

LA CONSOLIDACION DE LA JUSTICIA ELECTORAL FEDERAL EN EL CONTEXTO DE LA EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO

María del Carmen ALANIS FIGUEROA*

SUMARIO: I. *Palabras preliminares*. II. *La no intervención del Poder Judicial Federal en las elecciones*. III. *El origen y evolución de la justicia electoral federal en la “democracia hegemónica o unipartidista”*. IV. *Desarrollo y consolidación de la justicia electoral federal durante la “democracia institucional o pluripartidista”*. V. *Consideración final*. VI. *Bibliografía*.

I. PALABRAS PRELIMINARES

Constituye un motivo de especial satisfacción poder participar en esta obra colectiva, en justo y merecido homenaje a quien en lo personal me inspiró siempre un profundo respeto intelectual, además de entrañable cariño: el doctor don Emilio O. Rabasa Mishkin. Sus contribuciones al servicio público y a la Academia fueron esenciales en la construcción y fortalecimiento de las instituciones en México. De ahí que el estudio de su obra es tarea obligada para todo aquel que quiera entender la evolución reciente de la democracia en nuestra República.

Este ensayo se centra en ese tópico. Se presenta la evolución de las instituciones de justicia electoral en el país, a partir de la aguda aportación doctrinaria del reconocido jurista, quien realizó una disección analítica y crítica del periodo postconstitucionalista de 1917. El doctor Rabasa identificó dos grandes fases, la de la “democracia hegemónica o unipar-

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Gobierno Comparado por la London School of Economics. Actualmente es magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tidista” y la de la “democracia institucional o pluripartidista”. A partir de esta tipología, corrobora que el proceso de evolución democrática de México es, a su vez, producto de un cambio —a veces paulatino a veces más dinámico— de la correlación de fuerzas políticas y sociales imperantes en cada momento histórico.

Para bien de las instituciones, estas fuerzas han encontrado los consensos necesarios para consumar las adecuaciones que fructificaron en la actual configuración normativa de la legislación en materia electoral, al tiempo que le han dado una estabilidad aceptable al sistema.

Al respecto, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, distinguen algunos rasgos de los procesos de transición y las particularidades de la evolución democrática del país:

...En primer lugar, un tipo de cambio político distinto a «la revolución». Es decir, un cambio que no es súbito, generalmente se desenvuelve por etapas y en el cual la línea entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. En segundo lugar, un cambio negociado donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos. En tercer lugar, la transición es un proceso en el cual, típicamente, la negociación se centra en «las reglas del juego»: ellas no están definidas y hacen la parte medular del litigio político... En perspectiva histórica debe decirse que el cambio político mexicano ha sido sistemático y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de ese diálogo, de esa negociación, han girado en torno a la reforma electoral. Los episodios neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, estuvieron centrados en el tema electoral y en su agenda: ¿Cómo integrar al Congreso de la Unión? ¿Cuál es la composición adecuada del Congreso para que refleje y represente a las fuerzas políticas reales de México? ¿Cómo proteger los derechos políticos de ciudadanos y partidos? ¿Qué autoridad puede resultar confiable para arbitrar una competencia cada vez más intensa? ¿Cuáles son los mecanismos que permitirán desterrar el fraude electoral?, y un largo etcétera. Las reformas electorales concentran buena parte del cambio político en México.¹

Es desde esa perspectiva que en el presente ensayo se abordará la evolución de la justicia electoral en México. Las fuerzas políticas y sociales

¹ Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2008, p. 27.

imperantes en cada etapa fueron construyendo las instituciones de la justicia electoral, para dar cauce a los asuntos vinculados con la renovación de los poderes públicos a través del sufragio.

Lo anterior, derivado ciertamente de una perspectiva histórico-constitucional, pues como bien lo dijera Rabasa:

...La historia es una compañera inseparable del derecho. Constituye su entorno real y marco del cual brotan y en el que se aplican las normas jurídicas. En derecho privado, nada se entendería del derecho civil, si no es con el conocimiento previo del derecho romano, y a éste por su devenir histórico. En el público, el derecho constitucional —fuente originadora de todos los derechos— carece de sentido, no tiene explicación ni otra justificación, a menos de que se haga referencia precisa al momento histórico en que prevaleció. Es en el fragor del combate o dentro de la apasionada polémica parlamentaria, donde se generan las resoluciones e instituciones que finalmente se plasmarán en la ley máxima de un país.²

II. LA NO INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN LAS ELECCIONES

Durante cerca de dos siglos, la organización de las elecciones se caracterizó por un absoluto control por parte de autoridades administrativas en los tres niveles de gobierno. Así, a partir de nuestra vida independiente la organización de las elecciones estuvo bajo la responsabilidad de los gobiernos federal, locales y municipales. En algunos ordenamientos federales, se previó la participación de representantes de los partidos políticos en las casillas cuando éstos aparecieron en escena en la segunda mitad del siglo XIX, pero los funcionarios electorales siempre fueron designados por la autoridad administrativa.

Por su parte, las impugnaciones eran resueltas en las propias instancias. Es decir, no existía un sistema de medios de impugnación ni las garantías procesales mínimas, de manera tal que los mecanismos legales de defensa con los que contaban los ciudadanos y las fuerzas políticas, no constituían más que acciones aisladas de carácter administrativo.

La determinación final en torno al resultado de las elecciones, era eminentemente de naturaleza política. Como ocurría en la mayor parte de

² Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, p. 17.

las democracias representativas, los diputados electos se constituían en colegios electorales para calificar la elección de Presidente de la República y la de los miembros de la legislatura de la que formarían parte. En palabras de Rodolfo Duarte: “Dos principios rigieron históricamente este sistema de calificación... el de la soberanía del parlamento y el de división de poderes, los cuales no permitían que otro poder u órgano ajeno interviniese en la composición de los cuerpos legislativos”.³

Semejante sistema de calificación conferido a favor de las propias Cámaras y originado en la Constitución de Cádiz de 1812, se mantuvo incólume en los ordenamientos constitucionales de 1824, 1857 y 1917. El Poder Judicial de la Federación estuvo prácticamente al margen de los asuntos político-electorales, salvo por conflictos de competencia entre los poderes de la Unión provocados, entre otras causas, por algunas intervenciones de jueces en la política durante el siglo XIX.

Así, por ejemplo, en 1876, José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, declaró de oficio la nulidad de las elecciones presidenciales y se proclamó titular del Ejecutivo Federal. Lo anterior en virtud de que los comicios, a decir de muchos cronistas de la época, se habían caracterizado por la generalización de un cúmulo de irregularidades.

El criterio jurídico de José María Iglesias se sustentaba, fundamentalmente, en la necesidad de que el quebranto al orden constitucional tuviera siempre una consecuencia jurídica, aunque se tratara inclusive de la controvertida materia político-electoral. Debe recordarse que la manera y términos en que el Poder Judicial Federal podría conocer de estos peculiares casos, era únicamente al resolver de los juicios de amparo en los que se planteara la violación del artículo 16 constitucional, por incompetencia de la autoridad responsable derivada precisamente de su falta de legitimidad, por estar en funciones sin haber sido electa, o bien, porque su elección hubiese sido en contravención a la Constitución Federal o a la Constitución particular de alguno de los Estados.

Fuera de los escasos episodios históricos, durante cuarenta años del siglo XIX y siete décadas del siglo XX, el Poder Judicial Federal resultó constitucional y legalmente ajeno a todo asunto relacionado con la organización y calificación de las elecciones, salvo dos notables excepciones:

³ Duarte Rivas, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 83.

- En el texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917, se previó la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que investigara la violación del voto público, precepto que fue adicionado en 1977 y finalmente derogado en 2007.⁴
- Con las reformas constitucionales y legales precisamente de 1977, el artículo 60 constitucional estableció un medio de impugnación denominado “recurso de reclamación”, que podían interponer los partidos políticos ante la SCJN para impugnar las determinaciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.⁵

III. EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL FEDERAL EN LA “DEMOCRACIA HEGEMÓNICA O UNIPARTIDISTA”

A mediados de los años treinta del siglo pasado se consolida un régimen caracterizado por el predominio del Ejecutivo Federal, tanto en la relación horizontal con los otros dos poderes (Legislativo y Judicial) como en la vertical respecto a las entidades federativas y municipios,

Como ha señalado el doctor Emilio O. Rabasa Mishkin,⁶ frente a sus antecesoras de 1824 y 1857, la Constitución Política de los Estados Uni-

⁴ El párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que “la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”. Para una mayor información sobre el estudio de la controvertida facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia en materia de violación al voto público, véase: Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I, pp. 975-1041.

⁵ La resolución de la Corte era declarativa, ya que el único efecto que tenía era emitir una opinión al Colegio Electoral, y este último podía considerar la opinión de la Corte, o no, para emitir una nueva. Según lo señala Felipe Tena Ramírez en su libro de *Derecho constitucional* (México, Porrúa, p. 624), al referirse a la reforma política de 1977: “...jamás la Suprema Corte al resolver el recurso en estudio... podrá declarar la nulidad de una elección, porque su competencia se limita a conocer las violaciones sustanciales y no la influencia de las mismas en el resultado de la elección, materia esta última reservada exclusivamente a la Cámara de Diputados...”.

⁶ Rabasa Emilio, O., “De la democracia hegemónica o unipartidista a la democracia institucional o pluripartidista”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, p. 303.

dos Mexicanos de 1917 trajo consigo la creación de nuevas instituciones, especialmente en el campo económico y social, por lo que su esencia puede quedar resumida en tres valores fundamentales: orden, libertad y justicia social.

Empero, en el ámbito político, la realización en los hechos de la democracia proclamada por la letra de la Constitución, tuvo que seguir un proceso con muchas complicaciones.

El que prevalecía en México antes de 1977, en síntesis, era un régimen compactado y vertical, articulado en torno a la figura presidencial, que por su hermetismo resultaba refractario a la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes.

Esa falta de cauces legales e institucionales, poco a poco, ante el lento pero paulatino crecimiento del pluralismo político, fue presentándose como un obstáculo que, en perspectiva, abría la posibilidad para estallidos sociales de consecuencias imprevisibles. De hecho, las manifestaciones de esas posturas contrarias al régimen y que no encontraban cabida en el diseño institucional se evidenciaron, a través de diversas luchas sindicales (iniciadas desde los últimos cincuenta años), movilizaciones y protestas públicas (sistemáticamente reprimidas), y del surgimiento de varios grupos guerrilleros urbanos y rurales durante las décadas de los sesenta y los setenta. Se trató de eventos cada vez más frecuentes, que pusieron en evidencia el agotamiento del sistema político existente.⁷

No obstante, el país gozó de relativa estabilidad política, lo que en alguna medida obedeció al cumplimiento irrestricto del principio constitucional de no reelección absoluta.⁸

Por otro lado, ante la tradición de no injerencia del Poder Judicial Federal en asuntos político-electorales, las controversias suscitadas en esta materia, prácticamente estaban exentas de un control jurisdiccional, el cual no era viable ni siquiera a través del juicio de amparo, pues su improcedencia había sido consignada expresamente en la ley reglamentaria respectiva.⁹ Aunado a ello, la tergiversación del llamado sistema de “au-

⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 655-657.

⁸ Véase Rabasa, Emilio, O., *op. cit.*, p. 303.

⁹ En efecto, el artículo 73 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: “El

totalización” de las elecciones, fue creando un ambiente propicio para introducir un cambio sustancial en este delicado aspecto de la democracia mexicana.

...Durante gran parte de la etapa de partido dominante, los colegios electorales fungieron como “válvula de escape” de las minorías opositoras, para acceder a las tribunas de las Cámaras de Diputados y Senadores a plantear su oposición y su testimonio, además de hacer crítica de las instituciones y acciones del gobierno. Marginalmente, el tema era la impugnación del proceso electoral de las reales o supuestas violaciones cometidas durante su desarrollo o en la calificación misma. El acceso libre a las galerías de las Cámaras daba un ambiente de estridentismo a los colegios, sobre todo el de la cámara baja. Era, como lo calificó un brillante intelectual y parlamentario mexicano «la orgía de la libertad, el carnaval de la libertad...».

La amplia discrecionalidad con que se resolvían los casos y el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones restaban legitimidad a este tipo de calificación. A pesar de que se seguía argumentando la “soberanía” de cada cámara para resolver sobre la elección de sus miembros y la no intromisión de otro poder en las decisiones, era evidente que dicho mecanismo estaba agotado.¹⁰

El Partido Acción Nacional había sido el primero en plantear una modificación sustancial a dicho sistema de calificación electoral, postulando la creación de un Tribunal Federal que tendría a su cargo calificar las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como la de Presidente de la República.¹¹ La idea, sin embargo, fue sistemáticamente rechazada por el grupo parlamentario mayoritario, el cual argu-

juicio de amparo es improcedente: VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”. Véase Trueba Urbina, Alberto, *et. al.*, *Nueva legislación de amparo, reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia*, 72a. ed. actualizada, México, Porrúa, 1998, p. 87.

¹⁰ Duarte Rivas, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

¹¹ Iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1947. Véase Alcántara Soria, Juan Miguel, “Un cuarto poder, la soberanía del pueblo en acción”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, El Tribunal, 2003, pp. 3-21.

mentaba que era inadmisibles permitir que otro Poder u órgano totalmente diferente al Legislativo, interviniera en decidir respecto a la integración final de éste, pues con ello se faltaba a los principios de soberanía del parlamento y de división de poderes.

Es así que, en materia de justicia electoral, el mayor avance del periodo de “democracia hegemónica o unipartidista” se dio con la reforma política de 1977. En ésta se introdujo la posibilidad de que la SCJN conociera del denominado recurso de reclamación que únicamente procedía contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Un tímido intento de control jurisdiccional se ensayaba con tal adecuación, pues el nuevo precepto disponía que si la Suprema Corte de Justicia consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de la Cámara, para que ésta emitiera una nueva resolución.

Además, la regulación rigurosa que del recurso hizo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), lo destinó prácticamente a la más absoluta inoperancia. Estuvo vigente durante tres procesos electorales federales sucesivos (1979, 1982 y 1985), con un índice de presentación francamente magro e insustancial que puso de manifiesto la necesidad de instituir otra alternativa de control jurisdiccional diferente que ofreciera mayores y mejores garantías a los partidos políticos.

IV. DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL FEDERAL DURANTE LA “DEMOCRACIA INSTITUCIONAL O PLURIPARTIDISTA”

El doctor Rabasa Mishkin sostenía que las reformas políticas a la Constitución de 1917 “en verdad, han abierto nuevos surcos constitucionales y contribuido singularmente a la transición democrática”.¹² De ahí que consideraba el inicio de la segunda etapa de nuestro desarrollo político-constitucional —el del pluripartidismo— a partir de la introducción de la figura de los “diputados de partido”, en 1963.

Al parecer, el cambio cualitativo —en cuanto a justicia electoral se refiere— llegó años más tarde, pues fue hasta la expedición del Código Federal Electoral (CFE) en 1987 que se creó —por primera vez en

¹² Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 310.

la historia de las instituciones electorales en nuestro país— la primera corte especializada en materia electoral. La naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue la de un órgano administrativo autónomo que tenía como atribución la resolución de los medios de impugnación presentados en los comicios federales. La Constitución señalaba que sus determinaciones eran obligatorias, pero también preveía que podían ser modificadas por los colegios electorales.

También con las reformas de 1987, por primera vez la ley electoral estableció un “sistema” de medios de impugnación y determinó que la organización del proceso electoral sería a través de “etapas” formales, cuya conclusión marcaría la “definitividad” de los actos que no hubieren sido impugnados.

Al respecto, el ministro Fernando Franco González Salas¹³ ha descrito que el Tribunal debía instalarse en el mes de octubre del año previo a las elecciones federales y concluir su operación al término del proceso electoral federal correspondiente. La parte procesal estaba prevista en el Libro Séptimo del Código Federal Electoral, que de manera escueta regulaba, entre otros:

- Los recursos administrativo-electorales de revocación. Procedían en contra de las decisiones de la Comisión Federal Electoral y los resolvía la propia Comisión
- Los recursos de revisión. Procedían contra las decisiones de los organismos electorales y eran resueltos por el órgano superior correspondiente.
- Los recursos jurisdiccionales de apelación y queja.

Este primer ensayo formal de un modelo institucional de justicia electoral tuvo que enfrentar una de las elecciones federales más controvertidas en la historia reciente de México. En efecto, tal como lo contextualiza Lorenzo Córdova:

Las consecuencias del proceso electoral de 1988 son dobles: por un lado, encontramos un consistente crecimiento de la oposición en el país, particularmente de la izquierda, impulsada por la carismática figura de Cuauhté-

¹³ González Salas, José Fernando Franco, “Testimonio del control judicial en materia electoral”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, 2003, p. 102.

moc Cárdenas, que permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado, así como arrebatarse la mayoría calificada al PRI en la Cámara de Diputados (mayoría que jamás volvería a alcanzar y que obligaba al partido en el gobierno a tener que pactar, consecuentemente, toda reforma constitucional, visto el procedimiento agravado de dos tercios que conlleva). Por otro lado, a partir de entonces se evidenció la gran urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, necesidad que marcaría profundamente el sentido de las reformas electorales por venir.¹⁴

Así pues, el nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral tuvo que afrontar una carga considerable de trabajo jurisdiccional al desahogar y resolver aproximadamente 593 impugnaciones entre la segunda semana de julio y el 19 de agosto de aquel 1988. Pese a lo complicado del entorno político, la experiencia fue exitosa desde la perspectiva institucional, pues el Tribunal tuvo la oportunidad de sentar los primeros criterios estrictamente jurídicos respecto a la aplicación e interpretación de la legislación electoral federal, muchos de los cuales, por cierto, sirvieron como base de sustentación de lo que a la postre fue la formación de la primera jurisprudencia en materia electoral, cuando por reformas posteriores se le facultó para poder formarla.

Lo cierto es que las elecciones de 1988 colocaron en la agenda parlamentaria las tres asignaturas principales que habría que corregir respecto de la legislación electoral federal: a) los órganos y procedimientos electorales, así como todo lo relacionado con lo contencioso electoral; b) el régimen de partidos y agrupaciones políticas, y c) las fórmulas de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Ahora bien, en virtud de las reformas constitucionales de 1989 y con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se inicia una nueva etapa en la organización de las elecciones en México¹⁵ y se da origen a la jurisdicción especializada en materia electoral, con el Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo, competente para resolver los medios de impugnación y garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

¹⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 660 y 661.

¹⁵ Con tales modificaciones surge el Instituto Federal Electoral, como organismo constitucional autónomo, es decir, un ente público ubicado formalmente fuera del ámbito de los tradicionales poderes del Estado.

Por lo que hace al sistema de calificación electoral, las reformas mencionadas no cancelaron los procedimientos antes referidos de auto-calificación y heterocalificación de los colegios electorales, pero sí los acotaron mediante una mayoría calificada para modificar o revocar las resoluciones del Tribunal Electoral y sólo cuando existieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

Lo cierto es que con la creación del Tribunal Federal Electoral, el Constituyente Permanente daba una transformación de gran envergadura en la resolución de controversias en la materia electoral.

... la disposición constitucional transforma la naturaleza del órgano encargado de impartir justicia pasando de ser administrativa a judicial. Con ello se dio un paso significativo, aunque parcial, para fundar un sistema de justicia electoral sustentado plenamente en el derecho. Su carácter autónomo, es decir, que no se vinculaba a ninguno de los Poderes de la Unión, fortalecía su capacidad de acción con relación a su antecesor.

Aun cuando este Tribunal no contaba con las atribuciones para revisar el apego a la constitucionalidad de los actos electorales, la transformación de su naturaleza significó un avance para el sistema electoral en su conjunto.

A diferencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, la estructura del Tribunal Federal Electoral fue fortalecida en forma notoria. Aspectos como la descentralización del órgano en Salas Regionales, la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los magistrados, la aparición de los jueces instructores, así como el funcionamiento permanente del Tribunal Electoral para cumplir de manera más eficiente las labores de justicia electoral para la que fue diseñado.

El artículo 41 de la Constitución también dio pauta al establecimiento de un sistema de medios de impugnación mucho más preciso que el de su antecesor, con el propósito de impugnar los actos electorales junto con las previsiones para su interposición y procedencia...

...el nuevo Tribunal Electoral fue provisto de mejores mecanismos institucionales y técnicos para resolver las diferencias electorales. Sin embargo, no pocos estudiosos del tema criticaron el hecho de que si bien este Tribunal gozaba de mayores atribuciones para resolver diferencias, quienes tenían la última palabra en la materia eran los Colegios Electorales.¹⁶

¹⁶ Gutiérrez López, Roberto y Becerra Gelover, Alejandro, "Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral", *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 273-276.

Las reformas constitucionales de 1993 definieron al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Se modificó sustancialmente el sistema de calificación de las elecciones. Para las elecciones de diputados y senadores se estableció el sistema de calificación jurisdiccional. Para la elección presidencial, se optó por un sistema de calificación mixta: en primera instancia, el procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal Federal Electoral y en segunda instancia, el procedimiento político ante la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Para garantizar la doble instancia en el procedimiento contencioso electoral, el Constituyente Permanente creó, como parte de la estructura del propio Tribunal Federal Electoral, una Sala de Segunda Instancia. Su competencia era la de resolver los recursos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por las Salas de primera instancia.

Con motivo de los comicios legislativos y presidenciales de 1994, por primera vez se integran miembros de la Judicatura Federal a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral. De esta manera se incorpora al Poder Judicial en la conformación de un órgano jurisdiccional autónomo, con la actuación de magistrados de la Judicatura Federal que se separaban temporalmente de sus cargos.

Todo este marco normativo aplicado en los comicios federales de 1994, demostró la viabilidad de optar por el camino de la vía institucional y del derecho para la resolución de las controversias electorales, ya que si bien algún debate postelectoral se suscitó entre los actores políticos, el tópico de la justicia electoral fue el menos cuestionado.

En este contexto y después de un largo proceso de negociación que culminó con un amplio consenso de las fuerzas políticas, se aprobaron nuevas y más profundas reformas constitucionales y legales en la materia electoral, pudiendo destacarse como ejes principales los siguientes: a) la reestructura del Instituto Federal Electoral; b) la renovación de las condiciones de la contienda electoral; c) las nuevas reglas para integrar las Cámaras del Congreso de la Unión; d) la reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal, y e) la consolidación de un sistema integral de justicia electoral.

Mucho se ha escrito respecto al gran impacto que sobre la democracia tuvieron la ciudadanización de los órganos directivos del Instituto Federal Electoral; el nuevo equilibrio que se generó entre los recursos públicos y los privados que se otorgan a los partidos políticos; el refuerzo de

las facultades de fiscalización y control de recursos del Instituto Federal Electoral, y la reducción del límite máximo de representantes que cada partido podía obtener en ambas Cámaras.

Sin embargo, las reformas constitucionales de 1996 marcaron la transformación de la justicia electoral en México, al conformarse una jurisdicción especializada e integral, dentro del Poder Judicial de la Federación. Se otorgaron facultades de control constitucional de las leyes electorales y desapareció el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial. El nuevo órgano jurisdiccional electoral cuenta, a partir de dichas reformas, con facultades para revisar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y para revisar el apego a la Constitución de las resoluciones definitivas de las autoridades locales electorales.

Sin duda alguna, ello colocó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la vanguardia de la justicia electoral del mundo, al garantizar que en materia electoral, “toda persona tenga derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”¹⁷ El artículo 99 constitucional faculta al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos; las impugnaciones de actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral; las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de autoridades administrativas electorales y de tribunales electorales de las entidades federativas, que sean determinantes para el desarrollo de la elección correspondiente o de los resultados de la misma; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; los conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el IFE y sus servidores, y la determinación de sanciones en la materia.

Al desaparecer la atribución de la Cámara de Diputados erigida en el Colegio Electoral para llevar a cabo la calificación de la elección presidencial, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 99 constitucional

¹⁷ Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

establece un nuevo modelo de calificación jurisdiccional. Una vez resueltas las impugnaciones que se hubieran interpuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. De esta manera, se da fin al modelo de calificación política que imperaba en México desde el siglo XIX y se transita a la calificación a cargo del órgano jurisdiccional en materia electoral federal.

Como consecuencia de las modificaciones constitucionales en materia electoral aprobadas en 1996, hubo que aprobar reformas, adiciones y expedir nuevas leyes reglamentarias de las atribuciones de las instituciones, autoridades y procedimientos electorales, de tal suerte que fueron modificados el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expidió una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el Instituto Federal Electoral expidieron los reglamentos necesarios para el cumplimiento integral de sus atribuciones.

El nuevo marco constitucional y legal, al ser aplicado, demostró sus profundas y positivas implicaciones en el proceso de transición política y democrática de México.

En esta tesitura, es posible afirmar que durante el lapso de 1996 hasta 2006, la vía institucional y de derecho acreditaron que las conquistas alcanzadas a través de las sucesivas modificaciones constitucionales y legales, contribuyeron decididamente a hacer de la democracia en México una realidad. Debe destacarse que, en este tránsito, la aportación de las propias instituciones electorales resultó clave, pues tanto el Instituto Federal Electoral a través de su potestad reglamentaria como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de sus criterios y tesis de jurisprudencia habían permitido superar las insuficiencias de la legislación, revistiéndola en cada oportunidad de la vigencia y actualidad indispensables para que pudieran desarrollarse las contiendas electorales con toda normalidad.

En el 2006, un nuevo suceso político sentó las condiciones de posibilidad para reforzar a las instituciones electorales. El inesperado desenlace

de la elección presidencial de ese año contribuyó a que se externaran las posiciones de los partidos políticos y candidatos en pugna. Paradójicamente, este desencuentro permitió identificar las insuficiencias normativas de preceptos que habían permanecido intocados por más de diez años y colocar al tema electoral en el centro de las agendas de discusión.

En 2007, las fuerzas políticas representadas en las Cámaras del Congreso de la Unión, decidieron emprender un proceso de transformación del marco jurídico para poner coto a problemas y omisiones que habían quedado en evidencia durante la última década, siendo los principales tópicos de esta reciente reforma electoral los siguientes:

a) Nuevas reglas en las condiciones de la competencia. En este sentido, se establece una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos que apunta a una racionalización del gasto público que se destina a esos institutos políticos, reduce consistentemente los gastos electorales y reafirma y acentúa la prevalencia —existencia desde 1996— del financiamiento público sobre el financiamiento privado.

b) Una nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y a la televisión. Para ello se parte de la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en los medios electrónicos de comunicación y el uso de los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado para que los partidos políticos puedan acceder sin erogación de recursos a dichos medios.

c) Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las “precampañas”.

d) Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

En lo que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las reformas constitucionales del 2007 y legales del 2008 fortalecen su estructura organizativa y —más importante aún— amplían sus posibilidades de tutela de los derechos político-electorales del ciudadano. Algunas de las modificaciones más significativas fueron:

- Funcionamiento permanente de las salas regionales y redistribución de competencias entre éstas y la Sala Superior.
- Uso de los medios de apremio por parte de las Salas del Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones.
- Reconocimiento de la atribución de las Salas del Tribunal para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, limitándose al caso concreto.

- Imperativo para que las Salas del Tribunal solamente puedan declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes.
- Atribución de la Sala Superior para declarar, en su caso, la nulidad de la elección presidencial.
- Limitación de la intervención de las autoridades electorales a los asuntos internos de los partidos, imponiendo al ciudadano el deber de agotar previamente las instancias internas de los institutos políticos.

Es pertinente subrayar que la nueva legislación electoral encontró en los criterios del Tribunal Electoral una fuente adicional. La jurisdicción electoral debe enfrentarse a nuevos desafíos comiciales y resolverlos con oportunidad, aun antes de que se modifique formalmente la legislación para hacerle frente a una realidad cambiante.

En efecto, la actividad que lleva a cabo el Tribunal Electoral implica amalgamar todos esos factores de la realidad política y electoral, para luego someterlos al escrutinio del derecho, ponderar su validez, su eficacia, a fin de constatar que están acordes a la ley y deben producir sus consecuencias. Cuando sucede esto último, se adoptan las medidas necesarias que permitan reparar las violaciones producidas y restaurar el orden constitucional, bien mediante la emisión de un nuevo acto o resolución, o incluso, mediante un deber impuesto a las autoridades de abstenerse de realizar algo.

Por lo mismo, la actividad jurisdiccional en general y la emisión de la jurisprudencia en particular provoca la funcionalidad del sistema electoral democrático. Se constituye en un control jurídico de lo político y del ejercicio de la soberanía popular para la legitimación de la renovación de los poderes, lo cual evidentemente conduce a que sus criterios se traduzcan en referentes obligados de la actuación de las autoridades, incluidas las legislativas, como el motor del progreso y evolución, en un primer momento, de la doctrina del derecho electoral, posteriormente, del sistema jurídico electoral nacional.

Por esos motivos, en la reestructuración y adecuación del orden jurídico electoral federal tuvo incidencia importante la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque buena parte de las modificaciones están estrechamente vinculadas con los criterios jurídicos que se sostienen en las resoluciones o jurisprudencias emanadas del órgano jurisdiccional.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

La evolución de las instituciones —y las instituciones democráticas no son la excepción— ha estado correlacionada con una creciente pluralidad de expresiones políticas.

No es casual que así sea. Cuando la alternancia política es monocromática, los conflictos electorales se procesan a través de cauces políticos o extrainstitucionales.

Es la pluralidad de las expresiones políticas, la competitividad y la riqueza de las ideas la que posibilita el surgimiento y desarrollo de instituciones democráticas con cierto grado de estabilidad. Existen dos extremos en este círculo virtuoso.

1) El pluralismo político y la competencia requieren de instituciones a través de las cuales, de manera cierta e imparcial, se procesen las luchas por el poder público. Se privilegia al derecho como fuente única de justicia en la resolución de conflictos.

2) A su vez, la evolución de las instituciones democráticas permite dar voz y sentido a expresiones políticas que en la alternativa monocromática hubieran permanecido invisibilizadas. Con ello, se detectan oportunamente los déficits institucionales y se está en condiciones de incidir en su transformación.

Visto así, la evolución de las instituciones electorales en México es —en efecto— la historia de los consensos posibles en determinados momentos históricos entre las fuerzas políticas del momento.

Evidentemente, cada una de las reformas y transformaciones resuelve los problemas detectados al momento, pero lo hace desde los equilibrios que surgen de una nueva configuración política.

Lo importante, en todo caso, es que el proceso de las reformas electorales ha ido en aumento. Cada una ha dotado al sistema de mayores condiciones de equidad, certeza y justicia.

Pero al tratarse de reformas consensuadas entre las fuerzas políticas e impulsadas desde una ciudadanía cada vez más participativa, el sistema electoral —a su vez— ha tenido relativa estabilidad.

El doctor Emilio O. Rabasa Mishkin, en sus cátedras de Derecho Constitucional, solía afirmar lo siguiente:

...México, a finales del siglo XX e inicios del XXI, vive un notorio y notable cambio.

La reforma política, sobre todo, realizada a través de los últimos sexenios, ha abierto nuevas instancias y panoramas incitantes. La elección presidencial del año 2000 es, por la mayoría, considerada totalmente inédita, diferente notablemente a sus predecesoras. Los tiempos políticos, en tan importante cuestión, se han adelantado notoriamente a situaciones análogas del pasado.

La transformación completa debemos atender y alcanzarla únicamente los mexicanos, siempre con vista a lograr una democracia integral y con justicia social.¹⁸

En plena coincidencia con el anterior pensamiento, vale la pena reafirmar que el proceso de transición política y democrática de México exige una amplia corresponsabilidad de las fuerzas políticas. La ciudadanía —cada vez más conciente y participativa— y las propias instituciones electorales han influido en la orientación de la transformación democrática de nuestro país.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2000. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- , *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, 2002.
- , *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, 2003.
- Memoria del simposio internacional. El significado actual de la constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- RABASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996.
- , *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I.

¹⁸ Rabasa Emilio, O., *op cit.*, p. 312.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-Idea Internacional, 2008.

Hemerografía

RABASA, Emilio O., “El artículo 41 constitucional”, *Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, III, Biblioteca Jurídica Virtual, núm. 83, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art11.htm>.

———, “Las lecciones del IFE”, *Este país tendencias y opiniones*, México, núm. 153, diciembre de 2003.

———, “La reforma electoral definitiva”, *Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, III, Biblioteca Jurídica Virtual, núm. 82, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/e115.htm>.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

TRUEBA URBINA, Alberto, *et. al.*, *Nueva legislación de amparo, reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia*, 72a. ed. actualizada, México, Porrúa, 1998.

Jurisprudencia

Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, ts. de jurisprudencia y de tesis relevantes, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Coordinación de Información, Documentación y Transparencia, año 1, núms. 1 y 2, 2008.