral se despide, previa liquidación, a la mayoría de los Secretarios Instructores y de Estudio y Cuenta, por lo que se pierde el capital humano sobre el que se invirtió en su capacitación y que es muy posible su no regreso a las Salas para el siguiente proceso electoral, porque probablemente encuentre acomodo en otro órgano jurisdiccional, donde posiblemente exista un trabajo en forma permanente.

Luego, se hace necesario al instalarse nuevamente las Salas, volver a contratar otro personal al que también habrá de capacitarse, para poder así cumplir con las atribuciones que le confiere la ley a cada Sala Regional.

En razón de lo antes expuesto, para que exista permanencia de las Salas Regionales y por lo tanto también de Magistrados y demás personal jurídico, considero que deben reformarse la Constitución Política Federal, la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con la finalidad de otorgarles mayores atribuciones, entre ellas la de conocer de la Revisión Constitucional que por ahora es competencia de la Sala Superior, conservando desde luego las que ya tiene legalmente conferidas, con algunas modificaciones de adecuación acordes con tales reformas.

De esta manera se equipararían más las Salas Regionales Electorales a los Tribunales Colegiados de Circuito y los Magistrados Electorales a los Magistrados de Circuito, con los cuales se les compara.

En efecto, un Tribunal Colegiado de Circuito Mixto, no especializado, que sí los hay, conoce normalmente de Recursos de Revisión de resoluciones definitivas e interlocutorias de Juzgado de Distrito, Quejas de resoluciones de estos mismos juzgados, Revisiones Fiscales y Amparos Directos.

Por su parte, las Salas Regionales conocen de los Juicios de Protección de los Derechos-Político Electorales del Ciudadano, del Recurso de Apelación y del Juicio de Inconformidad, únicamente durante el período de Proceso Electoral Federal.

Con la incorporación a su ámbito de competencia del Juicio de Revisión Constitucional, que se equipara en su estructura y cometido al Juicio de Amparo Directo, se les daría a las Salas Regionales un gran impulso en sus actividades jurisdiccionales.

Como dejamos dicho anteriormente, podrían y deberían seguir conociendo las Salas Regionales del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, en única instancia, respecto de las impugnaciones por omisión en el padrón electoral, listados nominales o entrega de credenciales para votar, en todo tiempo, y en primera instancia de impugnaciones contra presuntas violaciones a los derechos de asociación política y de ejercicio del sufragio pasivo.

Asimismo conocerían en única instancia del Recurso de Apelación, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, de actos y resoluciones de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital ó local, cuando no sean de vigilancia, que causen perjuicio al promovente, y durante el proceso electoral, contra los mismos actos que no pueden impugnarse a través del Juicio de Inconformidad, que cause perjuicio al promovente y que no tenga relación con el proceso electoral.

Finalmente, en relación con el Juicio de Inconformidad, seguirían conociendo las Salas Regionales de él en los mismos términos legales vigentes, esto es, de las impugnaciones en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional y en la de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría y de representación proporcional.

De no llevarse a cabo estas reformas legales, las Salas Regionales tendrían que desaparecer, con gran perjuicio de las instituciones electorales que con muchos esfuerzos se ha venido construyendo a gran costo en beneficio de la vida democrática del país.

En efecto, aún con un mínimo número de personal dedicado a cumplir las funciones jurisdiccionales durante los procesos electorales Federales (un año), y las de capacitación y difusión en materia de derecho electoral (dos años entre cada proceso elec-

toral), la manutención de las Salas Regionales implican un costo real que repercute en el presupuesto general asignado al Tribunal Electoral.

Por otra parte y atento a la amplia y novedosa apertura de la justicia electoral, los actores políticos ocurren con mayor frecuencia a dirimir sus conflictos a través de las instancias legales, dando lugar a que el número de asuntos respecto los cuales tiene la Sala Superior competencia para resolverlos sea cada vez mayor, con evidente riesgo de la calidad y oportunidad en esas resoluciones.

Queda así pues a criterio de los legisladores el que las Salas Regionales del Tribunal Electoral desaparezcan, continúen existiendo con las facultades legales que hasta ahora tienen, o bien las amplíen en los términos propuestos u otros semejantes, pero que de algún modo justifiquen, desde todos los aspectos, su permanencia.

## MAXIMILIANO TORAL PÉREZ

Es Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ha impartido las materias de Derecho Civil y Derecho Mercantil de primero y segundo cursos en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y realizado diversos cursos de especialización, entre los que destaca el de Actualización, correspondiente a la Carrera Judicial Federal en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre otros cargos, se ha desempeñado como pasante en el Departamento Jurídico de la Relojera Kessel, S.A y en el Bufete Jurídico del Lic. Alvaro Espinosa Barrios. También ha colaborado con el Bufete Jurídico del Lic. Alfredo Moreno Bonet.

Dentro del Poder Judicial Federal, ha laborado 28 años desempeñándose, entre otros cargos, como Actuario Judicial en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; Segundo Secretario en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; Segundo Secretario en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, adscrito a las Ponencias de los Señores Magistrados Abelardo Vázquez Cruz y Eduardo Aguilar Cota; Secretario del Tribunal en el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, adscrito a la ponencia del Señor Magistrado Eduardo Aguilar Cota; Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ponencia del Señor Ministro Carlos de Silva Nava; Juez Titular y fundador del Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Guerrero, con residencia en Acapulco, Guerrero.

Actualmente, se desempeña como Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.



## **DIRECTORIO**

### **Sala Superior**

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

***Presidente***

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. José Luis de la Peza

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

***Secretario General de Acuerdos***

Lic. Antonio Martínez y Blanco

***Secretario Administrativo***

### **Comisión de Administración**

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

***Presidente***

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Lic. Adolfo O. Aragón Mendiá

Lic. Manuel Barquín Álvarez

Lic. Sergio Armando Valls Hernández

***Comisionados***

Lic. Antonio Martínez y Blanco

***Secretario***

1a. Circunscripción Plurinominal

**Sala Regional Guadalajara**

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

***Presidente***

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

2a. Circunscripción Plurinominal

**Sala Regional Monterrey**

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

***Presidente***

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

3a. Circunscripción Plurinominal

**Sala Regional Xalapa**

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

***Presidente***

Magdo. Héctor Solorio Almazán

Magdo. David Cetina Menchi

4a. Circunscripción Plurinominal

**Sala Regional Distrito Federal**

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

***Presidenta***

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Magdo. Javier Aguayo Silva

5a. Circunscripción Plurinominal

**Sala Regional Toluca**

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

***Presidente***

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Magda. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

## **Consejo Editorial**

Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez

***Presidente***

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Héctor Fix-Zamudio

Dr. José Ramón Cossío

Dr. Jaime del Arenal Fenochio

Dr. José Dávalos Morales

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Lic. Antonio Martínez y Blanco

***Vocales***

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

***Secretario Técnico***

Lic. Ma. del Carmen Cinta

***Directora de Publicaciones***

Lic. Alejandra de Ibarrola Dávalos

***Coordinadora del Programa Editorial Especial***