

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el nuevo sistema federal de medios de impugnación electoral

*José de Jesús Orozco Henríquez**

El propósito del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre la impartición de justicia electoral federal en México, como resultado de la reforma constitucional y legal de 1996, particularmente la estructura y las principales atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las características básicas del nuevo sistema de

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

José de Jesús Orozco Henríquez

medios de impugnación en materia electoral, con énfasis en aquellos cuya resolución es competencia del mencionado Tribunal Electoral.

El régimen electoral federal mexicano derivado de la reforma de 1996 se funda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y está conformado por las siguientes cinco leyes ordinarias: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LR105), Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal (CPDF); asimismo, por los siguientes ordenamientos: el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF) y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral (ESPE), así como por los acuerdos aprobados, principalmente, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y las sentencias emitidas y la jurisprudencia formada por el Tribunal Electoral.

Introducción

Una de las más importantes reformas de 1996 se refiere a la justicia electoral, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la consolidación del sistema contencioso electoral de naturaleza jurisdiccional, así como la ampliación y perfeccionamiento de los medios de impugnación electoral, incluyendo la nueva acción de inconstitucionalidad de leyes electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La estructura electoral federal de México adopta la fórmula latinoamericana de encomendar a órganos electorales especializados la organización de los comicios y la resolución de los medios de impugnación correspondientes.

Sin embargo, a diferencia de la tendencia que se observa en la región en cuanto a reunir en un solo órgano ambas funciones, en nuestro país se ha optado por encomendar, a un organismo público autónomo (el Instituto Federal Electoral), la organización y administración de las elecciones, en tanto que a uno distinto, a partir de 1996, perteneciente al Poder Judicial (el

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la función jurisdiccional de resolver los medios de impugnación respectivos.

Si bien el sistema federal de medios de impugnación electoral se encuentra conformado por los juicios y recursos de que conocen los anteriores órganos, a los mismos cabe agregar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conoce de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales o leyes en materia electoral (cabe advertir que, por disposición constitucional, las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales).

La acción de inconstitucionalidad, así como los juicios y recursos de carácter electoral que se analizan en el presente trabajo, permiten sostener que en México existe un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral, que consiente el control de la constitucionalidad de las normas generales y leyes electorales, así como de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y las resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, además de la defensa procesal de los derechos político-electorales del ciudadano.

Adicionalmente, en materia de delitos electorales, a partir de la reforma de 1996, el título vigesimocuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal (CPDF), denominado "Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos", sufre un ajuste de fondo y forma al ampliarse los tipos penales y los sujetos activos y los pasivos, agravarse las penas y precisarse los órganos persecutores y aplicadores de las sanciones. Dado que los delitos electorales relacionados con comicios federales son del fuero federal, mientras que el órgano encargado de su persecución e investigación es la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República, son precisamente los tribunales federales penales ordinarios, esto es, los juzgados de distrito en materia penal, que forman parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación, la instancia competente para llevar a cabo la instrucción correspondiente y la imposición de las penas respectivas; sin embargo, como se apuntó, los correspondientes delitos electorales no son objeto de estudio del presente.

José de Jesús Orozco Henríquez

Evolución del sistema contencioso electoral mexicano

La historia del contencioso electoral mexicano se puede dividir, en cuanto a los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van desde la adopción de un contencioso político a un contencioso jurisdiccional, pasando por uno mixto que reunía a ambos.

a) Contencioso político (1824-1987). La Constitución Federal de 1824, que es la primera de México independiente, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, adopta el sistema contencioso electoral de carácter político (conocido como autocalificación), al reservar a las respectivas Cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de juzgar finalmente, según el caso, la elección de los diputados o senadores; por su parte, se confería al propio Congreso o, generalmente, a su Cámara de Diputados, la facultad de calificar la elección presidencial.

Este sistema prevaleció hasta 1987, en el que se crea el primer Tribunal Electoral, estableciéndose un contencioso electoral mixto jurisdiccional y político (la única salvedad había sido el sistema previsto por las Siete Leyes constitucionales de 1836, en que se daba una heterocalificación, pues se encomendaba a la Cámara de Senadores calificar la elección de los diputados y al llamado Supremo Poder Conservador la elección de los senadores).

Por otro lado, otra excepción relativa fue el establecimiento, en 1977, de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de sus miembros; sin embargo, los efectos de la "resolución" de la Suprema Corte equivalían a los de una mera opinión sin carácter vinculatorio, pues si difería de la del Colegio Electoral, aquella regresaba a la Cámara de Diputados, para que ésta emitiera la resolución definitiva e inatacable, lo cual fue severamente criticado por la doctrina constitucional, pues le restaba autoridad a la Suprema Corte.

El contencioso político se adoptó también desde el siglo pasado en las entidades federativas para resolver las elecciones locales. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, el Poder Judicial había empezado a desarrollar la

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

doctrina de “la incompetencia de origen” para cuestionar la validez de la elección de algún funcionario en que se hubiesen presentado irregularidades. Fue así como, en 1876, José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, cuestionó la reelección presidencial de Miguel Lerdo de Tejada, por presuntas anomalías (considerando que, debido a tales irregularidades y atendiendo al mecanismo de sustitución presidencial previsto en la Constitución de 1857, al propio Iglesias, en su carácter de presidente de la Suprema Corte, le correspondía asumir la presidencia de la República). Lo anterior dio lugar a la conformación de una doctrina distinta promovida por el nuevo presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que los derechos políticos, al no constituir propiamente garantías individuales, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo, la cual llegó a constituir jurisprudencia y se encuentra vigente hasta nuestros días.

b) Contencioso mixto jurisdiccional y político (1987-1993 y 1996). Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en 1987 concebido legalmente como “órgano autónomo de carácter administrativo” se previeron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional (el llamado recurso de queja) contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como la presidencial; sin embargo, las resoluciones recaídas a los recursos de queja (a diferencia de las correspondientes a los recursos previos a la jornada electoral, que sí eran definitivas e inatacables) podían ser modificadas libremente por los Colegios Electorales de las Cámaras, únicos que estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, lo cual generaba insatisfacción entre las fuerzas políticas y sectores importantes de opinión. El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, teniendo un carácter temporal, pues sólo funcionaba durante el proceso electoral.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, y contra los resultados electorales se previó el recurso de inconformidad, cuyas resoluciones (que sí podían declarar la nulidad de la votación recibida en alguna casilla e, incluso, de toda una elección de diputados o senadores) podían ser revisadas y, en caso de que “hubiese violaciones a las

José de Jesús Orozco Henríquez

reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho”, modificadas por “el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo” (en el entendido de que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a los medios de impugnación previos a la jornada electoral también eran definitivas e inatacables, elevándose a rango constitucional el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral).

El Tribunal Federal Electoral se estructuró originalmente con una Sala Central de carácter permanente, integrada con cinco miembros, y cuatro Salas Regionales de carácter temporal (sólo funcionaban durante el proceso electoral), conformadas por tres miembros. Los magistrados debían satisfacer los mismos requisitos que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte, además de aquellos que aseguraran su desvinculación política, y eran designados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos (por lo menos dos para cada vacante) por el Ejecutivo federal.

El sistema contencioso electoral mixto jurisdiccional y político prevaleció hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial, como se explica a continuación.

c) Contencioso jurisdiccional (1993 y 1996 a la fecha). En 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le definió constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, desapareciendo el sistema de autocalificación, al eliminarse los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Al efecto, la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de senadores y diputados pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral y, sólo en caso de controversia, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última instancia y previa interposición del medio de impugnación correspondiente, cuya resolución era definitiva e inatacable.

Con tal motivo, se creó una Sala de Segunda Instancia, integrada por el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía, y cuatro miem-

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

bros de la judicatura federal, designados estos últimos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala sólo funcionaba para conocer de las impugnaciones (el llamado recurso de reconsideración) contra las resoluciones de fondo recaídas en los recursos de inconformidad, así como contra la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándole a sus resoluciones, como se apuntó, efectos definitivos e inatacables.

Finalmente, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se confirmó la atribución de sus Salas respectivas para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confiere a su Sala Superior la facultad de realizar, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial, el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo, razón por la cual desaparece la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

Así, el sistema contencioso electoral mexicano, en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales federales, ha evolucionado hacia la conformación de uno de naturaleza plenamente jurisdiccional.

Naturaleza jurídica y estructura del nuevo Tribunal Electoral

Conforme a lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral es (con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los órganos y tribunales electorales especializados latinoamericanos, que son constitucionalmente autónomos de los tres poderes públicos clásicos —tal y como se concebía al antiguo Tribunal Federal Electoral—, el nuevo Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial de la Federación (de manera similar a lo que ocurre con la

José de Jesús Orozco Henríquez

Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Tribunal Superior Electoral de Brasil y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay).

El Tribunal Electoral cuenta con dos instancias: una Sala Superior y cinco Salas Regionales. Sin embargo, la mayoría de los asuntos los resuelve en forma uniinstancial y sólo algunos de los medios de impugnación que pueden interponerse contra los resultados electorales se resuelven biinstancialmente (como se explica en el punto 5 de este trabajo).

La Sala Superior se integra con siete magistrados electos para un periodo de 10 años improrrogables y es la única de carácter permanente, cuya sede es el Distrito Federal. Elige a su propio presidente, de entre sus miembros, para un periodo de cuatro años, quien también es presidente del Tribunal Electoral. Para sesionar válidamente requiere un quórum de cuatro miembros, salvo para hacer la declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la presencia de seis miembros. Para resolver, basta el voto de la mayoría simple de sus integrantes (en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad), salvo que legalmente se prevea una mayoría calificada (*v. gr.*, para interrumpir una jurisprudencia y que deje de tener carácter obligatorio se exige, cuando menos, cinco votos).

Las Salas Regionales se integran con tres magistrados electos para un periodo de ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores, y tienen un carácter temporal, debiendo quedar integradas a más tardar una semana antes del inicio del proceso electoral federal ordinario y entrar en receso a la conclusión del mismo. Su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las (cinco) circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Cada Sala Regional elige a su presidente, de entre sus miembros, para cada periodo en que deban funcionar. Para sesionar se requiere la presencia de sus tres miembros (la ausencia temporal de alguno no mayor de 30 días, se suple por el secretario general o, en su caso, el secretario de mayor antigüedad).

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral se encuentran a cargo de su Comisión de Administración, la cual se integra con el presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Sistema de designación de los miembros del Tribunal Electoral y otras garantías judiciales

Tanto los magistrados de la Sala Superior como los de las Salas Regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta en terna del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de este modo, se eliminó la intervención que se le daba al presidente de la República para proponer a los magistrados, como ocurría en el Tribunal Federal Electoral. Para la elección de los nuevos magistrados, en esta primera ocasión, se exigió el voto de las tres cuartas partes de la Cámara de Senadores (con el fin de requerir el consenso también de los partidos de oposición), si bien en la práctica todos ellos fueron elegidos por unanimidad (lo cual se espera contribuya a su legitimidad e independencia).

Para ser magistrado de la Sala Superior se exigen los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte, en tanto que para pertenecer a las Salas Regionales se requiere satisfacer los previstos para ser magistrado de los tribunales colegiados de circuito; adicionalmente, tanto unos como otros deben cubrir los relativos a su idoneidad profesional y desvinculación política.

Se puede afirmar que el procedimiento y los requisitos exigidos para la elección de los magistrados electorales son los de mayor dificultad de los establecidos para la designación de cualquier otro integrante de un órgano constitucional mexicano, lo cual contribuye a asegurar su imparcialidad.

Como parte de las garantías judiciales para los miembros del Tribunal Electoral, cabe aludir a la independencia judicial y el que su remuneración no pueda ser disminuida durante su encargo, en los términos de los artículos 17 y 94 constitucionales, respectivamente, así como a su estabilidad durante el encargo y la conformación de una carrera judicial electoral.

Asimismo, a los magistrados electorales se les somete al régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, incluyendo la posibilidad de que sean sujetos de juicio político ante las Cámaras del Congreso de la Unión (lo que puede acarrear su destitución y/o inhabilitación hasta por ocho años), otorgándoles la inmunidad procesal penal a los magistrados de la Sala Supe-

José de Jesús Orozco Henríquez

rior, esto es, que se exija la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para actuar penalmente en su contra.

Autonomía funcional del Tribunal Electoral y principales atribuciones

Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se fortaleció su autonomía funcional y se ampliaron sus atribuciones.

El Tribunal Electoral goza de autonomía funcional, toda vez que sus sentencias son definitivas e inatacables, esto es, ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas ni mucho menos modificarlas.

El único límite relativo, con objeto de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, es la posibilidad de que ante una contradicción de criterios entre lo sostenido por una Sala de la Suprema Corte y alguna otra del Tribunal Electoral, exclusivamente respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien, sobre la interpretación de un precepto constitucional, corresponde al Pleno de la Suprema Corte resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, en el entendido de que los efectos de la resolución respectiva no podrán afectar los asuntos ya resueltos (por otra parte, en virtud de que la materia electoral está excluida de la competencia de la Suprema Corte, salvo que se tratase de la inconstitucionalidad de leyes electorales, pareciera un supuesto que difícilmente se presentará en la práctica).

Igualmente, debe tenerse presente que el Tribunal Electoral está facultado para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, por lo que en términos generales puede confirmar, revocar o, aun, modificar los actos o resoluciones impugnados, llegando incluso a sustituir al efecto a la autoridad electoral responsable.

Como parte de su autonomía funcional, cabe destacar las atribuciones normativas del Tribunal Electoral, no sólo para expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento, sino para establecer, a través de su Sala Superior, jurisprudencia obligatoria para las respectivas Salas, el Instituto Federal Electoral e, incluso, para las autoridades electorales locales en determinados casos.

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Finalmente, conviene aludir también a la autonomía administrativa, en cuanto a que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial en el Tribunal Electoral se encuentra a cargo, como se indicó, de su Comisión de Administración; asimismo, su incipiente autonomía financiera, en tanto que el Tribunal propone su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación, quien lo envía para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe someterse anualmente a la Cámara de Diputados, sin que el Ejecutivo federal pueda modificar el proyecto respectivo.

El nuevo sistema de medios de impugnación electoral

a) Clases. En el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral puede establecerse una primera distinción que obedece al carácter de la autoridad competente para resolver el recurso o juicio. Así, se puede aludir al *contencioso administrativo* que está integrado por el recurso de revisión (cuya resolución corresponde al consejo —si ocurre dentro de un proceso electoral federal— o la junta ejecutiva —durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales— del Instituto Federal Electoral jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado) y, por otra parte, al *contencioso jurisdiccional* (cuya resolución corresponde a la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), conformado por los siguientes medios de impugnación: a) Recurso de apelación; b) Juicio de inconformidad; c) Recurso de reconsideración; d) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; e) Juicio de revisión constitucional electoral, y f) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, es posible establecer una nueva distinción que atienda al momento en que deba interponerse el recurso o juicio. Un primer grupo está constituido por los recursos y juicios que son susceptibles de presentarse *fuera del proceso electoral federal* (recurso de revisión, recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano).

José de Jesús Orozco Henríquez

En el segundo grupo se ubican los que se presentan *durante el proceso electoral federal*, existiendo, a su vez, dos subgrupos que son los que se presentan *durante la etapa de preparación de la elección o previamente a la jornada electoral* (recurso de revisión, recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano); y el otro que corresponde a los que ocurren *durante la etapa de resultados y declaración de validez* (juicio de inconformidad y recurso de reconsideración).

Adicionalmente, resulta útil destacar el nuevo juicio que puede presentarse en contra de actos o resoluciones, tanto de autoridades federales como locales (ya sean estatales o de las entidades federativas, o bien, municipales), que es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (para proteger el derecho constitucional de votar, ser votado y de asociación), así como el también nuevo juicio de revisión constitucional electoral, con objeto de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales (con lo cual, cualquier elección estatal o municipal puede llegar a ser impugnada, por razones constitucionales, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral).

Al respecto, es importante destacar que no existe impedimento teórico, técnico ni jurídico alguno, derivado de la naturaleza del Estado federal, para que las resoluciones finales de las autoridades electorales locales, relacionadas con comicios locales, puedan ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (ya que en este caso, como ocurre con otras materias competencia de otros órganos del Poder Judicial de la Federación, éstos tienen el carácter de órgano federal o nacional y no meramente de la Federación), de manera similar a lo que ocurre con los restantes países federales latinoamericanos (piénsese en el Tribunal Superior Electoral y, en su caso, el Supremo Tribunal Federal de Brasil, así como en las respectivas Cortes Supremas de Justicia en Argentina y Venezuela, en el entendido de que en este último caso, incluso, la organización de los comicios locales es competencia de un órgano central, como es el caso del Consejo Supremo Electoral), así como con la competencia de tribunales constitucionales de países federales europeos (como en Alemania y Austria).

Finalmente, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral (o del propio Tribunal

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Electoral), es un proceso impugnativo que está reservado para los servidores del IFE (o del Tribunal Electoral) por cuestiones laborales, cuya resolución corresponde también a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Antes de concluir este apartado, es importante señalar que, según la reforma de 1996, el régimen de faltas y sanciones de los actores electorales también ha sido ajustado y ofrece una mejor sistemática. Así, por ejemplo, en términos generales y de acuerdo con el COFIPE, los partidos políticos y las agrupaciones políticas, dependiendo del tipo y la gravedad de la falta (incluyendo la omisión en la presentación de sus informes anuales o de campaña sobre el origen y destino de sus ingresos, así como por la detección de irregularidades en los mismos), pueden ser objeto de multas, reducción de sus ministraciones de financiamiento público y, en caso de faltas particularmente graves y sistemáticas, incluso pueden hacerse acreedores a la supresión de sus ministraciones de financiamiento y a la suspensión o cancelación de su registro por parte del Consejo General del IFE (artículos 49-A, 49-B, 269 y 270); en contra de la sanción impuesta por éste, los partidos y agrupaciones políticas cuentan con el recurso de apelación que pueden interponer ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) Características generales del sistema

i) Eficiencia. El sistema de medios de impugnación en materia electoral (ante el IFE y el Tribunal Electoral), así como la acción de inconstitucionalidad contra normas generales electorales (ante la Suprema Corte), permiten un control completo e integral de la constitucionalidad de todas y cada una de las leyes y normas generales electorales, al igual que de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales (federales, estatales y municipales). Cabe destacar que, mientras que con anterioridad a 1996 sólo se preveía un control de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a partir de la reciente reforma se contempla ya un control también de la constitucionalidad de leyes y normas generales electorales, así como de los actos y resoluciones, tanto de autoridades electorales federales como de las locales.

Asimismo, mientras que anteriormente sólo se contaba con mecanismos para la defensa legal de los derechos políticos (recuérdese que, según la jurisprudencia de la Suprema Corte, los derechos políticos no eran suscepti-

José de Jesús Orozco Henríquez

bles de protección a través del juicio de amparo por no ser garantías individuales), con motivo de la reciente reforma ya también existen mecanismos procesales de carácter constitucional ante el Tribunal Electoral para proteger los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de asociación y afiliación políticas.

Es importante recordar que el Tribunal Electoral tiene atribuciones para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, pudiendo confirmar, revocar o modificar el acto impugnado y, en este sentido, reparar cualquier violación a los principios de constitucionalidad o legalidad.

Igualmente, el complejo procedimiento y los altos requisitos para la designación de los magistrados del Tribunal Electoral, así como las garantías judiciales con que cuentan y el nuevo régimen de responsabilidades al que se ven sometidos, contribuyen a asegurar su independencia, imparcialidad e idoneidad, misma que se debe acreditar en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, el sistema de medios de impugnación electoral se sujeta al principio de definitividad de las diversas etapas procesales, así como al principio de preclusión procesal, en cuanto a que se entenderá como consentido el acto contra el cual no se haya presentado en tiempo el medio de impugnación respectivo, declarándose improcedente el que se interponga en forma extemporánea. Igualmente, antes de acudir a un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral, se exige agotar, en su caso, las instancias previas de carácter administrativo o jurisdiccional.

Además, la reforma de 1996 amplió las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación y para comparecer a los mismos con el carácter de tercero interesado; adicionó los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como las diligencias para mejor proveer que puede ordenar el juzgador, junto con un adecuado sistema de valoración de pruebas y la obligación de suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios y subsanar la invocación del derecho (estos tres últimos aspectos, contemplados desde 1993).

Finalmente, el establecimiento de términos legales fijos para la resolución final por el Tribunal Electoral de los medios de impugnación interpuesto contra los resultados electorales, aseguran la integración, renovación e instalación oportuna de los órganos del poder público.

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ii) **Transparencia.** Las leyes electorales garantizan la publicidad del actuar jurisdiccional y de la resolución de los medios de impugnación, ya que todos los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias son publicados en los estrados de las distintas Salas del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Inclusive, desde la interposición de un recurso o juicio, se publicitan para el efecto de que comparezcan los terceros interesados y los coadyuvantes, si es el caso de que también tuvieran que deducir algún derecho en el proceso.

Además, por mandato constitucional y legal, todas las sesiones de resolución de las Salas del Tribunal Electoral son públicas, debiéndose notificar, por estrados y con una antelación mínima de 24 horas, la lista de asuntos que serán ventilados en cada sesión.

Es importante destacar también que, por disposición reglamentaria y acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral, una vez resueltos los diversos medios de impugnación, los expedientes respectivos pueden ser consultados no sólo por las partes sino por cualquier periodista, investigador académico y, en general, ciudadano interesado, en beneficio de la transparencia electoral y dado el interés público que revisten tales resoluciones.

iii) **Simplicidad.** Cabe reconocer que el sistema de medios de impugnación electoral es complejo (lo cual reclama un alto grado de conocimiento y capacidad profesional para su empleo eficaz), no sólo por ofrecer un control completo y defensa integral de la constitucionalidad y legalidad electoral, sino porque existe una sobrerregulación jurídica y, en algunos aspectos, deficiente técnica legislativa, como consecuencia de que los interlocutores de los partidos políticos que han participado en las negociaciones respectivas no siempre han contado con la formación jurídica procesal requerida (lo cual pone en riesgo la pérdida de derechos sustantivos de los ciudadanos y actores políticos interesados, por impericia en la utilización de los medios de impugnación).

Una disposición que viene a atemperar la complejidad del sistema de medios de impugnación y a facilitar el acceso a la justicia electoral, es la que prevé la obligación a cargo del órgano jurisdiccional de suplir las deficiencias en la argumentación de los agravios, siempre que los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos (hecha excepción del recurso de reconsideración y del Juicio de Revisión Constitucional Electoral), así

José de Jesús Orozco Henríquez

como de subsanar la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados o suplir aquellos que se citen de manera equivocada. Al respecto, el Tribunal Electoral ha adoptado el criterio de que en los medios de impugnación se debe estar a lo más favorable para los intereses del ciudadano (*in dubio pro cive*, lo cual ha propiciado que más de 95% de los juicios contra la negativa de credencialización o de inclusión en las listas electorales hayan sido resueltos en favor del ciudadano); asimismo, aun cuando el actor se equivoque en la denominación del medio de impugnación utilizado, se le deberá dar el trámite procesal que realmente le corresponda, siempre y cuando se identifique el acto o resolución impugnado y sea manifiesta su voluntad de oponerse al mismo.

c) *Plazos y términos*. Con relación a los ordenamientos que han regido en la materia electoral, ha habido grandes avances, ya que el plazo para la presentación de los medios de impugnación se ha ampliado a cuatro días (antes era de tres y sólo el plazo para el entonces recurso de inconformidad era de cuatro), en el entendido de que se conservó el plazo de tres días para la interposición del recurso de apelación contra el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE, relativo a las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores, así como la del recurso de reconsideración contra las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, recaídas a los juicios de inconformidad contra la asignación de senadores o diputados por el principio de representación proporcional a cargo del Consejo General del IFE.

Otros plazos que se ampliaron fueron los relativos a la comparecencia de los terceros interesados y los coadyuvantes, porque de 48 horas se pasó a 72 horas, al modificarse el plazo de publicitación por estrados de la interposición del medio de impugnación; en esta misma forma, los plazos para ofrecer pruebas se ampliaron, ya que actualmente se permite que las mismas se ofrezcan y aporten dentro de los plazos para la presentación o interposición de los medios de impugnación y no precisamente en el momento de presentar o interponer el escrito de demanda o recursal.

Además, como se apuntó, existen términos legales fijos para la resolución final de los medios de impugnación contra los resultados electorales

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

por parte del Tribunal Electoral, a fin de asegurar la renovación e instalación oportuna de los órganos de la representación política.

d) Legitimación y personería. Como consecuencia de que los medios de impugnación en materia electoral prácticamente pueden comprender como objeto procesal todo acto, resolución y ley electoral, se amplió el número de sujetos que pueden presentarlos o interponerlos.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, además del Procurador General de la República y de 33% de la correspondiente Legislatura local o Cámara del Congreso de la Unión, según se trate de una ley electoral local o federal, se encuentran legitimados para promoverla los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE (si se trata de leyes federales o locales) o los partidos políticos con registro estatal (exclusivamente en contra de la ley local del Estado respectivo).

Sin duda, el mayor mérito en materia de legitimación reside en el hecho de que se reconoció legitimación en favor del ciudadano para impugnar todo acto o resolución de la autoridad que fuera violatorio de los derechos político, electorales de sufragio activo y pasivo, de asociación y afiliación en materia política, sin que se limite a cuestiones de credencialización o listas nominales de electores, como ocurrió en la anterior legislación.

Asimismo, en cuanto al recurso de apelación, se amplió la legitimación para interponerlo a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas, organizaciones de observadores, o bien, cualquier persona física o moral, cuando se hubiere determinado o aplicado una sanción por el Consejo General, sin limitarlo más en favor de los partidos políticos. También, se conservó legitimación a los partidos políticos, y se sumó a ésta, la de las agrupaciones políticas con registro para los casos en que no se tratara de actos susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de revisión.

Anteriormente, los partidos políticos eran los únicos que estaban legitimados para ser actores en el denominado recurso de inconformidad y el candidato sólo podía comparecer como coadyuvante; ahora, con la nueva legislación y tratándose del juicio de inconformidad, también se reconoce este derecho a los candidatos, cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad correspondiente no les otorga la constancia respectiva; similar ampliación ocurrió en el recurso de consideración, ya que, también tratándose de supues-

José de Jesús Orozco Henríquez

tos originados en cuestiones de elegibilidad o inelegibilidad, el candidato puede interponerlo.

Igualmente, se reconoció legitimación a los partidos políticos para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas que organicen o califiquen comicios locales o resuelvan las controversias que surjan en los mismos.

e) Pruebas. El sistema probatorio electoral se ha venido ampliando de manera importante con relación a los medios que pueden ofrecerse y admitirse, ya que se pasó de la época en que sólo se permitían las documentales públicas (como ocurría en 1987) a otra en que también se permitían las documentales privadas e incluía las presunciones y la instrumental de actuaciones (1990), a uno suficientemente amplio, en el que caben las pruebas técnicas (a partir de 1993), así como las confesiones y testimoniales (con determinadas peculiaridades), los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales (según reforma de 1996).

Es importante destacar las facultades que, desde 1993, se reconocen al órgano jurisdiccional, a fin de ordenar la realización de diligencias para mejor proveer o que una prueba se perfeccione o desahogue; asimismo, constituyen otro acierto las facultades directivas que se dan al secretario del órgano del Instituto o al presidente de la Sala del Tribunal Electoral, para requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que puede servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

Otro acierto es el sistema de valoración, ya que no es tasado, sino que adopta un sistema mixto que privilegia las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, dándose sólo valor probatorio pleno a las documentales públicas.

f) Medios de apremio y correcciones disciplinarias. Con objeto de hacer cumplir en forma eficaz y oportuna las disposiciones legales de carácter procesal y sus determinaciones, así como para mantener el orden y exigir que se le guarde el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral se encuentra facultado, respectivamente, para dictar diversos medios de apremio y correcciones disciplinarias. Entre los mismos se encuentran el apercibimiento, la amonestación, la multa (hasta 100 veces el salario mínimo y, en

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

caso de reincidencia, hasta 200 veces), el auxilio de la fuerza pública, o bien, el arresto hasta por 36 horas.

Cultura política y tradición jurídica

El paso de un sistema contencioso electoral de carácter político (que prevaleció durante más de 175 años) a uno de naturaleza jurisdiccional (con apenas 10 años, a partir del establecimiento del primer Tribunal Electoral) ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que todavía no se encuentra plenamente enraizada ni comprendida en México.

Ciertamente, como la experiencia de derecho comparado lo demuestra en países que han tenido una evolución similar, el establecimiento de un sistema contencioso electoral jurisdiccional ha requerido que las impugnaciones correspondientes ya no se resuelvan conforme al principio de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo partido político se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable), sino que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo a la satisfacción de los requisitos jurídicos y procesales para la formulación de agravios y la aportación de pruebas, lo cual ha propiciado que cada vez más los partidos políticos se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

Este cambio de cultura política y jurídica todavía no se encuentra plenamente asimilada y comprendida por los protagonistas políticos e incluso por los medios de comunicación y la sociedad, siendo frecuente que las reacciones ante las sentencias del Tribunal Electoral pongan énfasis en cuáles eran los partidos políticos involucrados y a cuál favoreció el sentido de la resolución (suponiendo una voluntad sesgada, en función de simpatías políticas o la falta de independencia de sus integrantes), en lugar de analizar la pertinencia y solidez de las razones jurídicas esgrimidas por el Tribunal Electoral para fundar y motivar sus sentencias, atendiendo a lo alegado y probado por las partes en autos.

Para contribuir a la nueva cultura política y jurídica es fundamental la función de los abogados y los medios de comunicación, razón por la cual

José de Jesús Orozco Henríquez

el Tribunal Electoral ha impartido, en diversas partes de la República, numerosos cursos de capacitación sobre los medios de impugnación, dirigidos al personal jurídico de los partidos políticos e, incluso, a los periodistas y formadores de opinión pública (algunos de ellos, en colaboración con el IFE y la Organización de las Naciones Unidas).

Integración y capacitación del personal judicial electoral

Además de los magistrados, el personal jurídico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se conforma por secretarios instructores y secretarios de estudio y cuenta, cuya función central es la de apoyar a los magistrados en la sustanciación y resolución de los asuntos que les son turnados. Para su designación, el personal jurídico debe cumplir con requisitos que aseguren capacidad profesional, experiencia en la materia electoral y su no vinculación a intereses partidistas, además de acreditar la evaluación a que se les somete después de un curso propedéutico.

Es importante aludir a los esfuerzos realizados por el Centro de Capacitación Judicial Electoral para la formación y superación profesional del personal jurídico del Tribunal Electoral, a través de la impartición de frecuentes cursos de capacitación (además de los dirigidos al personal jurídico de Tribunales Electorales locales y, como se indicó, al personal jurídico de partidos políticos y a los formadores de opinión pública).

Evaluación de la eficiencia de los mecanismos para resolver conflictos

Es pertinente mencionar que el nuevo régimen jurídico-electoral mexicano propicia la celebración de elecciones libres, auténticas, imparciales y equitativas.

La libertad en el ejercicio del voto está garantizada no sólo porque a nivel constitucional y legal se ha protegido, en favor del ciudadano, el derecho a votar, ser votado y asociarse y afiliarse individualmente para tomar

Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

parte pacíficamente en los asuntos políticos del país, sino también porque en materia de organización y administración electoral, contencioso electoral y régimen de faltas, delitos y sanciones, se han producido reformas conducentes, precisamente, a evitar, en su más amplio significado, la afectación de la voluntad ciudadana para emitir su sufragio y hacerlo efectivo.

El nuevo marco normativo de la organización y administración electoral y del sistema contencioso electoral, así como la nueva integración tanto del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (su Consejo General, donde votan sólo su consejero presidente y los consejeros electorales), como de las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos nombramientos fueron aprobados por unanimidad de los miembros, respectivamente, de la Cámara de Diputados (a propuesta de los grupos parlamentarios) y de la Cámara de Senadores (a propuesta del Pleno de la Suprema Corte), contribuyen a la confiabilidad e imparcialidad de sus integrantes (al eliminarse cualquier tipo de intervención del Poder Ejecutivo sobre el particular), mismas que se deben acreditar en los hechos durante su desempeño.

Adicionalmente, la reciente reforma representó un avance significativo en cuanto al establecimiento de condiciones más equitativas para la competencia electoral, particularmente por lo que se refiere a los nuevos mecanismos aprobados por consenso para la distribución del financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación (30% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos y 70% según su respectiva fuerza electoral), si bien persisten diferencias en cuanto a los altos montos susceptibles de repartir.

Un informe recientemente dado a conocer, elaborado por un grupo internacional de expertos electorales, conformado por los doctores Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, denominado *Análisis del sistema electoral mexicano*, destaca que:

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confieren un marco normativo institucional de total independencia *vis á vis* del Poder central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en espe-

José de Jesús Orozco Henríquez

cial en lo referente a la calificación de las elecciones presidenciales y al 'juicio de revisión constitucional electoral' refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral' (p. 58). [En todo caso, si bien] '...las reformas constitucionales y legales producidas en el ámbito de la justicia electoral establecen un marco institucional significativamente perfeccionado en relación con el que existía anteriormente..., dado lo novedoso del sistema en México, y el hecho de que el mismo está recién poniéndose a prueba, una evaluación definitiva de sus bondades deberá necesariamente ser realizada con posterioridad a las elecciones del 6 de julio de 1997 (p. 27).

En términos generales, como se desprende de lo señalado en el presente trabajo, además de la estructura biinstancial y desconcentrada del Tribunal Electoral, así como el complejo y dificultado procedimiento de designación de los magistrados y las garantías judiciales con que cuentan éstos; el diseño del sistema contencioso electoral, aunque complejo y sobrerregulado, pareciera razonablemente eficiente al ofrecer un control completo de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, así como una defensa integral de los derechos político-electorales del ciudadano; a igual conclusión se llega si se atiende también a las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación, los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como a las diligencias para mejor proveer y los medios de apremio que puede ordenar el juzgador, junto con el sistema de valoración de pruebas previsto y la obligación de suplir en ciertos medios de impugnación la deficiencia en la argumentación de los agravios y, en todos ellos, subsanar el derecho invocado.