

NOTAS SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

José Luis de la PEZA*

SUMARIO: I. Introducción. II. La intervención del Poder Judicial en las controversias de corte político-electoral: el triunfo de una tesis jurisprudencial. III. Una lenta evolución legislativa tendiente a proteger, de manera alternativa, los derechos político-electorales. IV. El establecimiento de una jurisdicción especializada en materia electoral: primeros pasos hacia la creación de un sistema integral de justicia electoral. V. La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: el reconocimiento de la necesaria judicabilidad de las cuestiones electorales. VI. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La expresión justicia electoral tiene generalmente una amplia acepción, que comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional referente a los procesos electorales. Así, dentro de este concepto se circunscriben aspectos individualizados muy amplios, como son el contencioso electoral, el derecho procesal electoral, la interpretación de las leyes electorales, la jurisprudencia electoral, etcétera.

Para efectos de este breve trabajo, la exposición del mismo girará únicamente en torno a la evolución de la justicia electoral en México y del organismo encargado de impartirla: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ciertamente, para llevar a cabo nuestro objetivo tendremos que transitar necesariamente por la vía histórica. La complejidad que ha tenido la materia en diversas etapas de nuestra vida democrática, justifican, sin duda, el tratamiento exhaustivo de las mismas. Sin ese auxilio, no sería posible comprender a cabalidad el estado en que se encuentra uno de los

* Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Conferencia magistral dictada en sesión plenaria del Congreso.

elementos fundamentales para llevar a cabo elecciones libres en un Estado democrático de derecho.¹ Además, de esta manera, quedarán de relieve la trascendental conversión del Tribunal Electoral en un tribunal de constitucionalidad respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, y la importantísima competencia conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales, hechos que por sí mismos consolidan de manera definitiva nuestro sistema de justicia electoral.

Ahora bien, podría resultar paradójico que el eje de la exposición sea la historia, cuando realmente la justicia electoral, como tal, sólo lleva 20 años desde que apareció la primera vía de acceso a la misma. No obstante ello, es precisamente el vacío que existió por más de un siglo en la materia lo que nos lleva a explorar las causas que lo originaron y, posteriormente, cuáles fueron las condiciones que hicieron posible su establecimiento y ulterior consolidación en nuestro sistema democrático constitucional. Un sistema que, al igual que en otros países de América Latina, ha sido construido con base en un entramado de circunstancias políticas de la mayor complejidad y de características singulares producto de diversos factores —históricos, sociológicos, culturales y políticos—, que en conjunto presentan un nuevo escenario desde el que los distintos agentes políticos pretenden convivir democráticamente en este fin de siglo.

II. LA INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LAS CONTROVERSIAS DE CORTE POLÍTICO-ELECTORAL: EL TRIUNFO DE UNA TESIS JURISPRUDENCIAL

Resulta ya un lugar común —a nivel doméstico— la referencia que dio origen a la exclusión del conocimiento por parte de los tribunales federales respecto de los asuntos cuyo contenido fuera de naturaleza político electoral. Sin embargo, la naturaleza internacional del Congreso en el que se presenta esta ponencia, justifica una breve referencia respecto

1 A este respecto, Mackenzie se ha referido a la existencia de cuatro condiciones necesarias en orden al logro de unas elecciones libres, y por ello mismo con una virtualidad auténticamente legitimadora: a) un Poder Judicial independiente que interprete la Ley Electoral y resuelva las controversias suscitadas en ese ámbito; b) una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las elecciones; c) un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como alternativa de opción, y d) la amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder. Mackenzie, W. J. M., *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 16 y ss.

de las tesis sustentadas por José María Iglesias y por Ignacio Vallarta, ambos presidentes, en su momento, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales marcaron claramente las dos posiciones adoptadas por nuestro máximo tribunal respecto de la justicia electoral.

1. *El llamado amparo “Morelos” y la tesis de la incompetencia de origen de Iglesias*

Una vez lograda la independencia por nuestro país, y al organizarse por medio de su primera Constitución como una República federal, el Constituyente de 1824 se guió por fórmulas establecidas en otros países.² Una de ellas fue la relativa a la adopción de la división de poderes que, producto de la Revolución liberal francesa de 1789, fue seguida por casi todas las Constituciones posteriores. De acuerdo con esa doctrina, se pensó que la materia de interpretación constitucional, y las decisiones en torno a la conformación de las Cámaras debía ser un problema que resolviera el mismo Poder Legislativo, poder político por excelencia; se pensaba que si se inmiscuía cualquier otro poder, el sistema incurriría en la indeseable consecuencia de intromisión de facultades y los equilibrios cuidadosamente diseñados en la Constitución podrían ser vulnerados.

Por esta razón, surgen los colegios electorales de las respectivas Cámaras como medios de protección de los derechos político electorales y la facultad de interpretación del texto constitucional es conferida exclusivamente al Congreso General, depositario del Poder Legislativo.³

Este esquema existirá rígidamente en nuestras posteriores leyes fundamentales hasta que en 1847 surge el juicio de amparo a nivel federal y con él, se otorgaron nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para convertirla de un tribunal de casación al más puro estilo francés, en un verdadero tribunal de control de constitucionalidad, análogo a la Corte Suprema de Estados Unidos.

2 En este sentido, basta recordar a Lorenzo Zavala quien a propósito de narrar los trabajos de ese Congreso Constituyente, dijo “los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores...”. Citado por Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, México, Porrúa, 1992, p. 153.

3 “Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del acta Constitutiva”. Artículo 165 de la Constitución Federal de 1824.

Una vez instituido el juicio de amparo, uno de los planteamientos que más controversia suscitaron fue el relativo a si el amparo que protegía especialmente los derechos de los hombres, protegería igualmente los derechos propios de los ciudadanos, es decir, los derechos políticos y, más específicamente los derechos político-electorales.

Después de haber resuelto algunos casos en esta materia de manera contradictoria, ya que en algunas ocasiones la Suprema Corte había estudiado el fondo de los asuntos y en otros tantos se había negado arguyendo razonamientos diversos, la oportunidad para definir un criterio general se dio bajo la presidencia del máximo tribunal del país de don José María Iglesias, quien al fallar un célebre amparo conocido como “Morelos” sentó la tesis de la incompetencia de origen.

De manera sucinta los hechos en dicho amparo se circunscriben a lo siguiente: en 1874, la Suprema Corte de Justicia tuvo que conocer y resolver, en revisión, un juicio de amparo promovido por varios hacendados del estado de Morelos, patrocinados por Isidro Montiel y Duarte, quienes impugnaron la local Ley de Hacienda del 12 de octubre de 1873, por considerarla violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que: a) el ciudadano Vicente Llamas fue electo diputado a la legislatura del estado, a pesar de que la Constitución local prohibía su elección, por ser jefe político del distrito de Jonacatepec y precisamente con él se integró el quórum en la legislatura que discutió y aprobó la impugnada Ley de Hacienda; b) el general Leyva, quien promulgó la Ley, había sido reelecto gobernador, no obstante que la Constitución local, no reformada en los términos por ella prescritos, prohibía su reelección, y c) aún suponiendo debidamente reformada la Constitución local, la reelección de Leyva estaba afectada de nulidad, por no haber reunido los dos tercios de votos exigidos en el texto reformado.⁴

Después de un minucioso estudio, la Suprema Corte resolvió, por mayoría de seis votos contra cuatro, que era procedente otorgar el amparo solicitado, porque en el caso particular existía violación al artículo 16 de la ley suprema de la Federación, al considerar que tiene *incompetencia de origen* todo funcionario que es nombrado contra lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen.

4 Para todo lo relativo a las ilustrativas minucias históricas que circundaron este amparo, *cfr.* Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, capítulo III, pp. 83-166.

Con fundamento en el citado numeral y en el artículo 101 de la propia Constitución de 1857, se llegó a la siguiente conclusión: “El amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente; cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia”.

Meses después de resolver el denominado amparo “Morelos”, la Suprema Corte volvió a conocer de un asunto sustancialmente igual, un juicio de amparo interpuesto contra actos del gobernador del estado de Puebla, alegando los quejosos que el gobernador había sido reelecto, a pesar de la prohibición contenida en la Constitución poblana. La Corte amparó nuevamente a los quejosos y, en su ejecutoria, consignó el principio de que “no basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sean su formación y su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad”.

De esta manera, quedó establecida también la decisión de la Suprema Corte de Justicia de intervenir en el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza política.

En síntesis, los principales argumentos sostenidos en la tesis de José María Iglesias son los siguientes:⁵

5 José María Iglesias en su escrito denominado “Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia”, *Cuestiones constitucionales*, compilación de Javier Moctezuma Barragán, México, UNAM, 1996, pp. 163-218, expone las conclusiones derivadas del amparo “Morelos” de la siguiente manera:

“1a. Que con arreglo al artículo 16 de la Constitución Federal, el recurso de amparo procede por incompetencia nacida de la ilegitimidad de las autoridades de los estados.

2a. Que la Corte de Justicia, con excepción solamente de una bien pequeña minoría, ha acabado por fijarse, después de varios fallos contradictorios, en que puede tomar en consideración tal ilegitimidad, siempre que dependa de infracciones de la Constitución Federal.

3a. Que conforme a varios artículos de ésta, el amparo procede en todo caso de violación de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales.

4a. Que la soberanía de los estados tiene, entre otras limitaciones, la de no poder adoptar una forma de gobierno que no sea republicano, representativo, popular.

5a. Que igualmente tiene la limitación de no poder ejercer el pueblo su soberanía, lo cual hace precisamente en las elecciones, sino en los términos respectivamente establecidos en la Constitución Federal y las particulares de los estados.

6a. Que si son infringidos los artículos 41 y 109 de la Constitución Federal, viene para los Poderes de la Unión la obligación indeclinable de no permitir semejante violación de nuestra Carta Fundamental.

7a. Que no debe confundirse la soberanía de los estados con la existencia de autoridades ilegítimas y usurpadoras.

8a. Que el Congreso y el Ejecutivo de la Unión, en cumplimiento del deber que les impone el citado artículo 109, han reconocido o desconocido repetidas veces la legitimidad de las autoridades de los estados.

1. Parte de una interpretación del artículo 16 de la Constitución Federal de 1857, la cual de igual forma que la vigente, establecía que nadie podría ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

2. Para José María Iglesias, tal precepto ubicado dentro del título correspondiente a los “Derechos del Hombre”, permitía que en un juicio de amparo se pudiera invocar su violación por el hecho de que determinado acto autoritario fuera emitido por un funcionario que hubiese sido electo o designado con infracción a normas constitucionales o legales.

3. La consideración anterior la basaba en sostener que un funcionario designado o electo en tales condiciones, era un funcionario “ilegítimo” y, consecuentemente, con una “incompetencia de origen” que podía ser declarada en una sentencia de amparo que concediera la protección constitucional respecto del acto autoritario emitido por dicho funcionario.

4. Asimismo, siendo la misión fundamental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el velar por la estricta observancia de la constitucionalidad y de la legalidad, para Iglesias resultaba inadmisibles que los colegios electorales, como órganos de autoridad, no estuviesen sujetos a control jurídico alguno, cuando por lo general en su manera de proceder imperaban criterios políticos únicamente.

2. *La tesis de Ignacio Vallarta*

No obstante que la tesis de la incompetencia de origen anteriormente reseñada prevaleció en algunos otros casos —convirtiendo a la Suprema Corte de alguna manera en el más alto tribunal electoral de la nación por

9a. Que en caso de constituir una verdadera duda constitucional, el punto sobre competencia de la Corte para examinar esa legitimidad, a la Corte misma es a quien le incumbe resolver la duda, como último intérprete de la Constitución en negocios judiciales.

10a. Que la Corte, ni al examinar la legitimidad de las autoridades de los estados, ni en ningún otro caso, hace declaración alguna general, aunque tenga necesidad de consignar los fundamentos de sus fallos en los considerandos de sus sentencias.

11a. Que no debe causar alarma la doctrina sentada por la Corte, puesto que se reduce a consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítimas a las autoridades de un Estado, cuando funcionan con infracción de la Constitución Federal.

12a. Que a juicio del que suscribe, el amparo de Morelos procedía, por el doble motivo de falta de legitimidad en el diputado Llamas y en el gobernador Leyva, puesto que en la elección del uno y en la reelección del otro, la Constitución Federal había sido infringida.

13a. Que en los Estados Unidos la teoría y la práctica están conformes en considerar, como se ha hecho en este opúsculo, la soberanía de los estados y las facultades de la Corte de Justicia”.

interpretación del concepto de autoridad competente del artículo 16 constitucional—, dicha decisión suscitó reacciones encontradas, no sólo en el pensamiento de los juristas, sino también en el de los políticos en general, dando origen a dos tendencias claramente identificadas: la que comulgaba con la llamada tesis Iglesias y la constituida por los opositores a ella.⁶

Dentro de esta última tendencia se encontraba Ignacio L. Vallarta, quien a partir de 1877 fue nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para Vallarta los amparos relativos a la incompetencia de origen provocaban la búsqueda de la ilegitimidad de la autoridad en épocas remotas, mediante el examen de muchos hechos consumados y consentidos. Estas cuestiones no afectaban los derechos reales o personales de litigante alguno y no interesaban a personas que pedían justicia, sino a partidos que luchaban para hacer valer sus derechos políticos.

Según Vallarta, el hecho de involucrar al Poder Judicial en cuestiones políticas, hacía que dicho poder perdiera “la majestad de sus funciones”. Asimismo, aceptó la tesis de que todo mexicano tiene el derecho de no ser gobernado sino por autoridades legítimas; sin embargo, consideró que ese derecho no puede hacerse efectivo en el amparo sino en la vía y forma determinadas en las leyes, ya que el ciudadano que considere ilegítimo a un presidente, a un congreso, a un gobernador o a una legislatura, no debía de ir a los tribunales a entablar una demanda contra ellos aunque esa demanda sea de amparo, sino que debía ocurrir ante el colegio electoral que revisaba y computaba los votos, que apreciaba las causas relativas a la elección y que resolvía definitiva y finalmente sobre la validez del acto político.

De acuerdo con Vallarta si ese colegio declaraba una elección válida, tal declaración era cosa juzgada en el orden político, y no podía después atacarse; así como no se combate la sentencia ejecutoriada por más injusta que sea, ya que en lo político como en lo judicial, debían haber

6 “Tan grande fue la alarma y el interés, que el Congreso de la Unión expidió la ley del 18 de mayo de 1875, en la cual prohibió bajo penas severas, que la justicia federal juzgara las declaraciones de los colegios electorales.

José María Iglesias protestó enérgicamente ante el Pleno de la Corte y calificó a la ley de inconstitucional; a pesar de ello, poco después un juez de Distrito del estado de Jalisco la consideró válida y la aplicó, razón por la cual, a petición de Iglesias y por mayoría de votos, se le suspendió en el cargo, como medida disciplinaria y la Suprema Corte de Justicia siguió juzgando las resoluciones de los colegios electorales, sin que el Congreso de la Unión aplicara las sanciones previstas en la citada ley del 18 de mayo de 1875”. Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, pp. 261 y ss.

decisiones que no podían discutirse ni revisarse, para evitar resquebrajar los cimientos del orden social.⁷

En síntesis, los principales argumentos contenidos en la tesis Vallarta son los siguientes:

1. Refuta la interpretación propuesta por Iglesias respecto del concepto “autoridad competente” contenido en el artículo 16 constitucional.

2. Para él, la legitimidad se refiere a requisitos o cualidades atribuibles a la persona designada o electa para un determinado cargo público, en tanto que la competencia alude al conjunto de facultades que delimitan el ámbito de acción de un órgano de autoridad, consecuentemente, se trata de ideas diferentes que no deben ser confundidas.

3. Pretender que a través del juicio de amparo el Poder Judicial Federal tenga que analizar aspectos de legitimidad que entrañan, invariablemente, cuestiones políticas, significa desnaturalizarlo y distorsionar su función como garante del orden jurídico.

4. Asimismo, el estudio de la legitimidad de las autoridades tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos, y de acuerdo con lo previsto por el título primero de la Constitución Federal, el juicio de amparo había sido instituido para la protección exclusiva “de los derechos del hombre”, de tal manera que siendo éstos los inherentes a la naturaleza humana con un carácter de inalineables e imprescriptibles, no podían dar cabida dentro de ellos a los derechos políticos, pues la titularidad de los mismos sólo correspondía a los ciudadanos.

Así, los razonamientos antes expuestos por el ministro Vallarta, en contra de la doctrina de la incompetencia de origen, fueron determinantes para, en su oportunidad⁸ establecer la nueva tesis de jurisprudencia en el

7 Para un minucioso estudio respecto de toda la argumentación contenida en la tesis de Vallarta *cfr.* Vallarta, Ignacio, *Obras completas. Cuestiones constitucionales, votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables, resueltos por este tribunal, de enero a diciembre de 1891*, México, Porrúa, 1975, t. III.

8 Al respecto, cabe precisar el antecedente en el que Vallarta externó por primera vez sus puntos de vista contrarios a la tesis de la incompetencia de origen de Iglesias.

Mediante escrito del 21 de mayo de 1878, el licenciado León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Puebla, promovió juicio de amparo ante el juez de distrito de la entidad, en contra de la legislatura local que, erigida en gran jurado, procedió a juzgarlo por haberse negado a reconocer al gobernador y a la propia legislatura, al considerarlos usurpadores del poder público. El quejoso invocó la violación al artículo 16 de la Constitución Federal, al aducir que no es tribunal competente el que no es imparcial, como no lo era la responsable, acusada por el mismo quejoso ante el Senado de la República, como usurpadora del poder público. El juez federal le otorgó el amparo de la Justicia de la Unión, al concluir que no constituía autoridad competente la reunión de personas que con pretensiones de legislatura se erigió en gran jurado.

sentido de que la cuestión de legitimidad es únicamente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicios de amparo.⁹

III. UNA LENTA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA TENDIENTE A PROTEGER, DE MANERA ALTERNATIVA, LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Dadas las circunstancias anteriormente precisadas, y la no existencia, por consiguiente, de una vía de acceso para la protección de los derechos político-electorales, se fueron dando diversos esfuerzos legislativos encaminados a ese fin.¹⁰ No obstante haber tenido prácticamente una nula vigencia práctica, dichas vías impugnativas representan claramente las diversas tendencias que fueron imperando en determinadas épocas hasta

La discusión del asunto se realizó en la Corte los días 19 al 23 de agosto de 1878, fecha esta última en la que se dictó sentencia confirmando la del juez de distrito, razón por la cual otorgó el amparo y protección de la justicia de la Unión al quejoso, al concluir que había sido juzgado por un grupo de diputados que *ejercía de hecho el Poder Legislativo* en el estado de Puebla, en tanto se constituía el respectivo Congreso que, de derecho, ejerciera la autoridad legislativa.

En esa oportunidad, el ministro Vallarta, votó en contra del criterio mayoritario delineando de manera sustancial los argumentos a que se ha hecho referencia en el texto. Sin embargo, tres años después de haber sido estudiado y resuelto el asunto de referencia, Salvador Donde, patrocinado por Jacinto Pallares, mediante escrito del 30 de julio de 1881, interpuso demanda de amparo ante el juez de distrito del estado de Campeche, en contra del tesorero general de la entidad, aduciendo, entre otros argumentos, violación al artículo 16 de la Constitución Federal, al considerar que le cobraba impuestos una autoridad afectada de *incompetencia de origen*, dado que era ilegítima, por haber sido designada por un gobernador ilegítimo también, en virtud de que ya no tenía el carácter de titular del Ejecutivo en los términos de la Constitución local y del Plan de Tuxtepec. Además, adujo el quejoso, la autoridad responsable pretendía cobrar impuestos en sí mismos inconstitucionales.

En sesión del 6 de agosto de 1881, por mayoría de votos, la Suprema Corte resolvió modificar la sentencia del juez de distrito y conceder parcialmente el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso. A partir de esa sentencia, los argumentos expuestos por Vallarta fueron adoptados en lo sucesivo en esta materia. *Cfr.* Vallarta, *op. cit.*, pp. 312-327.

9 En efecto, las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen como causales de improcedencia para el juicio de amparo aquellos que se interpongan contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, así como contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confían la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

10 Dichos esfuerzos se dieron siempre en un proceso de autocalificación de las elecciones con el cual se buscaba la facultad explícita que se le confería al colegio electoral de cada Cámara para calificar la elección de sus miembros, debiendo hacer con plena libertad e independencia no sólo del Poder Ejecutivo y Judicial, sino también de la Cámara colegisladora. De esta manera, en el sistema de autocalificación le correspondía a los colegios electorales del Poder Legislativo, que es un poder político por excelencia, calificar la validez del acto político más importante de cada ciudadano: el voto.

llegar al punto de partida que ya hemos estudiado como tesis de José María Iglesias. De todas ellas hemos elegido únicamente las más relevantes.

1. *Ley Electoral del 6 de febrero de 1917*

Con motivo de la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, se expidió una ley electoral para llevar a cabo las elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Dicha ley facultaba a cualquier ciudadano mexicano para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones de diputados en algún distrito y la de presidente de la República en el territorio en que residiera. Asimismo, podía reclamar ante la Cámara de Senadores la elección de éstos. Cabe destacar que se contemplaban desde entonces causas de nulidad de la elección o de los votos emitidos en un determinado distrito.

No obstante que la ley preveía ya la facultad de todo ciudadano de impugnar las distintas elecciones, no se establecía procedimiento alguno a seguir, por lo que la misma no tuvo vigencia práctica alguna.

2. *Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946*

Esta Ley además de ampliar a los partidos políticos el derecho de los ciudadanos de impugnar las diversas elecciones federales, atribuía como facultad de las Cámaras en el ejercicio de la calificación de las elecciones, solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación sobre irregularidades tendientes a la violación del voto público. No obstante la participación del máximo tribunal del país, su dictamen no tenía efectos vinculatorios para los colegios electorales, quienes podían determinar a su arbitrio cuál era el alcance respecto de la calificación de la elección.¹¹

¹¹ Al respecto, el procedimiento que se establecía, era el siguiente:

“Artículo 113. Cuando a juicio de la Cámara competente hubiere razón para estimar que en la elección ha habido violación del voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales.

Artículo 114. Si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia de

3. *Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951*

Esta Ley contiene como novedad la ampliación a los candidatos el derecho de reclamar la nulidad de la elección de diputados, senadores y presidente de la República, otorgada hasta entonces solamente a los ciudadanos y a los partidos políticos.

4. *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977: el nacimiento del contencioso electoral*

Sin duda alguna el primer paso en la construcción de nuestro sistema de justicia electoral, se dio en 1977 con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Dicha Ley estableció por primera vez un sistema de recursos administrativos para atacar diversos actos tanto en la preparación de la jornada electoral como por hechos acaecidos en la misma.

Así, se establecieron los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, que eran tramitados ante las diversas instancias administrativas quienes eran las encargadas de resolverlos.

Ahora bien, también en dicha Ley se previó un recurso de reclamación del que conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dictara el colegio electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus miembros.

Más allá del procedimiento, lo que nos interesa destacar es que una vez seguido aquél, la Suprema Corte de Justicia tendría que declarar si eran fundados los hechos planteados por los partidos políticos —únicos legitimados para interponer el recurso— para que, posteriormente, la Cá-

la Nación, en su caso, aparecieren irregularidades que a juicio de la Cámara respectiva invaliden la elección de acuerdo con la presente ley, hará la declaración de nulidad.

Artículo 115. Si de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encontrare el Ejecutivo de la Unión motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones ha habido violación del voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o hacer la consignación del caso a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 116. En cualquiera de los casos señalados en los tres artículos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación comunicará oportunamente el resultado de su averiguación a la Cámara correspondiente del Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, para los efectos a que hubiere lugar en la calificación de las elecciones y para la consignación”.

para de Diputados emitiera resolución definitiva sobre la elección respectiva.¹²

Como se ve, a partir de esta Ley se empezó a considerar la posibilidad de que fuera el Poder Judicial, en específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se encargara de resolver las controversias en materia electoral, posición que fue alcanzada veinte años después con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se verá más adelante.

Resulta conveniente señalar que durante esta etapa fueron interpuestos 14 recursos, de los cuales sólo respecto de seis hubo un pronunciamiento

12 Conviene recordar de manera detallada la normativa relativa al recurso de reclamación:

“Artículo 235. Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dicte el colegio electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.

Podrán interponer el recurso los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los Diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El recurso deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que el Colegio Electoral hubiere calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados, presentándose por escrito en la Oficialía Mayor de ésta.

Artículo 236. Es admisible el recurso cuando se haga valer contra las declaratorias que dicte el Colegio Electoral al resolver en la calificación de la elección respectiva sobre las presuntas violaciones a que se refieren los artículos 223 y 224 de esta ley, siempre que las mismas se hayan combatido oportunamente sin haber omitido ninguna instancia, ante los organismos electorales competentes en los términos de esta ley.

Artículo 237. La Cámara de Diputados, una vez comprobado que se satisfacen los requisitos formales para la interposición del recurso, remitirá dentro del término de tres días a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito mediante el cual se interpone, así como los documentos e informes relacionados con la calificación hecha por el Colegio Electoral. No se admitirá la presentación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de alegatos o pruebas diversas a las que contenga el expediente u ofrecidas en el escrito por el cual se interpone el recurso.

Artículo 238. Al interponer el recurso, el promovente acompañará a su escrito los documentos probatorios de los hechos o actos en que apoya su reclamación, tal como aparecen probados en las diversas instancias previas, así como las constancias de que fueron interpuestos previamente todos los recursos ordinarios en los términos de esta ley.

Artículo 239. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al recibir las constancias a que se refiere el artículo 237 de esta ley, examinará si están satisfechos los requisitos necesarios para la procedencia de la reclamación y desechará el recurso cuando no se satisfagan.

Artículo 240. La Suprema Corte de Justicia de la Nación apreciará los hechos tal como aparezcan probados, tomando en cuenta el informe y la documentación remitida por la Cámara de Diputados y resolverá dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que recibió la reclamación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declarará si son o no fundados los conceptos de reclamación expresados por el recurrente, dentro de las 24 horas siguientes lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados.

Artículo 241. Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Cámara de Diputados emitirá nueva resolución que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

de fondo (infundados), en tanto que los restantes fueron desechados por improcedentes.

IV. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA EN MATERIA ELECTORAL: PRIMEROS PASOS HACIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA ELECTORAL

El prácticamente nulo impacto del recurso de reclamación en la vida político-jurídica del país, así como las críticas que recibió el mismo por el papel que se asignaba a la Suprema Corte de la Nación,¹³ dio origen, dentro del marco de la llamada “renovación político-electoral”, a una nueva reforma constitucional en el mes de diciembre de 1986, cuya iniciativa manifestó al respecto:

Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación... En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre los juristas y los publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que *el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.*¹⁴

13 Se suele afirmar que al no contar con fuerza coactiva las resoluciones del máximo tribunal de nuestro país en los recursos de reclamación, al quedar supeditadas a la decisión que en última instancia adoptara el colegio electoral de la Cámara de Diputados —órgano finalmente responsable en los recursos de mérito—, ponía en tela de duda la “supremacía constitucional de la Corte, dejando en entredicho su actuación, que de ser exclusivamente jurídica pasó a ser, en opinión de algunos críticos, de naturaleza política, sin trascendencia en la práctica...”. Cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill Interamericana Editores, 1997, p. 81; Fix-Zamudio, Héctor, “Prólogo”, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. XII y ss., y Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pp. 377 y ss.

14 Código Federal Electoral, 2a. ed., México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, 1987, p. 44.

Así pues, el afán de hacer las elecciones no únicamente procesos políticos, sino también procesos regidos por el derecho, y tomando en cuenta que fue considerada inviable para esos momentos la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (y, en consecuencia, de todo órgano judicial jerárquicamente inferior y dependiente de ella) por las razones que en la iniciativa se plasmaron, trajo como conclusión que se debía promover la creación de un tribunal *independiente del Poder Judicial y consecuentemente configurarse como órgano autónomo*, no obstante que en su conformación e integración debía participar necesariamente el Poder Legislativo, así como también en forma particular los mismos partidos políticos al formular las propuestas para designar a los magistrados de ese tribunal.

1. *Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral*

Siguiendo estos lineamientos, se sentaron las bases para conformar un régimen contencioso electoral de carácter mixto, predominantemente político, pero con algunos aspectos más precisos que el contencioso judicial que imperaba desde 1977. Las características fundamentales que se previeron con la reforma de mérito, en términos del último párrafo del artículo 60 de la carta magna, son las siguientes:

1. Se precisó que le correspondía al gobierno la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, con la “corresponsabilidad” de los partidos políticos y ciudadanos;

2. La ley debía establecer los medios de impugnación necesarios para garantizar que los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y la legislación secundaria, y

3. Por primera vez en la historia constitucional y legal en materia electoral en nuestro país, se ordenó la creación de un tribunal cuya competencia debía precisarse a través de la ley reglamentaria respectiva, pero se puntualizaba que sus resoluciones serían “obligatorias”, aunque modificables, en forma definitiva e inatacable, por los colegios electorales de cada una de las Cámaras.

Como se puede apreciar, las bases constitucionales resultaban por demás escuetas, toda vez que la Constitución sólo disponía el establecimiento de medios de impugnación y la creación de un tribunal cuya competencia determinaría la ley, con la característica de que sus resoluciones podían ser libremente modificadas por los respectivos colegios electora-

les,¹⁵ pero no precisaba la naturaleza del tribunal ni sus bases organizativas y funcionales.

En este tenor, el Código Federal Electoral publicado en febrero de 1987, en su calidad de ley reglamentaria, denominó al tribunal en estudio, Tribunal de lo Contencioso Electoral y lo caracterizó como un organismo autónomo de carácter administrativo,¹⁶ compuesto por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que conformaban una sola sala con sede en la capital de la República, misma que resolvía en pleno. Dicho órgano jurisdiccional era de carácter transitorio, pues la ley dispuso que se instalaría unos meses antes de que iniciaran las elecciones federales ordinarias, concluyendo sus funciones al término del proceso electoral de que se trate.

Con base en un procedimiento jurisdiccional uninstancial, el Tribunal de lo Contencioso Electoral era competente para resolver el recurso de apelación, creado para impugnar las resoluciones dictadas por las autoridades electorales en la etapa preparatoria de la elección y previo desahogo de una primera instancia administrativa ante las mismas (recursos de revocación o revisión, según fuera el caso), y además, el recurso de queja, el cual tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o en su caso, de la elección efectuada en un determinado distrito electoral, siempre que se diera alguna de las causales de anulación previstas por el Código.¹⁷

Es de advertir que, conforme lo ordenaba el artículo 335 del Código Federal Electoral, las resoluciones que emitiera el Tribunal de lo Contencioso Electoral se limitaban a: 1) En los recursos de apelación: confir-

15 Se apuntó en la iniciativa de reformas constitucionales que se proponía la creación “de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales”. Sin embargo, líneas más adelante precisaba que, en atención al principio de división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación (heterocalificación política respecto de la elección de presidente) que por virtud de las mismas reformas se reorganizó, el carácter de los colegios electorales de diputados y senadores como órganos decisivos en última instancia era “la única propuesta congruente”. *Idem*, pp. 44 y ss.

16 Decía, con deficiente técnica legislativa, el artículo 352 del ordenamiento indicado: “El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código”.

Tal denominación y características no se salvaron de severas críticas en ocasiones fundadas aunque ciertamente exageradas. *Cfr.* Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 488 y ss.

17 Artículos 318, fracción IV, 323, 327 y 353 del Código Federal Electoral.

mar, modificar o revocar el acto impugnado, y 2) Respecto de los recursos de queja: ordenar a las comisiones, federal y locales electorales no expedir las constancias de mayoría o de asignación, según fuera el caso, cuando se actualizara alguna de las causales de nulidad de elección de diputados o senadores. Lo anterior, en virtud de que el numeral 338 del ordenamiento citado preveía como atribución exclusiva de los colegios electorales que calificaran la elección respectiva la posibilidad de decretar las nulidades de votación recibida en una o varias casillas o de elección contempladas en los artículos 336 y 337 del código invocado.¹⁸

Dentro de este marco jurídico, durante el proceso electoral federal de 1988, por virtud del cual se renovaron integrantes de ambas Cámaras legislativas del Congreso y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y se eligió presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal de lo Contencioso Electoral conoció y resolvió un total de 23 recursos de apelación y 593 de queja.

2. *El Tribunal Federal Electoral. Primera etapa*

No obstante que las reformas de 1986 y 1987 significaron un avance en esta materia, los partidos políticos consideraron que la regulación establecida resultó altamente insatisfactoria, sobre todo a la luz de su aplicación en el proceso electoral de 1988, que como es bien sabido, se ha significado por ser uno de los más controvertidos de los últimos tiempos. De ahí que desde entonces, se hizo el planteamiento de realizar una revisión a fondo del marco jurídico electoral.

18 En efecto, si bien el Tribunal contaba con facultades para apreciar si se daban los supuestos de nulidad de votación recibida en casilla o de una elección, esa actuación únicamente podía traer como consecuencia que a) El Tribunal ordenara a la Comisión Federal Electoral, o en su caso a las comisiones locales electorales, que no expidiera la respectiva constancia de mayoría o asignación, cuando se actualizara alguno de los supuestos previstos en el artículo 337 del Código Federal Electoral, o b) Que no fuera tomada en cuenta en el cómputo final correspondiente la votación recibida en la o las casillas cuya nulidad se hubiera determinado, conforme las hipótesis contenidas en las diversas fracciones del artículo 336 del mismo código.

A pesar de que el alcance de la queja resulta evidentemente limitado, pues el colegio electoral competente podía eventualmente desestimar los argumentos de fondo señalados por el Tribunal y declarar electo al candidato involucrado, señala Franco González Salas que la resolución emitida habría surtido sus efectos con toda eficacia al no haberse expedido la constancia de que se tratara y, consecuentemente, la imposibilidad del presunto de participar en el colegio electoral. *Cfr.* Franco González Salas, J. Fernando, "El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro", *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1986*, México, 1999, p. 198.

Con tales fines, en la sesión del 9 de enero de 1989 de la Comisión Federal Electoral se aprobó el *Acuerdo por el que se crea la Comisión especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales, y bases a que se sujetará su funcionamiento*,¹⁹ por virtud del cual se estableció un foro nacional de consulta sobre reforma electoral, organizado por la Comisión recién creada, la cual mantuvo sus trabajos del 17 de enero al 26 de abril de 1989. La *Convocatoria para la consulta pública sobre reforma electoral* que al efecto se expidió contempló los siguientes enunciados generales: derechos políticos y representación nacional; régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; política y medios de comunicación social; registro nacional de electores; *organismos, procesos y contencioso electoral*; e instituciones políticas del Distrito Federal.²⁰

Los días 29 de marzo y 5 y 12 de abril de 1989 se llevaron a cabo las audiencias públicas enfocadas al tema *Organismos, procesos y contencioso electoral*, desahogándose más de 22 intervenciones. Para el mes de junio del mismo año, la *Comisión Especial* presentó su informe final a la Comisión Federal Electoral, del cual, en cuanto al tema que nos interesa, se manifestó principalmente:²¹

El tema contencioso y calificación electorales fue abordado por la Comisión Especial desde la perspectiva de la dicotomía doctrinaria entre los principios de autocalificación y de heterocalificación de las elecciones. En función del principio adoptado por cada partido, se analizó la intervención del Tribunal Electoral, de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, y del órgano electoral de mayor jerarquía...

La deliberación sobre el Tribunal Electoral consideró dos propuestas extremas: la de desaparecerlo y la de fortalecerlo. En el marco de esta segunda opción se planteó la posibilidad de ampliar sus atribuciones.

En tal sentido se contemplan las siguientes medidas: revisar el sistema de recursos para simplificarlo; acumular materialmente los expedientes sobre las impugnaciones de un mismo distrito electoral; respetar la garantía de audiencia; admitir la intervención del tercero perjudicado; ampliar los tipos de pue-

19 El presente acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1989.

20 Esta Convocatoria fue publicada en los diarios de circulación nacional el 19 de enero de 1989.

21 *Consulta pública sobre reforma electoral. Memoria 1989*, México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, 1989, t. II, pp. 598 y ss.

bas que se ofrezcan; facultar al Tribunal para allegarse de pruebas; y descentralizarlo a través de la creación de salas regionales.

Otro aspecto importante de la discusión se centró en la ubicación del Tribunal, planteándose como propuestas alternas el mantenerlo en su condición actual de órgano autónomo o el integrarlo al Poder Judicial Federal. Con todo, en las aproximaciones logradas por los partidos que optan por la permanencia del propio Tribunal, prevaleció que lo principal es su fortalecimiento.

En relación a las resoluciones que emita el Tribunal Electoral hubo coincidencia sobre la necesidad de darles mayor firmeza. Para tal efecto se analizó la posibilidad de que tales resoluciones sean definitivas e inatacables, dándole al Tribunal el carácter de pleno derecho y desapareciendo la autocalificación por los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores. En otra propuesta de carácter mixto, que también suprime dichos colegios, se combinan la calificación jurisdiccional a cargo del Tribunal y la calificación política por parte del órgano electoral superior. También se analizó la viabilidad de otro sistema mixto de calificación, basado en la intervención conjunta del Tribunal y de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, con un grado mayor de vinculación entre las resoluciones de ambas instancias.

Algunas propuestas analizadas por la Comisión Especial en torno a los colegios electorales de las Cámaras integrantes del Poder Legislativo, estuvieron supeditadas a las posiciones asumidas sobre el Tribunal Electoral. En el caso de que sea un Tribunal de pleno derecho, deben desaparecer los colegios electorales; en el caso de un sistema mixto de calificación, debe preservarse la intervención de los colegios electorales, si bien sobre bases nuevas.

Tales planteamientos implicarían para la Cámara de Diputados un Colegio Electoral integrado con un número reducido de presuntos diputados que refleje la composición partidista del pleno; y en el caso del Senado, un colegio constituido por la totalidad de los presuntos senadores. Ambos colegios sólo podrían modificar las resoluciones del Tribunal Electoral, con apego a derecho y mediante el voto calificado de las dos terceras partes de sus respectivos integrantes. A fin de reducir la discrecionalidad, los colegios actuarían conforme a un procedimiento debidamente reglamentado.

Otro planteamiento elimina la intervención del Tribunal y considera la autocalificación limitada a los resultados de casillas impugnadas, debiéndose mejorar la integración de las mesas directivas de las propias casillas y el procedimiento de votación.

Según se advierte, la tendencia predominante favorecía el fortalecimiento del ámbito competencial del órgano jurisdiccional especializado

en la materia electoral federal, pero sin que existiera una idea clara y precisa respecto de los términos exactos en que debería expresarse ese mayor cúmulo de atribuciones.

En forma paralela al foro nacional de consulta realizado por la Comisión Federal Electoral, el 26 de enero de 1996, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados acordó celebrar sesiones de audiencia pública, por conducto de una subcomisión creada *ex profeso*, con el fin de recabar la más amplia información sobre los temas en materia político-electoral, situación que se estimó necesaria para el correspondiente dictamen de las iniciativas de reforma que sobre la materia le fueran presentadas. De conformidad con lo anterior, las audiencias públicas se llevaron a cabo a partir del 14 de febrero y hasta el 28 de abril, sujetándose al temario aprobado, dentro del cual se destacaba el referente a *Lo contencioso electoral y sus órganos*, así como el de *La calificación de las elecciones*. Terminado el proceso de audiencias, la subcomisión llevó a cabo sesiones con objeto de definir puntos de consenso, con base en un temario más concentrado.

El 27 de junio, la Comisión Permanente emitió un decreto por medio del cual se convocó a un periodo extraordinario de sesiones, a partir del 28 de agosto y no más allá del 20 de octubre, para ocuparse, entre otros asuntos, de las iniciativas de modificación constitucional y a la legislación secundaria que en materia electoral se hubieren presentado desde el 1o. de septiembre de 1988 y hasta antes del 15 de agosto de 1989.

Del análisis de las propuestas de reforma presentadas, así como del dictamen que elaboró la subcomisión que se creó para sistematizar los cambios propuestos, se llegó a la conclusión de que los puntos de coincidencia entre los partidos políticos en relación al órgano encargado de dirimir las controversias que se suscitaren en materia electoral, eran las siguientes:²²

1. Existencia de un Tribunal Electoral con suficiente competencia y atribuciones.
2. Actuación de dicho Tribunal en salas regionales con el concurso de jueces instructores.
3. Resoluciones del Tribunal con carácter obligatorio y vinculante.

²² Según se hizo constar en el Dictamen presentado al Pleno de la Cámara de Diputados. Cfr. Rojas Bernal, Enrique, *Actas y versiones de la LIV Legislatura. Volumen III. La contrarreforma electoral de 1989-1990*, México, Centro de Estudios Legislativos, Editorial Factor, 1992, pp. 74 y ss.

4. La calificación electoral debería ser jurídico-política.
5. Existencia de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto a los diferentes actos del proceso electoral.
6. Principio de definitividad en las etapas electorales.
7. Imperio del derecho en los procesos electorales.
8. Dictamen inmediato por el órgano calificador de aquellas constancias que no hubieren sido impugnadas.

Como se puede apreciar, en el fondo de varios de estos planteamientos se encontraba la idea de que el tribunal competente para resolver los conflictos electorales no sólo debía ser independiente del Poder Judicial, sino que además debía configurarse como un órgano jurisdiccional que viniera a significarse como la suprema autoridad en materia electoral. Empero, prevaleció una diferencia fundamental entre quienes argumentaban que la calificación debía efectuarla el Tribunal Electoral y entre quienes sostenían el principio de autocalificación, sin que existiera unanimidad respecto si las resoluciones emitidas por el Tribunal deberían ser o no revisadas y, en su caso, modificadas por un número calificado de los integrantes de los colegios electorales.

De esta manera, el 6 de abril de 1990 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 5o., 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI, base 3a., y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los lineamientos a que se ha hecho referencia fueron recogidos en dichas reformas, fundamentalmente, en los artículos 41 y 60 constitucionales.

La trascendencia de la reforma en comento se puede resumir en los siguientes puntos:

En primer término, se precisó en el artículo 41 constitucional que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispusiera la ley; asimismo, se estableció que dicha función se debía realizar a través de un organismo público que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se debería regir en su actuación por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En segundo lugar, para la resolución de los aspectos contenciosos se dispuso la creación de un tribunal al que la Constitución le confirió el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, que se integraría con magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el presidente de la República, y el cual funcionaría en una sala central y cuatro regionales, atendiendo a cada una de las cinco circunscripciones plurinominales que en materia electoral establecía la Constitución. Esta nueva estructura orgánica atendía a un criterio de descentralización laboral, ya que en el proceso de 1988 se concentraron en la única sala del Tribunal de lo Contencioso Electoral casi 600 impugnaciones. Cabe destacar que esta reforma estableció que una vez en funciones, los magistrados serían independientes y responsables sólo ante el mandato de la ley.

Finalmente, es importante mencionar que con la reforma de 1990 al artículo 41 constitucional, se sentaron las bases para configurar un sistema recursal integral que confiriera definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y a través del cual se garantizara que todos los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

Ahora bien, no obstante lo anterior, la reforma en estudio establecía que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral serían obligatorias, definitivas e inatacables, en el entendido de que aquellas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se dedujera que existieran violaciones a las reglas en materia de admisión o valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste fuera contrario a derecho, con lo que la jurisdicción del Tribunal quedaba sujeta al control de los colegios electorales.

Sentadas las nuevas bases constitucionales en la materia, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, ordenamiento reformado y adicionado mediante decreto publicado el 3 de enero de 1991, en cuyos libros sexto y séptimo se contenían las normas de competencia y organización del llamado Tribunal Federal Electoral, así como las relativas a las nulidades y el sistema de medios de impugnación, cuyos principios mejoraron notablemente a las legislaciones precedentes,

pues distinguió y reguló las figuras procesales, estableciendo reglas más claras y amplió, en lo general, el marco jurídico procesal,²³ como respuesta a las inquietudes vertidas en los diversos foros de consulta a que nos hemos referido.

Bajo esta normatividad, la sala central del Tribunal Federal Electoral, ahora de carácter permanente, era competente para resolver los recursos de apelación que se interpusieran en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral. Por su parte, durante los procesos electorales, resolvía los recursos de apelación e inconformidad que se interpusieran en contra de actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que correspondían a la circunscripción plurinominal a la que perteneciera el Distrito Federal. En tanto, las recién creadas salas regionales, que únicamente funcionaban durante el proceso comicial, gozaban de competencia para sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad que se presentaran en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales radicados en la circunscripción plurinominal a la que perteneciera cada una de dichas salas.²⁴ Cabe hacer notar que el procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal era en todo caso de carácter uniinstancial.²⁵

A diferencia del Código Federal Electoral abrogado por la nueva legislación, las salas del Tribunal se encontraban facultadas para anular la votación recibida en casilla o, eventualmente, alguna elección de diputados o senadores electos por el principio de mayoría relativa, cuando se

23 Se regularon, así, en forma más pormenorizada, las reglas referentes a la competencia, legitimación —“capacidad”— y legitimación, interposición de los distintos medios de impugnación, notificaciones, acumulación de expedientes, procedimiento de sustanciación (por virtud del cual se especificaron normas de publicación de los medios de impugnación, que garantizaban plenamente la garantía de audiencia de los terceros interesados y la participación de los coadyuvantes), causales de improcedencia, pruebas (con un catálogo un poco más amplio que el contemplado en el Código Federal Electoral de 1987) y resoluciones. De igual forma, se previó por primera ocasión la facultad de crear jurisprudencia, la cual estaba limitada a la actuación de la sala central.

24 Artículos 264, 265, párrafo 2; 266, párrafo 1, incisos a) y b); 267, párrafo 1, inciso a); 294, párrafo 1, inciso c); 295, párrafo 1, incisos b) y c); 299, párrafo 3, y 300, párrafos 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

25 Es de advertir, asimismo, que, eventualmente, las salas del Tribunal Federal Electoral podían resolver los recursos de revisión, cuando se encontraran relacionados con algún recurso de inconformidad (y se hiciera valer la conexidad de la causa en este último) y se hubieren interpuesto dentro de los cinco días previos al de la jornada electoral. La misma regla aplicaba —y de hecho rige en nuestro derecho vigente— para los recursos de apelación.

actualizaran los supuestos normativos (de carácter taxativo) previstos en el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunque dicha actuación era revisable y modificable, bajo ciertos supuestos, por los colegios electorales de ambas Cámaras legislativas.²⁶

En el proceso electoral de 1991 se renovaron integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El Tribunal Federal Electoral, a través de sus salas, conoció y resolvió de 680 asuntos: 172 recursos de revisión, 42 de apelación y 465 de inconformidad, así como uno que se catalogó como inno-

3. *El Tribunal Federal Electoral. Segunda etapa*

Una vez enfrentado el proceso electoral federal de 1991, y en preparación de las elecciones presidenciales de 1994, los partidos políticos manifestaron de nueva cuenta su inconformidad por el estado que guardaba el marco jurídico electoral, el cual, según ellos, debía sujetarse necesariamente a los consensos que en esta materia se lograran, para llegar a un grado de confiabilidad indiscutible. Al igual que en la reforma de 1990, se llevaron a cabo diversas consultas y foros cuyo principal propósito consistía en arribar a propuestas concretas de reformas a la ley fundamental y a la legislación secundaria aplicable.

Con base en este antecedente, en 1993 se aprobó una nueva reforma en materia electoral, por virtud de la cual se confirmó por primera vez al Tribunal Federal Electoral, la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. De esta manera, se constituyó por primera vez a este órgano en un tribunal de pleno derecho. Se caracteriza igualmente esta reforma, porque en virtud de ella desapareció en nuestro país el sistema de autocalificación heredado desde la Constitución de Cádiz en 1812, adoptándose el sistema de heterocalificación, administrativa o jurisdiccional, según fueran objeto o no de impugnación las declaraciones de validez que emitieran los órganos del Instituto Federal Electoral.

26 “Desafortunadamente las normas constitucionales relativas a la actuación de los colegios electorales no fueron reglamentadas y por tanto, en el proceso electoral de 1991 actuaron bajo acuerdos parlamentarios que no se cifieron a las normas básicas”. Franco González Salas, J. Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, 1996, p. 30.

El texto constitucional derivado de la reforma a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la carta magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de septiembre de 1993, por lo que respecta al tema que nos ocupa, se resume en los siguientes puntos:

1. En primer término, el artículo 41 establecía que se mantendría un sistema de medios de impugnación desarrollado por la ley reglamentaria, con objeto de dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral del que era competente para conocer el organismo previsto en el párrafo octavo del mismo artículo (Instituto Federal Electoral) —en el caso de los recursos de revisión— y el Tribunal Federal Electoral, al que además se le confirió por primera vez la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

De singular importancia resulta el hecho de que, por virtud de la citada reforma constitucional, se dispuso que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarían su debida integración, lo que se vino a significar como la primer incidencia directa del Poder Judicial de la Federación en asuntos electorales, desde que en 1986 desapareciera el recurso de reclamación.

En efecto, en la integración de la mencionada sala de segunda instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación jugaba un papel preponderante, pues era el órgano facultado para, en cada proceso electoral, proponer a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, los nombres de los candidatos (necesariamente miembros de la judicatura federal) a ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes que, junto con el presidente del Tribunal, conformarían dicha sala.²⁷

2. Como ya se advirtió, otra cuestión relevante de la reforma fue el haber conferido al Tribunal la facultad para resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación que se presentaran para impugnar las elecciones de diputados y senadores, con lo que consecuentemente desaparecieron los colegios electorales de ambas Cámaras, los cuales, como ya hemos visto, eran la última palabra en materia de calificación de elecciones. Cabe destacar que la única elección que con motivo de la reforma seguía siendo objeto de calificación por parte del colegio electoral de la Cámara de Diputados, era la de presidente de la República

27 Artículos 41, párrafo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 269, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigentes.

(sistema de heterocalificación de índole política). En este caso, la resolución que emitía el colegio electoral tenía el carácter de definitiva e inatacable.

3. En tercer término, por virtud de la reforma, se creó la sala de segunda instancia del Tribunal. Dicha sala era competente para revisar, entre otros asuntos, las resoluciones de las salas central y regionales —cuya integración respetó la reforma—, recaídas a los recursos de inconformidad, estableciéndose de esta forma un procedimiento jurisdiccional biinstancial, en los casos en los que se justificara una relevancia directa e inmediata respecto de los resultados electorales. De esta manera, la sala de segunda instancia podía modificar las resoluciones de las salas antedichas, cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se hubiera podido modificar el resultado de la elección.

Efectuada la reforma constitucional, mediante decreto publicado el 24 de septiembre de 1993,²⁸ el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sufrió diversas modificaciones a efecto de hacerlas congruentes con las nuevas disposiciones constitucionales, tras las cuales se conservaron —no sin variaciones, pues, entre otras cuestiones, desapareció el recurso de aclaración que los ciudadanos podían interponer en contra de las “oficinas municipales” del Instituto, respecto de actos relativos a la indebida inclusión o exclusión del listado nominal de electores, para incluirlo dentro de los supuestos del recurso de apelación— los recursos de revisión, apelación e inconformidad con, en términos generales, la competencia que originalmente les había sido asignada.

Como ya se había anticipado, al desaparecer los colegios electorales, se instauró para casos excepcionales la vía de una segunda instancia, la cual fue denominada por la legislación secundaria como recurso de reconsideración, medio de impugnación de estricto derecho por virtud del cual podían atacarse:

1. Las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgrimieran agravios por los cuales se pudiera dictar una resolución con la que se modificara (o pudiera modificar) el resultado de la elección de diputados o de senadores.

28 Posteriormente, mediante reforma publicada el 23 de diciembre de ese mismo año, se hicieron nuevas adecuaciones a este cuerpo normativo, para hacerlo congruente con las modificaciones que a nivel constitucional se efectuaron, principalmente, respecto de la elección de los órganos de gobierno del Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993).

2. La asignación de diputados o representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional realizada, respectivamente, por el Consejo General o el Consejo Local del Distrito Federal del Instituto Federal Electoral.

Al ser de carácter excepcional, la procedencia de este medio se encontraba sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos especiales de procedencia (denominados “presupuestos”), similares a los que hoy contempla la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²⁹

Con este espectro normativo, se llevaron a cabo las elecciones federales de 1994, en las que se eligieron presidente de la República, diputados por ambos principios, senadores de mayoría relativa y primera minoría, así como representantes a la Asamblea del Distrito Federal, por ambos principios. En total, el Tribunal Federal Electoral conoció de 81,549 asuntos durante dicho proceso: 23 recursos de revisión, 80,083 de apelación (de los cuales 80,023 fueron interpuestos por ciudadanos y 60, por los partidos políticos), 1,232 de inconformidad y 211 de reconsideración.

V. LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: EL RECONOCIMIENTO DE LA NECESARIA JUDICIABILIDAD DE LAS CUESTIONES ELECTORALES

Una vez más, a partir de enero de 1995, el gobierno y los partidos políticos, principalmente, efectuaron una serie de reuniones y pláticas tendentes a la consecución de un proyecto conjunto de reformas constitucionales y legales en la materia. De forma paralela, el Instituto Federal Electoral, durante el segundo semestre de dicho año, llevó a cabo un foro de debate —mediante la celebración de audiencias públicas en cada una de las ciudades cabecera de circunscripción plurinominal— en el que se canalizaron las inquietudes y propuestas de académicos, especialistas, representantes y militantes partidistas, así como la ciudadanía en general.

Dentro de las mesas de negociaciones y del foro mencionados, los aspectos que cobraron un mayor relieve respecto del tema de la justicia electoral fueron, en términos generales, los siguientes:³⁰

29 Artículos 316, párrafo 3, y 323, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigentes.

30 Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997, p. 142.

1. Revisar la estructura del órgano encargado de impartir justicia electoral;
2. Revisar la fórmula de integración del órgano en cuestión;
3. Revisar las reglas y procedimientos relacionados con la procedencia de los recursos contencioso-electorales;
4. Establecer mecanismos de control constitucional respecto de las leyes y actos en materia electoral, y
5. Establecer mecanismos de protección constitucional a los derechos políticos de los mexicanos.

Después de más de dieciocho meses de intensas negociaciones, por primera ocasión en la historia reciente de nuestro país, se logró una iniciativa de reforma constitucional concebida en forma inclusiva en dos aspectos: en su contenido se vertían todos los asuntos que habían sido objeto de discusión por parte de las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y porque fue construida con el consenso de todas éstas, lo que evidentemente se manifestó en la aprobación unánime de las mismas dentro del procedimiento legislativo. En este tenor, el 22 de agosto de 1996 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron o derogaron más de 20 preceptos constitucionales.

La evolución que sufrió la autoridad jurisdiccional electoral a lo largo de los años, tuvo un avance significativo en la referida reforma, en donde se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación con el carácter de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, con la salvedad de lo referente a las acciones de inconstitucionalidad, por la no conformidad a la Constitución de las leyes electorales, previstas en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, de las que tendrá conocimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³¹

Es en esta reforma a la Constitución cuando se termina con la calificación política de las elecciones, ya que desaparece el colegio electoral para la elección de presidente y se da la judicialización de los procesos electorales, otorgándole atribuciones a la Sala Superior del Tribunal Electoral para que sea ella quien califique la elección presidencial y que haga

31 Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 habían incorporado en el artículo 105 las acciones de inconstitucionalidad, pero éstas excluían expresamente la materia electoral, por lo que, al reformarse la mencionada fracción segunda, se eliminó la salvedad que existía respecto de normas electorales.

la declaración de presidente electo, dándole únicamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la facultad de expedir el Bando Solemne, tal como lo dispone el artículo 74, fracción I de la Constitución.

Asimismo, es la primera ocasión en la historia de nuestro país en que se crean órganos específicos y sistemas de medios de impugnación determinados para el control legal y constitucional³² de los procesos electorales y la protección constitucional, garantía otorgada a los ciudadanos en la protección de sus derechos políticos, tal como lo dispone la Constitución Política en su artículo 41, fracción IV.

En efecto, pese a que desde 1977 se introdujeron mecanismos de impugnación jurisdiccionales o administrativos en contra de actos o resoluciones de las autoridades electorales, el propósito de todos ellos fue tutelar, en mayor o menor medida, la observancia del principio de legalidad en los mismos, esto es, la adecuación de la actividad electoral administrativa a lo previsto por el legislador secundario, sin que fuera posible hacer valer la no conformidad de los actos impugnados o de las leyes en las que se fundamentaran los mismos con la ley fundamental, pues, como se ha visto —brevemente con antelación—, la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o de cualquier otro órgano judicial, se encontraba impedida por la jurisprudencia definida y por los preceptos relativos de la Ley de Amparo.

Así, en su momento, la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los cuatro partidos con representación en el Congreso de la Unión manifestó claramente que:

la presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad... pues... se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez exista en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes [y actos] electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de

32 En ocasiones, suelen subsumirse los principios de constitucionalidad y legalidad dentro de otro de mayor jerarquía: el de juridicidad. *Cfr.* Burgoa, Ignacio, *Necesaria reivindicación del prestigio del Poder Judicial Federal*, México, 1992, pp. 7 y ss.

las autoridades electorales locales así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Es así que la reforma política de 1996 vino a llenar una importante laguna en cuanto al control de constitucionalidad en el ámbito electoral (abarcando leyes, actos, resoluciones y derechos político-electorales de los ciudadanos, ya sea dentro del ámbito federal o local), al expresar ahora el artículo 41 de la Constitución que: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalan esta Constitución y la ley...”.

De igual forma, al regular la competencia, estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral, el artículo 99 constitucional dispone que dicho órgano será “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia”, con la sola excepción ya comentada, y que entre su competencia se encuentra resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a las que se deriven de las elecciones federales de diputados, senadores o presidente.

Consecuentemente, cuando el texto fundamental alude en el artículo 41 a la sujeción de todo acto o resolución electoral a los principios de constitucionalidad y legalidad, lo hace en su sentido más amplio y no restringiéndolo a los que derivan de un proceso electoral.

También resulta necesario remarcar que, por virtud de la reforma en comento, el Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver, en última y definitiva instancia, bajo ciertos y determinados requisitos de procedencia —como más adelante se verá—, de las impugnaciones que presenten los partidos políticos en contra de actos o resoluciones de las autoridades electorales estatales³³ y de los juicios en los que se hagan valer violaciones a los derechos políticos de votar, ser votado y de libre asociación y afiliación en materia político-electoral.

En este contexto, con el propósito de adecuar la legislación secundaria al nuevo marco constitucional, el 22 de noviembre de 1996 fueron publicadas las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

33 Por supuesto, bajo la nueva normatividad, la Corte es la competente para conocer de las impugnaciones por las que se alegue la inconstitucionalidad de leyes emitidas por los correspondientes órganos estatales.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expidiéndose asimismo la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual era necesaria al rebasar la competencia del Tribunal Electoral el ámbito puramente federal.

Conforme esta nueva normatividad, en el sistema de medios de impugnación en la materia subsistieron los recursos de revisión (de índole administrativo), apelación y reconsideración en términos muy similares a como se encontraban previamente regulados; lo mismo sucedió con la inconformidad, aunque ahora recibe la categoría de juicio, por contener los elementos formales y materiales para ser considerado de esta manera. Junto con los anteriores, se introdujeron los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, a efecto de cumplimentar las incipientes previsiones constitucionales.

1. Estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se estructura orgánicamente con una Sala Superior, ubicada en el Distrito Federal y cinco salas regionales, cuyas sedes son las ciudades designadas cabecera de circunscripción plurinominal. La Sala Superior es permanente y se integra con siete magistrados; en tanto que las regionales se constituyen con tres magistrados, debiéndose instalar a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a su conclusión, existiendo la posibilidad de instalarse y funcionar durante la realización de elecciones extraordinarias.³⁴

2. Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En términos de lo previsto en el artículo 99, párrafo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las disposiciones aplicables de la Ley General del Sistema de Medios de Impug-

³⁴ Artículos 99, párrafos 1 y 3 de la Constitución; y 185, 187 y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

nación en Materia Electoral y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable:

1. Las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores. Lo anterior se lleva a cabo durante los procesos electorales federales, específicamente dentro de la etapa de resultados y de declaraciones de validez, mediante un procedimiento biinstancial:

En primer término, a través del juicio de inconformidad que interpongan los partidos políticos nacionales y, eventualmente, los candidatos, se pueden impugnar las determinaciones de los órganos del Instituto Federal Electoral (consejos distritales y locales) que violen normas constitucionales o legales, tales como los resultados de las actas de cómputo distrital o de entidad federativa por las causales de nulidad de votación recibida en una o varias casillas o por nulidad; dichos resultados, pero por la existencia de un error aritmético en la suma efectuada; o las determinaciones que se efectúen sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría.

Este juicio es competencia de la sala regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en la circunscripción plurinominal en la que se encuentre ubicado el órgano electoral que haya emitido el acto o resolución.

Como una segunda instancia, se encuentra previsto el recurso de reconsideración, el cual únicamente es procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de las elecciones de diputados y senadores, así como también en contra de las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones efectúe el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Al ser considerado por el propio artículo 60 de la Constitución como un medio de impugnación excepcional, en los dos supuestos de procedencia señalados, la ley contempla una serie de presupuestos y requisitos especiales, con objeto de que únicamente los asuntos de impacto en los resultados finales de las elecciones sean conocidos y estudiados.

La Sala Superior del Tribunal Electoral es la competente para resolver este recurso, el cual, al igual que la inconformidad, únicamente puede ser interpuesto por los partidos políticos nacionales y, excepcionalmente, por los candidatos.

2. Las impugnaciones referentes a la elección de presidente de la República. Terminada esta función, debe proceder a realizar el cómputo final de la elección de mérito, procediendo a formular la declaración de validez y la de presidente electo.

Se llevan a cabo estas impugnaciones mediante el juicio de inconformidad, que en la especie presenta como variación a las reglas ya anotadas un carácter uniinstancial y la competencia del órgano resolutor, que es la Sala Superior.

3. Los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en los dos casos anteriores, que sean violatorios de normas constitucionales o legales.

Esta hipótesis se concretiza mediante el recurso de apelación, el cual, a diferencia de la legislación precedente, puede interponerse en todo momento por los partidos políticos o agrupaciones políticas. Procede para impugnar las resoluciones que hayan recaído a los recursos de revisión, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que no sean susceptibles de ser atacados mediante este último recurso, así como en contra del informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión de Vigilancia y al Consejo General, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores. Cuando la apelación se presente en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones procede únicamente, salvo el caso de aplicación de sanciones, en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión.

La competencia del presente medio de impugnación varía según el momento en el que se presente: fuera del proceso electoral federal, es competente en todo momento la Sala Superior, en tanto que dentro del proceso dicha sala exclusivamente cuando se ataquen actos o resoluciones del consejero presidente del Instituto, del Consejo General, de la Junta General Ejecutiva y el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. En los demás casos, es competente la sala regional que ejerza jurisdicción en la circunscripción plurinominal en la que se encuentre ubicado el órgano electoral que haya emitido el acto o resolución. En todo caso, el procedimiento es uniinstancial.

4. Los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar de-

terminantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

Señala además la Constitución que esta vía procede solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

Por su parte, la ley procedimental de la materia, al regular el novedoso juicio de revisión constitucional electoral, a efecto de cumplimentar la disposición constitucional en comento, agrega a los requisitos anteriores el consistente en que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas en las legislaciones locales para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado el acto o resolución de que se trate, lo que indudablemente resalta el matiz de instrumento jurídico excepcional de defensa que caracteriza a este juicio, el cual es de carácter uniinstancial.

La competencia en todo caso recae sobre la Sala Superior y la presentación corresponde en exclusiva a los partidos políticos.

5. Los actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y legales para su ejercicio.

Esta nueva figura se tradujo legalmente en el juicio para la protección de los derechos político-electorales. Si bien en la legislación precedente ya existían los medios jurídicos para hacer valer violaciones que incidieran dentro de la esfera de este tipo de derechos, su alcance era más limitado, por la sencilla razón que eran instrumentos de control de la legalidad, en tanto que este, como consecuencia del objetivo de la última reforma, es ya un medio de control constitucional que viene a cubrir la improcedencia del juicio de amparo en este tipo de asuntos.

Puede ejercerse el presente medio de impugnación ya sea individual o colectivamente —por medio de quien ostente la representación legítima—, según sea el caso, y siempre y cuando se hayan agotado todas las instancias previas, así como realizado las gestiones necesarias para estar

en condiciones de ejercer el derecho presuntamente violado, en la forma y términos que las leyes aplicables establezcan para tal efecto.

6. Respecto a la determinación e imposición de sanciones en la materia.

Para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que efectúe la autoridad electoral federal, a través del nuevo procedimiento previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cualquier tiempo es jurídicamente factible interponer el recurso de apelación.

Tratándose de estos casos, además de lo ya expresado líneas arriba, el recurso puede ser presentado por los partidos y las agrupaciones políticas, los ciudadanos, las organizaciones de ciudadanos y las personas físicas o morales que acrediten, cuando menos en un plano hipotético, una afectación en su interés jurídico.

En el proceso electoral federal de 1997, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió 7,937 asuntos: 7,509 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, 47 recursos de apelación, 194 juicios de inconformidad y 73 recursos de reconsideración. Asimismo, en virtud de las facultades que le fueron conferidas con las reformas de 1996, conoció de 114 juicios de revisión constitucional en materia electoral.

Como se ve, a medida que han aumentado las facultades de control de la legalidad —y a partir de esta etapa, incluso de la constitucionalidad— de las cuestiones electorales, los partidos políticos y los ciudadanos han procurado agotar las vías de acceso a la justicia otorgadas por la Constitución. Esta tendencia ha privilegiado —sin lugar a dudas, aunque paulatinamente— que lo jurídico constituya una necesaria vía de solución de los conflictos políticos por naturaleza.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una vez analizada la evolución de la justicia electoral en México, así como los diversos órganos encargados de la misma, podemos hacer un alto en el camino de la historia y reflexionar sobre las distintas etapas por las que han discurrido los sistemas de designación de nuestras autoridades.

En las deficiencias de la democracia no hemos sido la excepción, considérense los casos de otros países con fama de demócratas en los que, por mucho tiempo, se prohibió el sufragio a las mujeres, a los que no

alcanzaban cierto grado de solvencia económica, así como a los que no sabían leer ni escribir.

Ciertamente el viejo escenario que hemos tratado de explicar, donde los conflictos políticos no tenían cabida dentro del control judicial, ha quedado atrás y, en todo caso, respondió a las particularísimas condiciones que han prevalecido en México hasta hace unos cuantos años.

En este sentido, no puede calificarse necesariamente como “malo” o “bueno” el que esta situación haya permanecido así por tanto tiempo. Lo cierto es que las características y efectos de los sistemas electorales son dependientes del contexto donde operan y, por consiguiente, hay que analizarlos en su relación con condiciones sociales concretas. Así, México ha permanecido casi toda su vida independiente sin un sistema de justicia electoral tendiente a la protección de los derechos político-electorales, con un relativo grado de estabilidad social.

Sin embargo, a medida que ha evolucionado la comunidad y que sus componentes han tomado conciencia del papel que les corresponde en la toma de decisiones se van abandonando viejos sistemas y aumentado las exigencias de participación en el gobierno del país. De esta manera, México se encuentra inmerso en una etapa de cambios y perfeccionamiento de su sistema democrático en el que parece haber tomado carta de naturalización someter las controversias electorales al dictamen de un Tribunal de estricto derecho, hecho que tiene como precedente el unánime reclamo de una efectiva vigencia de la Constitución y, por lo tanto, del Estado de derecho.³⁵

Este nuevo paso de institucionalizar el control judicial de los procesos electorales, mediante un estructurado sistema de justicia electoral cuyo responsable es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se inscribe dentro de la más vanguardista tendencia democrática.

Parece que de una vez por todas se ha disipado el punto de partida que por más de un siglo sostuvo el argumento nugatorio que calificaba a las cuestiones electorales como “políticas” y, en consecuencia, las eximía del conocimiento del Poder Judicial. Con ello, se da un paso adelante

35 Al respecto, resulta imprescindible la lectura de diversas opiniones sustentadas en este orden por Bidart Campos, Germán, “Pautas de derecho electoral en un estado democrático”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 3, 1993, pp. 31-43; Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, México, Distribuciones Fontamara, 1995, 113 pp., y Carreras, Francesc de y Valles, Josep, *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, Blume, 1977. En tales estudios se abordan los principales problemas de filosofía política en los que se encuentran inmersos actualmente los sistemas electorales.

encaminado a que todos los actos de autoridad, incluso de naturaleza político-electoral, puedan ser revisados por el órgano establecido por el Estado para ese fin: el Poder Judicial. La ausencia de ese control judicial, tanto de la constitucionalidad como de la legalidad, sobre tales actos implicaría que transgresiones a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos, en materia de derechos políticos, quedaran desprotegidas y sin posible reparación, hecho, sin duda, gravísimo.

De esta manera, considero que las posiciones que digan no al control judicial de lo electoral, incluso aquellas que argumentan la ausencia de legitimación procesal para provocar el acceso a la justicia electoral, merecen ser consideradas como una falta de garantías que imposibilita tutelar los derechos políticos comprometidos en las cuestiones electorales y partidarias.

Podemos concluir diciendo que si la posición anteriormente descrita fuera adoptada por cualquier Estado democrático, el mismo no sería congruente con los principios elementales que deben presidir su vida política, de modo que la situación debe resolverse en favor del escenario actual en el que se desenvuelven los procesos democráticos en México —el del control judicial, por supuesto— si es que aspiramos a la mayor legitimidad posible en el sistema electoral y en el sistema de partidos que actualmente vivimos.

Es incuestionable que la confianza del pueblo en su sistema electoral es el requisito *sine qua non* para la vigencia de una verdadera democracia. A la consecución de esta confianza se abre el acceso a la administración de justicia de todo partido, candidato o ciudadano que tenga algún motivo de inconformidad, en la preparación, desarrollo y consumación de los procedimientos electorales.