

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 resolutoria 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.¹

¹ 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 MÉXICO²

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.

² 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 antecedencia 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 Antecedencia 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 electorales³, 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

³ 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 Electoral⁴ (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,

⁴ 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.⁵

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-

⁵ 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.

TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 103

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 trabajar⁶, en un lugar pro-

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

visional⁷, 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.⁸

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

⁷ 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.

⁸ 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 1988⁹, el TCE se preparaba para enfrentar uno de los comicios más controvertidos de la época contemporánea de México. Piénsese que las *ponencias*¹⁰ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 oficiales¹¹ 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

¹¹ 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 permanente¹². 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.¹³

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-

¹² 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.

¹³ 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 1990.¹⁴

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 funciones¹⁵, pero los más se pronunciaban por no sólo mantener al tribunal electoral sino por fortalecerlo. En este camino se dibujó 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 objeto¹⁶ 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.

¹⁶Las 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.¹⁷

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

¹⁷No 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.¹⁸

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 Hamburgo¹⁹;

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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 presupuestal²¹, lo que reforzaba de manera importante su carácter de órgano jurisdiccional autónomo.

²⁰ 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.

²¹ 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 Toluca²², 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.²³

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-

²² 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.

²³ 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 fundamental²⁴. 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-

²⁴ 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 internacional²⁵. 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 revisión²⁶ y 42 de apelación. Para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa se interpusieron

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

²⁶ 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.

TESTIMONIO DEL CONTROL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL 121

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 Toluca²⁷. 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.²⁸

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

²⁷ 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.

²⁸ 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 instaladas²⁹. Esta fue

²⁹ 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 escultura³⁰. 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.

³⁰ 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 materia³¹. 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

³¹ 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.³²

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;

³² 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;³³

- 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.

³³ 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.³⁴

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-

³⁴ 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.

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.³⁵

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 1996.³⁶

³⁵ 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.

³⁶ 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.³⁷

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

³⁷ 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.

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

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,³⁸

- 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

³⁸ Este comentario lo formulé 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 violación³⁹); y la competencia del Tribunal Electoral del Poder

³⁹ 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”;⁴⁰

⁴⁰ 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 República⁴¹. 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 1996⁴². 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

⁴¹ 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.

⁴² 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 1996.⁴³

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

⁴³ 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.