

## EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Mario MELGAR ADALID\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma de 1996*. III. *El Consejo de la Judicatura Federal y la administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. IV. *La Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. V. *Propuestas de reforma al derecho electoral*. VI. *Bibliohemerografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde antes que se consumara la independencia de México hasta nuestros días, de manera lenta y difícil se han logrado avances en el desarrollo de la vida política y democrática. En el inicio de nuestra vida política independiente no se contaba con instituciones electorales, ni con un sistema de partidos, menos con leyes justas y equitativas en materia electoral, ni tribunales que conocieran y resolvieran las anomalías e inconformidades que se presentaran en el desarrollo de los procesos electorales. No existía un sistema de justicia electoral, sino que se tuvo que construir a lo largo de muchos lustros.

Debieron pasar muchas vicisitudes para que en 1946, por primera vez, la ley reconociera a los partidos políticos y los incorporara a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; en 1963 el régimen normativo electoral les confirió diversas exenciones; en 1973 los partidos son ya sujetos de prerrogativas; en 1963 y 1973 se otorgaron las diputaciones de partido y en 1977 y 1982 se concedieron las diputaciones de representación proporcional, integrándose de manera mixta la Cámara de Diputados. Desde

\* Consejero de la Judicatura Federal, comisionado ante la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1977 el reconocimiento a los partidos políticos dejó de ser una facultad administrativa y se convirtió en atribución de la Comisión Federal Electoral.

En 1953 se incorporaron plenamente a la vida política las mujeres con derechos ciudadanos, y con las reformas de 1970 y 1973 los jóvenes. Con la expedición del Código Federal Electoral en 1987, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, así como con las reformas de este último en enero de 1991, julio de 1992, septiembre de 1993, diciembre de 1993, mayo de 1994, junio de 1994 y noviembre de 1996, se fortaleció el sistema de partidos al ampliarse las prerrogativas y financiamiento público; se *ciudadanizaron* los órganos electorales; se modernizó el Registro Federal de Electores hasta contar con lista nominal y credencial para votar, ambas con fotografía; con la reforma constitucional de agosto de 1996 se dejó atrás el sistema de autocalificación de ambas cámaras para dar paso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se hizo en atención a la propuesta de los grupos parlamentarios que participaron en la reforma política de 1996. El vehículo para la integración fue el Consejo de la Judicatura Federal que es el organismo puente entre el Tribunal y el Poder Judicial de la Federación.

## II. LA REFORMA DE 1996

La iniciativa de los grupos parlamentarios que aprobó la reforma político-electoral expresa que pretendió hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación, de no intervenir directamente en los conflictos políticos electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada; así, se propuso incorporar el Tribunal Electoral, órgano especializado, al Poder Judicial de la Federación. La incorporación pretende una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, y le da participación al Consejo de la Judicatura Federal en la administración del Tribunal.

De esta manera, la Suprema Corte conoce de la no conformidad a la Constitución de las normas generales electorales federales o locales, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 constitucional la prohibición para la Corte de intervenir en acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución en materia electoral.

La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Revolución Democrática, y del Trabajo, y en la Cámara de Senadores, por el de la Revolución Democrática así como por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional estableció que el tribunal funcione con una sala superior y con salas regionales que sustituyen a la sala central, a las regionales y a la sala de segunda instancia, a que se refería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>1</sup> La Sala Superior es de actuación permanente y está integrada por siete magistrados que durarán diez años en el cargo.

La designación de los magistrados de las salas superior y regionales, se hace mediante elección de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para la designación será necesario que al menos dos fuerzas políticas, representadas por sus grupos parlamentarios en el Senado, decidan sobre la integración del tribunal, ya que al momento ningún grupo parlamentario tiene las dos terceras partes que se requieren para la elección.

La Constitución señala que la ley fijará las reglas y el procedimiento correspondiente. No obstante, la Suprema Corte decidió, para la primera integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convocar a aquellas personas que consideraran cubrir los requisitos y desearan fungir como magistrados electorales.

Los requisitos para ser magistrado electoral de la Sala Superior son los mismos que la ley requiere para fungir como ministro de la Suprema Corte de Justicia. Pero con una salvedad: si el encargo de los ministros es de quince años,<sup>2</sup> el de los magistrados electorales será de diez años

1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 266, 267 y 268.

2 A partir de la reforma judicial de 1994.

improrrogables. Los magistrados electorales de las salas regionales deberán satisfacer requisitos que no podrán ser menores a los señalados para ser magistrado de circuito.<sup>3</sup> El término de su encargo es menor que el de los magistrados de la Sala Superior, al fijarlo la Constitución en ocho años improrrogables.

Las facultades conferidas al Tribunal Electoral, por la Constitución y las leyes son amplísimas y le otorgan el carácter de autoridad jurisdiccional máxima en la materia electoral, además de que la propia Constitución le da el carácter de órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.<sup>4</sup> Todos los actos o resoluciones electorales sin importar si son de la esfera federal o estatal podrán ser revisados por el Tribunal Electoral, con la excepción de la facultad que recibe la Suprema Corte de Justicia de declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales cuando se presente una acción de inconstitucionalidad creada por la reforma judicial de 1994 y ampliada a la materia electoral con la reforma de 1996.

### III. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La llamada reforma judicial de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal como un órgano constitucional administrativo encargado de la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la excepción se extendió también a éste.

No obstante, el texto constitucional establece que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral corresponderán, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal. A pesar de lo que la Constitución establece no es suficientemente claro si la comisión a que se refiere la Constitución es efectivamente del Consejo de la Judicatura Federal, o si se trata de un órgano *ad hoc*, como lo sugiere su integración y facultades.

La Comisión del Consejo de la Judicatura Federal a la que corresponde la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, está in-

3 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 106. A partir de aquí LOPJF.

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

tegrada por cinco miembros: el presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres consejeros de la Judicatura Federal. Es evidente que los dos primeros funcionarios no son del Consejo de la Judicatura Federal y difícilmente podían formar parte de una comisión del Consejo de la Judicatura.

Las reglas para la conformación de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal las precisa la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se forman por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos, de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Es decir, las comisiones del Consejo están integradas por consejeros de la Judicatura Federal y dan cuenta al pleno del Consejo de sus resoluciones y propuestas. Lo anterior permite afirmar que la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial no es una comisión del Consejo de la Judicatura Federal.

Uno de los antecedentes de la vinculación del órgano de administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, como el Consejo de la Judicatura Federal, con la materia electoral podría encontrarse en el sistema español. En ese país la Junta Electoral Central, órgano encargado de atender las reclamaciones y recursos administrativos, es el órgano permanente de la administración electoral y se integra por la designación de ocho magistrados del Tribunal Supremo, que son designados por insaculación que hace el Consejo General del Poder Judicial.

La solución que se dio en México respecto a la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral es interesante, en tanto que no tiene precedente en nuestra legislación. Se trata de una comisión del Consejo de la Judicatura Federal en la que los consejeros-comisionados tienen mayoría, si bien todos los funcionarios que acudan a atender las tareas administrativas y de gobierno del Tribunal Electoral son miembros del Poder Judicial de la Federación. En sentido estricto, se trata de una comisión del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia, aun cuando no lo declare así la Constitución.

A pesar de las consideraciones anteriores, relativas a la incongruencia de una comisión del Consejo que está integrada por no consejeros, resulta inconducente ya que los consejeros de la Judicatura, al tanto de las tareas del órgano al que pertenecen y dos magistrados de la Sala Superior, el

presidente del Tribunal entre ellos, integran la comisión. Los primeros aportan su experiencia de las tareas administrativas del Consejo; los segundos, sus conocimientos particulares y específicos sobre el Tribunal, lo que permite congruencia con las políticas de administración, gobierno, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, por una parte, y por la otra, el conocimiento y la especialización en las decisiones y medidas que se adopten.

Antes de la expedición de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación surgieron algunas dudas: si la comisión tendría facultades exclusivas o si podrían ser revisadas, tratándose de cuestiones meramente administrativas, por el pleno del Consejo de la Judicatura. La Ley Orgánica resolvió el asunto reglamentando la disposición constitucional al fijar las reglas de integración y atribuciones de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación es una medida del Constituyente Permanente que muestra la relevancia de los acuerdos políticos asumidos por los representantes de los partidos políticos y culmina una etapa que no será la última sino parte de un proceso que abarca ya varios lustros de esfuerzo.

Para el Poder Judicial de la Federación y para sus órganos, la incorporación del Tribunal Electoral constituye un reconocimiento a la tradición de imparcialidad y majestad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, por una parte, y de la objetividad y éxito del trabajo del Consejo de la Judicatura Federal, de la otra.

La incorporación del Tribunal Electoral hizo necesario que el legislador ordinario reformara y adicionara la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y así reglamentara la reforma constitucional de agosto de 1996.

El Tribunal Federal Electoral perdió la denominación federal al incorporarse al Poder Judicial de la Federación y ser uno de los órganos que ejerce tal poder.<sup>5</sup> Se trata de un órgano especializado, es decir de jurisdicción restringida por materia, la electoral, y es la máxima autoridad electoral en el país con excepción, naturalmente, de la facultad que la Constitución Política confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales.

5 Artículo 10. de la LOPJF.

#### IV. LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La Comisión de Administración está encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral. La innovación que introdujo la reforma constitucional de agosto de 1996, de encomendar estas tareas a un órgano distinto de los tradicionales del Poder Judicial, es consecuente con la reforma constitucional de diciembre de 1994, que introdujo la figura del Consejo de Judicatura y restó a la Suprema Corte las facultades de administración.

La creación y la integración de la Comisión permite establecer el vínculo entre el Tribunal Electoral y el Poder Judicial de la Federación que ordenó la Constitución al definir al Tribunal Electoral como parte integrante del Poder Judicial. Los comisionados del Consejo de la Judicatura Federal que integran la Comisión establecen tal vínculo cotidiano y permanente, si bien los mecanismos de designación de los magistrados electorales son el vínculo originario, al efectuarse las designaciones de las ternas preparadas por la Suprema Corte.

Se trata de un órgano *sui generis y ad hoc* en tanto sólo dos de sus integrantes son miembros del Tribunal Electoral, el presidente del mismo que es presidente de la Comisión *ex-officio* y el magistrado electoral, elegido por insaculación de entre los magistrados electorales de Sala Superior.

La Comisión es permanente, sesiona en la sede del Tribunal Electoral y el titular de la Secretaría Administrativa del Tribunal funge como secretario de la Comisión, con voz y sin voto.

Las atribuciones de la Comisión de Administración, a fin de cumplir con la encomienda constitucional, son de varios órdenes: reglamentarias, administrativas, disciplinarias y de vigilancia.

##### 1. Reglamentarias

Elaborar el proyecto de Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

Expedir las normas internas relativas a la carrera judicial de los trabajadores del Tribunal Electoral y las relacionadas con el régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación.

Establecer las normas y criterios para la modernización de las estructuras orgánicas, los sistemas de administración internos y de atención al público.

Dictar las bases de organización, funcionamiento, coordinación y supervisión de los órganos auxiliares de la Comisión, a saber: la Secretaría Administrativa y los demás órganos que establezca el reglamento interno.

## *2. Administrativas*

Proveer lo necesario para la instalación de la sala regional que se ocupe de las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, en el lugar donde tenga que llevarse a cabo la elección extraordinaria.<sup>6</sup>

Dictar las medidas para el buen despacho y disciplina del Tribunal Electoral.

Conceder licencias y acordar renunciaciones, ambas en los términos de ley.

Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración y acordar las incidencias administrativas de tales personas, incluyendo las renunciaciones y licencias de sus titulares.

Formar anualmente las listas de peritos ante las salas del Tribunal Electoral.

Aportar al presidente del Tribunal Electoral los elementos necesarios para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

Ejercer el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral.

Emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y contratación de obra pública, se haga en los términos del artículo 134 constitucional.

Designar al representante de la Comisión de Administración ante la Comisión Sustanciadora.

Administrar los bienes muebles e inmuebles del Tribunal Electoral.

Fijar las bases de la política de informática y estadística del Tribunal Electoral.

Establecer la vinculación con el Instituto de la Judicatura Federal.

6 En los términos del último párrafo del artículo 195 de la LOPJF.

### 3. *Disciplinarias y de Vigilancia*

Destituir o suspender a los magistrados de las salas regionales cuando incurran en faltas graves,<sup>7</sup> o suspenderlos a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal en su contra.<sup>8</sup>

Suspender en sus funciones a los magistrados electorales de las salas regionales que aparecieren involucrados en la comisión de un delito.

Remover a los titulares de los órganos auxiliares por causa justificada o suspenderlos y formular las denuncias o querellas en los casos que proceda.

Investigar y determinar, si fuera el caso, las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados de la Comisión.

Conocer, tramitar y resolver las quejas administrativas y sobre responsabilidades de los servidores públicos.

Imponer a los servidores públicos, sujetos a la disciplina de la Comisión, las sanciones que correspondan por irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones a partir del dictamen que presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal.

Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando se estime que se han cometido faltas graves o cuando así lo solicite la Sala Superior.

Apercibir e imponer multas a las personas que cometan faltas de respeto a algún órgano o miembro del Tribunal Electoral, en las promociones que realicen ante la propia Comisión.

Existe en el derecho comparado la tendencia de los órganos jurisdiccionales autónomos de constituirse en una rama especializada dentro de la organización del Poder Judicial. Nuestra Constitución siguió esta vertiente al incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y refrendar su carácter independiente. Otra vertiente, seguida por los sistemas más avanzados, es la de conferir a los órganos jurisdiccionales competentes en materia electoral un lugar permanente, independientemente de que las elecciones tengan como nota distintiva su carácter temporal.

7 El magistrado destituido o suspendido podrá apelar ante la Sala Superior del Tribunal Electoral de la LOPJF, artículo 209 fracción IX.

8 La suspensión por parte de la Comisión de Administración es un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento.

No obstante la necesidad de profesionalizar la función electoral y de fortalecer la jurisdicción electoral, existe en nuestra legislación todavía un cabo suelto que resulta del carácter temporal y que se confiere a algunos órganos de la justicia electoral. Por una cuestión de prudencia financiera, por razones de economía pública, se consideró que algunos órganos deberían mantener su carácter transitorio, como las salas regionales del Tribunal Electoral.

Esta tendencia debe desaparecer en tanto que los funcionarios judiciales son elegidos para un periodo determinado y no para unos comicios en específico. La profesionalización de la función y la consolidación de la carrera judicial exige la permanencia y la homologación de condiciones laborales y, de manera más importante aún, la garantía de la independencia de los jueces.

De mantenerse la transitoriedad de los órganos jurisdiccionales habrá diversos *status* entre funcionarios del mismo poder, lo cual no ayuda a su consolidación y fortalecimiento y habrá de privilegiarse la improvisación y el clientelismo, enemigos de la claridad que exige el juego democrático.

Una conclusión es que nuestro país se encuentra en un proceso de democratización de su vida política, con una participación ciudadana cada día más activa, y con el compromiso político que han asumido los partidos; con la alternancia política; con la convicción de que la igualdad y la equidad en las contiendas electorales son requisitos indispensables, y que la adopción del principio de legalidad en la solución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos y resoluciones electorales es la única vía efectivamente democrática. Sobre esta última dirección y no sobre criterios discrecionales de la conveniencia y oportunidad políticas habrá de seguirse construyendo la justicia electoral que la sociedad mexicana reclama y merece.

El resultado de las elecciones del 6 de julio de 1997 ha resuelto una serie de interrogantes sobre la pertinencia de la reforma electoral de 1996. Permite valorar el comportamiento de la nueva organización de la justicia electoral mexicana y adelantar algunas ideas para la discusión de las próximas reformas. No obstante existen todavía algunas cuestiones o asignaturas pendientes para seguir avanzando en la conformación de un renovado derecho electoral. Estas son algunas propuestas:

## V. PROPUESTAS DE REFORMA AL DERECHO ELECTORAL

### 1. *Democracia representativa vs. democracia directa*

El buen funcionamiento de instituciones de la democracia representativa y de la competencia entre partidos no excluye sino, por el contrario, alienta la adopción, en ciertos casos, de mecanismos de la democracia directa. Tanto el referéndum como el plebiscito han sido aspiraciones frustradas de los mexicanos. Baste citar en este sentido la propuesta de la reforma política que encabezó don Jesús Reyes Heróles en 1977 llevada a texto constitucional, con la cual se propuso aprovechar el mecanismo del referéndum para el gobierno del Distrito Federal, lo que se desechó diez años más adelante sin que se hubiera expedido la reglamentación indispensable para aplicarlo. Esta reforma mostró lo artificial que había sido nuestro sistema político al grado de llevar hasta el texto constitucional los métodos más elementales de la democracia, como el plebiscito o el referéndum, sin que a nadie hubiese interesado su aplicación y vigencia.

Únicamente en casos excepcionales nuestro sistema había considerado algunas formas directas de expresión democrática, como podría ser la aprobación de una reforma constitucional a través del referéndum (cuestiones normativas) o el plebiscito (pronunciamiento sobre actos de administración o de gobierno).<sup>9</sup>

### 2. *Revisión del carácter permanente de las salas regionales*

Cuestiones básicamente de orden administrativo han aconsejado el carácter temporal de las salas regionales, lo que impide un desarrollo sostenido de diversos principios que tienden al fortalecimiento, profesionalización, estabilidad y seguridad laboral y consolidación de la carrera judicial electoral.

Sin embargo, las razones adjetivas que se aducen y dada la responsabilidad que se confiere a los magistrados electorales, es conveniente que las salas regionales permanezcan integradas independientemente del cúmulo de asuntos por resolver. Lo anterior no significa que deba mante-

<sup>9</sup> El estado de Guerrero reformó su Constitución para establecer el referéndum y el plebiscito en ciertas circunstancias. *Cfr.* artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, reformado en febrero de 1988.

nerse toda la infraestructura humana y física aun en el supuesto de ausencia de asuntos que atender. Se trata de encontrar fórmulas que le den permanencia y sentido ininterrumpido a las tareas de la administración de la justicia electoral. La propuesta no consiste en mantener órganos inactivos, lo que va en contra de la lógica y racionalidad administrativa. Se trata de que las salas funcionen permanentemente, dándole ese carácter a la justicia que imparten y encomendarles a sus integrantes, servidores públicos profesionales, a través de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, tareas relacionadas con la administración de justicia federal.

Son múltiples las tareas que podrían realizar a favor del Poder Judicial de la Federación. Solamente para dar algunos ejemplos se considera útil la actividad de magistrados y secretarios de estudio y cuenta en actividades de investigación, apoyo a la carrera judicial, estadística, formación y capacitación electoral entre otras.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación puede servir para permitir el auxilio recíproco de servidores públicos altamente capacitados en tareas de apoyo al desarrollo y excelencia del trabajo jurisdiccional, independientemente de la materia en cuestión.

La Constitución no establece el carácter permanente o transitorio de las cinco salas regionales y, sin que se pretenda “inventarles” trabajo, los integrantes de las salas que entran en receso, podrían atender diversas tareas ligadas a la impartición de la justicia electoral. Adicionalmente a la inmediata relacionada con la capacitación, difusión, vinculación con instituciones académicas, cursos, seminarios y al apoyo que se podría brindar a los órganos estatales electorales, existen varias actividades sustantivas que podrían verse apoyadas por las salas regionales, a saber:

a) Participación en los juicios para protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. La necesidad de actualización y depuración del padrón electoral es permanente y no admite temporalidades ni recesos. Los ciudadanos que sean excluidos indebidamente del padrón electoral encontrarían un apoyo en toda la República.

b) Juicio de revisión constitucional en materia electoral. Se trata prácticamente de un amparo directo en materia electoral y cada vez se utilizará con más frecuencia. En tanto que este juicio procede contra resoluciones inconstitucionales en elecciones locales, es previsible que conforme avance la cultura democrática del país se genere una mayor necesidad de resolver estas controversias. La urgencia en la resolución

de estos juicios es un elemento importante, pues los plazos son perentorios en tanto que se deben emitir las resoluciones antes de que se integren y funcionen los órganos de representación como son los gobernadores de las entidades federativas, congresos locales y ayuntamientos.

c) La seguridad laboral de los trabajadores del Instituto Federal Electoral podría garantizarse de mejor manera si participan las salas regionales en la resolución de conflictos laborales de aquéllos, en particular de quienes laboran en las oficinas y módulos del Registro Federal de Electores, cuya actividad es permanente y a nivel nacional.

La propuesta de reforma es la creación de tribunales colegiados especializados en materia electoral del Poder Judicial de la Federación en cada una de las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales para atender los aludidos juicios de revisión constitucional en materia electoral, los juicios para la protección de los derechos político electorales y los juicios para resolver conflictos o controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

### *3. El derecho de afiliación política*

Otra propuesta de reforma al derecho electoral es la reglamentación del llamado derecho de afiliación política o de protección al voto pasivo. En el proyecto de reforma de 1996 se contempló esta posibilidad, sin embargo se retiró sin explicación dando lugar a incongruencias que deben corregirse. En efecto, los partidos políticos tienen el monopolio para registrar candidatos a puestos de elección popular, toda vez que en nuestro país no existe la posibilidad de registro de candidatos independientes. No existe reglamentación sobre la afiliación de agremiados a los partidos políticos y en la actividad política son muy frecuentes los procedimientos de expulsión o bien no se respetan las reglas internas para la selección de dirigentes al interior de los partidos.

Por otra parte son incompatibles los artículos 12 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El primero establece que son partes en el procedimiento de los medios de impugnación, entre otros, la autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna en el caso previsto por el artículo 81, inciso e), párrafo I. No obstante no existe en el artículo 81, inciso e), disposición que aclare esta inconsistencia técnica.

## VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, t. I.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral. Instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980.
- BERRY, CHARLES R., “Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes Españolas, 1810-1822”, *México y las Cortes Españolas, 1810-1822. Ocho Ensayos*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985.
- , *Teoría y praxis política-electoral*, México, Porrúa, 1983.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho constitucional. Realidad, normatividad y justicia en el derecho constitucional*, Buenos Aires, EDIAS, 1964.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral “TRICOEL”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992.
- Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1991.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Derecho electoral español, normas y procedimientos*, Madrid, Tecnos, 1996.
- KRIEGER, Emilio (coord.), *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1992.

*Memoria 1991*, México, Tribunal Federal Electoral, 1992.

*Memoria 1994*, México, Tribunal Federal Electoral, 1995.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1996.

*Ordenamientos electorales*, México, Tribunal Federal Electoral, 1994.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El derecho electoral mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 2a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996.

PEZA, José Luis de la, *Principios generales del derecho electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, sala central curso propedéutico, 23 al 27 de noviembre de 1993.

———, *La reforma electoral y su impacto en las legislaturas locales*, México, Universidad Americana de Acapulco, Gro., Primer Encuentro Nacional de Tribunales Electorales Estatales, 3-5 de abril de 1997.

*Recepción y tramitación administrativa del recurso de apelación interpuesto contra actos o resoluciones del consejo general, de la junta general ejecutiva y del director general del Instituto Federal Electoral*, México, Instituto Federal Electoral, s.e., 1990, s.p.

ROSSELL, Mauricio, *La reforma política en México y el Tribunal Federal Electoral*, México, Joaquín Porrúa, 1988.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando (compilador), *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

TENA CAMPERO, Germán, “*La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación*”, Querétaro, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, 30 de septiembre de 1996.

TORO CALERO, Luis del, *Sistemática electoral mexicana (Normas electorales de la República Mexicana)*, México, s.e., 1970.

- , *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proceso electoral. El recurso de reclamación jurídico-electoral*, México, Impactos Publicitarios Internacionales, 1978.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral. Elecciones 1988*, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral, 1988.
- VV.AA., *Derecho electoral mexicano, perfiles jurídicos*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1982.
- VV.AA., *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.
- VALENZUELA, Georgette José, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado*, México, Triana Editores, 1994.

### *Hemerografía*

- AGUAYO SILVA, Javier, “Contencioso y calificación electoral en la República Argentina”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- ALTAMIRANO JÁCOME, Lauro, “La autonomía del derecho procesal electoral”, *Revista del Tribunal Estatal de Elecciones*, Jalapa, Ver., año 1, núm. 1, 1995.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “El régimen legal de las elecciones mexicanas de 1994”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jalisco, año 4, núm. 10, septiembre-diciembre de 1994.
- , “Reforma electoral y división de poderes”, *Crónica Legislativa*, México, nueva época, año IV, núm. 3, junio-julio de 1995.
- BARREIRO PERERA, Javier, “La sustanciación de los recursos jurisdiccionales”, *Justicia Electoral*, México, vol. III, núm. 4, 1994.
- BIDART CAMPOS, Germán J., “Pautas de derecho electoral en un Estado democrático”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 3, 1993.
- BRAVO GARCÍA, Ramiro, “Las innovaciones al sistema de lo contencioso electoral”, *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, Monterrey, Nuevo León, vol. 1, núm. 3, julio-septiembre de 1987.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, nueva serie, 1994.

- Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Estructura del Poder Judicial e impugnación constitucional de elecciones en el derecho comparado”, *Justicia Electoral*, México, vol. IV, núm. 6, 1995.
- CISNEROS RAMOS, Carlos E., “El procedimiento de lo contencioso electoral”, *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, Monterrey, Nuevo León, vol. 1, núm. 3, julio-septiembre de 1987.
- CORTÉS MACÍAS, Daniel, “Contencioso y calificación electoral en la República de Chile”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- COSSÍO, José Ramón, “Cuestiones constitucionales”, *Este País, Tendencia y Opiniones*, México, diciembre de 1996.
- DANGOND FLORES, Jorge, “Proceso contencioso electoral”, *Universitas*, Bogotá, Colombia, núm. 52, junio de 1977.
- DÍAZ VÁZQUEZ, José Luis, “Estructura política, procesos electorales y el contencioso electoral en Italia”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- ELÍAS MUSI, Edmundo, “Improcedencia del amparo en materia político-electoral”, *Ars Juris*, México, núm. 1, 1989.
- ESTRADA SÁMANO, Rafael, “La trayectoria del sistema mexicano para la calificación de elecciones y el Tribunal de lo Contencioso Electoral”, *El Foro*, México, octava época, t. I, núm. 1, 1988.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El recurso contencioso electoral en el ordenamiento jurídico español”, *Justicia Electoral*, México, vol. IV, núm. 6, 1995.
- FLORES GARCÍA, Fernando, “Acotaciones acerca del derecho electoral mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLIII, núms. 189-190, mayo-agosto de 1993.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Evolución del contencioso federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996.
- GALVÁN RIVIERA, Flavio, “Derecho procesal electoral”, *Responsa*, México, año 1, núm. 3, enero de 1996.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, “Los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones en la República Federal de Alemania”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La justiciabilidad de las elecciones. Introducción al contencioso electoral”, *Revista de la Escuela de Derecho*, México, año IV, núm. 4, verano de 1986.

- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “Los principios del derecho electoral”, *Justicia Electoral*, México, vol. III, núm. 4, 1994.
- MARTÍNEZ CÁZARES, Germán, “Algunos aspectos pendientes de justicia electoral”, *Responsa*, México, año 1, núm. 3, enero de 1996.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., “En torno al derecho electoral mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLIII, núms. 189-190, mayo-agosto de 1993.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, “La reforma electoral en México”, *Gobiernos*, México, segunda época, núm. 1, abril-mayo de 1994.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos, “La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de inconformidad”, *Justicia Electoral*, México, vol. IV, núm. 5, 1995.
- PEZA, José Luis de la, “Contencioso electoral y calificación de elecciones en España”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 25, otoño de 1987.
- ROSAS, Roberto, “Estructura constitucional de justicia electoral”, *Arquivos do Ministerio da Justici*, Brasilia, Brasil, año 45, núm. 179, janeiro-junho de 1992.
- ULLOA, Félix, “Justicia electoral”, *Cuadernos del IEJES*, San Salvador, El Salvador, núm. 12, 1994.
- VÁZQUEZ ARIAS, Enrique, “Régimen del contencioso electoral guatemalteco”, *Justicia Electoral*, México, vol. III, núm. 4, 1994.
- WOLDENBERG, José, “Elecciones y legislación en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, nueva época, año XXXVI, núm. 141, julio-septiembre de 1990.

### *Catálogo de leyes electorales en México*<sup>10</sup>

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

<sup>10</sup> Fernando Ojesto formuló el presente catálogo, al que se adicionaron las nuevas disposiciones. “Las sanciones en el derecho electoral mexicano”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989, pp. 39-41.

- Formación de los Ayuntamientos Constitucionales, 23 de mayo de 1812.
- Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales, 10 de julio de 1812.
- Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, 22 de octubre de 1814.
- Convocatoria a Cortés, 17 de noviembre de 1821.
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 24 de febrero de 1823.
- Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, 17 de junio de 1823.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.
- Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombres de Diputados, 11 de abril de 1826.
- Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, 12 de julio de 1830.
- Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Previsiones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo, y acerca de la Educación de la Juventud, 8 de agosto de 1834.
- Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, 30 de noviembre de 1836.
- Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales, 24 de diciembre de 1836.
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 30 de diciembre de 1836.
- Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, 10 de diciembre de 1841.
- Bases Orgánicas de la República Mexicana, 14 de junio de 1843.
- Decreto que Declara la Forma y Días en que deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso, 19 de junio de 1843.
- Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones, 10 de julio de 1843.
- Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de junio de 1843, 11 de julio de 1843.
- Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, 27 de enero de 1846.

- Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823, 6 de agosto de 1846.
- Decreto que Declara vigente la Constitución de 1824, 22 de agosto de 1846.
- Ley sobre elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, 3 de junio de 1847.
- Elecciones de los Supremos Poderes, 15 de mayo de 1849.
- Elecciones de Ayuntamientos, 19 de mayo de 1849.
- Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamientos, 14 de junio de 1849.
- Circular sobre los Días en que deben Verificarse las Elecciones de Diputados, 23 de julio de 1849.
- Bases para las Elecciones de presidente de la República y Senadores, 13 de abril de 1850.
- Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución, 19 de enero de 1853.
- Plan de Ayutla, 1o. de marzo de 1854.
- Juntas Populares, 20 de octubre de 1854.
- Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares, 2 de noviembre de 1854.
- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, 20 de agosto de 1855.
- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, 17 de octubre de 1855.
- Ley Orgánica Electoral, 12 de febrero de 1857.
- Ley Electoral de Ayuntamientos, 1o. de noviembre de 1865.
- Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes, 14 de agosto de 1867.
- Circular de la Ley Convocatoria, 14 de agosto de 1867.
- Circular que Manda que las Elecciones Generales se Verifiquen con toda Libertad, 10 de marzo de 1869.
- Ley que Modifica el Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral, 5 de mayo de 1869.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857, 8 de mayo de 1871.
- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1871.
- Decreto sobre Elección de Senadores, 15 de diciembre de 1874.

- Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, 23 de diciembre de 1876.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 12 de Febrero de 1857, 16 de diciembre de 1882.
- Ley Electoral, 18 de diciembre de 1901.
- Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911.
- Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, 22 de mayo de 1912.
- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, 20 de septiembre de 1916.
- Ley Electoral, 6 de febrero de 1917.
- Ley para la Elección de Poderes Federales 2 de julio de 1918.
- Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, 25 de mayo de 1920.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, 7 de julio de 1920.
- Decreto que Reforma Varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales, 4 de enero de 1943.
- Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1946.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal, 21 de febrero de 1949.
- Ley Electoral Federal, 4 de diciembre de 1951.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1954.
- Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, 28 de diciembre de 1963.
- Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 28 de diciembre de 1977.
- Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996.