

Justicia electoral y democrática

*Flavio Galván Rivera**

Introducción

En función del título propuesto y de la finalidad programada, el presente trabajo se divide en dos apartados: uno donde se explica lo que se entiende por democracia, orientado fundamentalmente al Estado mexicano; y el otro, que comprende la exposición de lo que es y ha sido la justicia electoral en la historia patria, esencialmente en los últimos 11 años (1986-1997).

* Secretario general de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Flavio Galván Rivera

1. La democracia en México

Como principio fundamental de la organización jurídico-política del pueblo mexicano, en la Constitución de la República se establece, en forma categórica, que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...” (artículo 39).

Asimismo se prevé literalmente, en el artículo 41, párrafo primero, de la Norma de normas que “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión*, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Finalmente, es necesario tener en mente el texto del diverso artículo 40 de la Ley Suprema de la Federación, que constituye el fundamento sustancial del tema en estudio, el cual es al tenor literal siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República representativa, democrática, federal*, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

México es indiscutiblemente una república, por ello es necesario tomar en consideración que el sistema republicano ha sido instituido, en términos generales, en oposición al sistema monárquico, caracterizándose por el respeto a los derechos del pueblo, titular de la soberanía, fuente de todo poder público y elector, directo o indirecto, del jefe de Estado, quien es designado periódicamente por los ciudadanos, conforme a lo previsto en la Constitución Federal y en las respectivas leyes electorales.

Afirmar que México es una república democrática, crea la necesidad de explicar qué es la democracia, además de analizar si efectivamente el imperativo constitucional en cita es una realidad en la vida jurídico-política del

pueblo mexicano o simplemente un buen deseo del poder Constituyente de 1916-1917.

Si el significado de la voz democracia se buscara en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, como se debe hacer comúnmente, la respuesta sería imprecisa, vaga e insuficiente, pues únicamente sería factible saber que es una “doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno” o bien, en una segunda acepción, que es el “predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”.

De recurrir a su origen etimológico se advertiría que el vocablo en estudio encuentra su origen en las raíces griegas *demos*, que significa pueblo y *kratos*, que se traduce como gobierno, lo cual lleva a la conclusión de que democracia es el gobierno del pueblo, aseveración que a su vez ha permitido afirmar, con acierto, que el sistema democrático es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Siendo tan interesantes, como son, los conceptos anotados, resultan insuficientes para resolver adecuadamente la inquietud que prevalece en la materia; en consecuencia, para encontrar respuesta satisfactoria a la interrogante planteada, lo recomendable es consultar los diccionarios especializados de derecho constitucional, teoría del Estado o ciencia política o, lo que es mejor, acudir a los libros escritos sobre estas ramas del conocimiento humano, aun cuando siempre será pertinente advertir que la voz es multívoca, que la acepción es variable, según sea el tiempo y el lugar al cual se haga referencia, además de la particular apreciación del sujeto cognoscente y de su calidad de filósofo, sociólogo, politólogo, jurista, economista, político o ciudadano común.

Por otra parte, también es oportuno señalar que, actualmente, no es la democracia tan sólo una forma de gobierno, sino una manera de concebir al Estado y una forma de ser de la sociedad misma; así lo establece, por ejemplo, el artículo 3º, párrafo segundo, fracción II, inciso a), de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que la educación que imparta el Estado debe estar regida por un criterio democrático.

Haciendo una interpretación auténtica de la más alta jerarquía, el Poder Revisor Permanente de la Constitución aclara, en el mencionado precepto constitucional, que se debe considerar “...a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un

Flavio Galván Rivera

sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En este orden de ideas, es de suma trascendencia tener en mente que, en la actualidad, para afirmar que una república es democrática, no resulta suficiente considerar al pueblo como titular de la soberanía, sino que es indispensable establecer también la vigencia de un auténtico Estado de Derecho, en el que gobernantes y gobernados ajusten su conducta invariablemente a las disposiciones jurídicas vigentes cuya eficacia sea una realidad, y no constituyan una simple declaración formal o una buena intención del legislador, plasmadas en letras de molde, sólo útil para el regocijo de poetas e idealistas.

Se debe enfatizar, asimismo, que un auténtico Estado de Derecho debe estar fincado en los cimientos sólidos del respeto a los derechos fundamentales del gobernado; en la igualdad jurídica de los seres humanos, sin importar sexo, raza, filiación política, credo religioso, situación económica, grado de cultura o cualquier otra circunstancia que pudiera motivar alguna discriminación, lo cual significa que debe prevalecer en el Estado una auténtica democracia social.

Pero, además, se debe procurar la superación personal, económica, cultural y social de todos los gobernados; en un genuino sistema democrático es deseable que no existan explotadores y explotados; que no haya miserables y acaparadores de riqueza de manera exagerada e indignante; en síntesis, que no existan desigualdades extremas, insultantes, inaceptables o, en otras palabras, que también haya verdadera democracia económica.

Aunado a lo anterior, para que haya un fidedigno sistema democrático es necesario, en la organización del Estado, la existencia de una verdadera división de poderes; que prevalezca asimismo el gobierno de la mayoría, sin mengua del respeto debido a la dignidad y los derechos de las minorías; que se practique una elección real de los gobernantes, mediante el voto universal, personal, libre, secreto, directo, auténtico, efectivo y periódico, esto es, que de manera innegable el voto cuente y se cuente, que cada ciudadano elector signifique un voto emitido, de tal suerte que se invista de plena legitimación política y jurídica a los electos representantes del pueblo.

Sólo de esta manera se dará vigencia y eficacia a la república democrática, representativa y popular, prevista en la Ley Suprema de la Federación.

Ahora bien, para lograr que las elecciones se ajusten invariablemente a derecho y que prevalezca o se perfeccione la democracia mexicana, es menester tener en mente que en su conjunto, como procedimiento unitario, constituyen una actividad fundamental del Estado, toda vez que, por mandato constitucional, tanto la organización, como la realización y calificación de las elecciones han sido naturalizadas, en su unidad, como función estatal (artículo 41, párrafo segundo, fracción III), para cuya ejecución se deben acatar determinados principios, entre los que cabe destacar los de legalidad y constitucionalidad.

Y es precisamente en este renglón donde inicia la segunda parte de la exposición, al engarzar, como eslabones de una metafórica cadena jurídica, la actuación de los sujetos de derecho electoral con la democracia y la administración de justicia en esta materia en particular.

2. Justicia electoral

Al abordar el tema de la justicia electoral es importante resaltar que ésta constituye una materia amplia y compleja, que no se reduce evidentemente a la simple administración de justicia, sino que implica, en sentido amplio, el estudio de todas y cada una de las vías, constitucional y legalmente previstas, para garantizar que todos los actos y resoluciones en materia electoral se ajusten invariablemente al principio de legalidad *lato sensu*.

Es necesario aclarar que la expresión “todos los actos y resoluciones en materia electoral”, no es casual, pues significa que el principio de legalidad abarca, sin excepción, a los actos electorales en su integridad, a los realizados por todos los sujetos del derecho electoral, ya sean partidos, agrupaciones o asociaciones de carácter político o bien ciudadanos en general o candidatos a cargos de elección popular en particular o, incluso, autoridades, federales, locales o municipales, electorales o no, ya sean legislativas, administrativas o de carácter jurisdiccional, siempre que su actuación trascienda a la materia electoral.

Hablar del principio de legalidad, en sentido amplio, es aludir tanto al principio de constitucionalidad como al de legalidad en sentido restringido,

Flavio Galván Rivera

lo cual no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normativa jurídica en vigor o, en otras palabras, acatar las disposiciones jurídicas vigentes, de orden constitucional y legal u ordinario, haciendo extensivo este principio a la necesidad de ajustar la conducta a lo previsto en algunas disposiciones jurídicas de carácter reglamentario, por ejemplo, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el intitulado Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual tiene por objeto establecer las normas para la organización, operación y desarrollo del servicio profesional electoral, las relativas al personal del Instituto Federal Electoral, las concernientes a la aplicación de las sanciones administrativas y las demás materias que, conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deban estar reguladas en dicho Estatuto.

Así, resulta claro inferir que la justicia electoral *lato sensu* tiene estrecha relación con otras ramas del derecho, como son el constitucional, penal, civil, administrativo y, por supuesto, con el electoral sustantivo.

La veracidad del aserto precedente se torna evidente si se toma en consideración que la conducta de los ciudadanos mexicanos, organizaciones de observadores electorales, extranjeros, ministros de cultos religiosos, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, agrupaciones, organizaciones y partidos de carácter político, notarios públicos, autoridades federales, estatales y municipales no electorales y funcionarios electorales, será castigada con sanción administrativa cuando concrete alguna de las hipótesis tipificadas legalmente como infracciones de esta naturaleza (administrativa).

En cambio, la sanción será en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, cuando la conducta infractora del principio de legalidad *lato sensu* esté tipificada como delito.

En ambos supuestos e independientemente de la naturaleza formal de la conducta ilícita, ésta puede ser causa de responsabilidad civil por el daño causado, quedando la persona responsable en la necesidad jurídica de reparar ese daño, pagando la correspondiente indemnización.

Por cuanto hace a los actos de las autoridades electorales, considerados en su esencia y características, al ser contrarios al principio de legalidad y, en su caso, al de constitucionalidad, respetando por supuesto las formalidades,

los plazos y demás requisitos establecidos en la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), pueden ser objeto de impugnación ante las Salas Regionales o la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según sea el asunto particular, a fin de obtener su revocación, modificación, anulación o sustitución, teniendo presente que el órgano jurisdiccional mencionado resuelve los asuntos de su competencia con plenitud de jurisdicción (artículo 6, párrafo 3, LGSMIME).

Asimismo, llenando un vacío fuertemente criticado, sobre todo en el pasado reciente, anterior a agosto de 1996, actualmente también se puede controvertir en juicio, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la constitucionalidad de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas, tanto de orden jurisdiccional como administrativo. Pero, lo que es todavía más importante, actualmente se puede ejercer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales que infrinjan el principio de constitucionalidad, a juicio de los partidos políticos, federales y estatales, en las respectivas hipótesis de procedibilidad, previstas en el propio texto constitucional.

Ésta es en síntesis la justicia electoral federal *lato sensu* en el vigente sistema jurídico mexicano; no obstante, no siempre ha sido así, este panorama jurídico actual es consecuencia de una lenta, larga y accidentada evolución, que ha transcurrido durante casi dos siglos.

En necesario acotar que si se quiere abarcar únicamente la historia de la administración de justicia electoral, por conducto de órganos jurisdiccionales o tribunales, resulta incuestionable afirmar que esta historia es totalmente reciente.

Si bien es cierto que el origen de los medios de impugnación en materia electoral se puede ubicar en 1812, e incluso antes, con la convocatoria a los ciudadanos españoles, de la metrópoli y de las provincias, para elegir a sus diputados, a fin de integrar las Cortes de Cádiz, cuyo fruto legislativo fue la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española del

Flavio Galván Rivera

año precitado, en la cual se establecieron procedimientos electorales y medios de impugnación, que permitían revisar jurídicamente la elección de diputados y electores, tanto en el procedimiento electoral que los llevó al triunfo, como en la satisfacción de los requisitos de elegibilidad por parte de los candidato ganadores, también es verdad que, por regla, esos medios de impugnación se habían caracterizado, durante más de 160 años, por ser de naturaleza administrativa.¹

El primer intento cierto, desde 1812, para establecer un sistema jurisdiccional de medios de impugnación en materia electoral se dio hasta 1977, cuando se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer y resolver el llamado recurso de reclamación, el cual procedía contra actos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según lo dispuesto en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre, al tenor del cual el numeral 60 quedó como sigue:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

¹ Aun cuando parezca rara la denominación, desde el punto de vista estrictamente material e independientemente de la materia sustantiva a la cual se aplique, se considera recurso administrativo a aquel cuyo conocimiento y resolución corresponde a la propia autoridad responsable o bien a su superior jerárquico, según sea lo previsto en la legislación aplicable en cada caso particular.

En consecuencia, es recurso administrativo electoral aquel que es conocido y resuelto por el propio organismo o autoridad electoral responsable, es decir, que realizó el acto, resolución o procedimiento objeto de impugnación; tiene la misma naturaleza jurídica la vía impugnativa cuyo conocimiento y resolución compete al superior jerárquico del o la responsable.

[...]

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

A pesar del avance que significó la institución del recurso de reclamación electoral, es innegable que también fue motivo de múltiples interrogantes, entre las que destacan las siguientes: ¿por qué se estableció únicamente la posibilidad de impugnar los actos y resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en cuanto a la calificación de sus miembros?, ¿por qué no también contra los actos y resoluciones similares del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores? ¿por qué tampoco se previó similar medio de impugnación contra los actos y resoluciones de la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral, para la calificación de la elección de presidente de la República? Ninguna explicación jurídica convincente hubo, ni hay, al respecto.

Aunado al precedente comentario crítico, es de señalar que lo más grave no fue la institución de un recurso parcial, excesivamente limitado en su procedibilidad, sino el hecho de no haber reconocido en la Suprema Corte de Justicia su carácter de máximo órgano jurisdiccional de la Federación, al no haber otorgado a la reclamación la naturaleza de auténtico medio jurisdiccional de impugnación electoral, y al no haber concedido a la resolución de la Suprema Corte el carácter de verdadera sentencia, con efectos vinculatorios para el partido político recurrente y el Colegio Electoral responsable, pues

Flavio Galván Rivera

de su régimen constitucional y legal se deduce que, interpuesto el recurso, analizado el caso particular y emitida la resolución correspondiente, el impugnado Colegio Electoral de la Cámara de Diputados podía tomarla en consideración, acatarla en sus términos o simple y sencillamente ignorarla, como si no existiera, emitiendo un nuevo acto o resolución similar al impugnado, sin que ello constituyera ilícito alguno, con independencia de sus consecuencias políticas.

Por estas razones, los críticos del comentado recurso de reclamación electoral sostuvieron que, en este caso, el máximo tribunal de la República perdía su majestad, descendía de su alto sitial, porque no funcionaba para ello como una auténtica Corte de Justicia y menos aún con la calidad de Suprema, porque el cumplimiento de sus decisiones quedaba al libre arbitrio del Colegio Electoral, sujeto únicamente a su buena voluntad, como si los fallos de la Suprema Corte fueran simples opiniones o recomendaciones de carácter moral.

Esta situación histórica, que tanto inquietó a juristas, políticos y politólogos, que poca o ninguna trascendencia significó para el sistema político de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, prevaleció hasta 1986, año en el cual, por decreto de 11 de diciembre, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el inmediato día 15, se reformó una vez más el mencionado artículo 60 de la Constitución Federal, se derogó el recurso de reclamación y se estableció, por mandato del Poder Revisor Permanente de la Constitución, la necesidad de que el legislador ordinario creara, en la ley ordinaria, un tribunal, un órgano jurisdiccional, que conociera de las impugnaciones de los partidos políticos, contra los actos y resoluciones de los organismos electorales de orden federal.

El mencionado precepto constitucional, en sus párrafos primero y último, quedó conforme al texto siguiente:

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas [...]

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. *La ley* determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad

de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen, e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Acatando el mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió, por decreto del 29 de diciembre de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de febrero de 1987, el respectivo Código Federal Electoral, en el cual se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, precisando su competencia para conocer de los recursos de apelación y queja.

El primero procedía únicamente contra actos y resoluciones definitivos de los organismos electorales, emitidos en la etapa preparatoria del procedimiento electoral. En esta hipótesis el Tribunal de lo Contencioso Electoral resolvía en única instancia, de manera definitiva e inatacable, razón por la cual sus sentencias no eran impugnables por vía alguna, adquirirían naturaleza y fuerza de cosa juzgada, aun cuando no hubiera disposición expresa que así lo señalara.

El recurso de queja, en cambio, sólo procedía con posterioridad a la realización de la jornada electoral y tenía por objeto la impugnación de los cómputos distritales o la validez de una elección, por las causas específicas previstas en el propio Código Federal Electoral; no obstante, la nulidad sólo podía ser declarada por el Colegio Electoral que calificara la respectiva elección, el cual constituía la última instancia calificadora, por disposición constitucional, como ha quedado mencionado con antelación.

Sin embargo, el legislador ordinario no comprendió la envergadura del mandato contenido en el transcrito precepto de la Ley Suprema de la Federación, razón por la cual tergiversó el espíritu del Poder Revisor Permanente de la Constitución y determinó literalmente que el nuevo órgano electoral fuese formalmente administrativo, descentralizado y autónomo, para conocer de los recursos de queja y apelación que hicieran valer los partidos políticos.

Flavio Galván Rivera

De esta desafortunada apreciación y redacción surgió el equívoco de considerar al Tribunal de lo Contencioso Electoral como un tribunal administrativo, dependiente del titular del Poder Ejecutivo Federal, alejado totalmente de una real autonomía.

El comentado artículo 352 del Código en consulta era al tenor literal siguiente: “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”.

A lo ya expuesto se debe agregar que la crítica fundamental a las reformas constitucionales y legales de 1986-1987, se refiere a que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en materia de queja, quedaron sujetas a la revisión, modificación o revocación de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, es decir, que lo analizado y resuelto por los juristas que lo integraban quedó a la libre decisión de los políticos, quienes en la elección de 1988 ejercieron ampliamente esta facultad que les fue constitucionalmente otorgada.

Por estas razones, las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al resolver los recursos de queja interpuestos con motivo de las elecciones de 1988, no tuvieron ninguna eficacia jurídica y, lo que es peor aún, tampoco trascendieron en el ámbito político.

Esa elección federal, de análisis y discusión inacabada, determinó una nueva reforma y adición de, entre otros, los artículos 41 y 60 de la Constitución Federal, según decreto de 4 de abril de 1990, publicado oficialmente el día 6 del mes y año citados.

Esta nueva reforma y adición constitucional, que motivó la abrogación del Código Federal Electoral y la correlativa expedición del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según decreto de 14 de agosto de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, es de trascendencia extraordinaria en materia de justicia electoral, pues derogó la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral y estableció, no sólo institucional sino literalmente, en la Ley Suprema, al Tribunal Federal Electoral, cuya estructura y competencia específica se desarrollaron en el enunciado nuevo Código de la materia.

También a nivel constitucional se instituyó un sistema de medios de impugnación en materia electoral, directamente vinculado con el calendario electoral; la división geodemográfica de la República Mexicana para efectos electorales, y la estructura orgánica del recién creado Instituto Federal Electoral que, con unidad, mejor integración, organización y ámbito de competencia en las entidades federativas, distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales, sustituyó a la ya caduca Comisión Federal Electoral.

Para el conocimiento y resolución de los medios de impugnación se otorgó competencia al Instituto Federal Electoral, pero únicamente en cuanto a recursos de naturaleza administrativa; para el conocimiento y resolución de los medios de impugnación jurisdiccional se concedió competencia exclusiva al Tribunal Federal Electoral, a través de sus cinco Salas.²

Estos progresos significativos en materia de justicia electoral se vieron empañados, no obstante, con la subsistencia de la facultad de revisión, modificación y revocación de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral, otorgando esta atribución a los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, a los cuales se reconoció la calidad de última instancia en la calificación de la elección de diputados y senadores, lo que no sólo constituyó un gran desacierto sino un dislate jurídico, ya que no puede haber última instancia ahí donde no hay primera o segunda instancia.

² Conforme a lo establecido en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Tribunal Federal Electoral se organizó en cinco Salas, una por cada circunscripción plurinominal en que se divide el territorio nacional para la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

La Sala Central, con sede en el Distrito Federal, era de carácter permanente y las restantes cuatro Salas Regionales, con sede en Durango, Jalapa, Guadalajara y Toluca, eran de carácter temporal, únicamente funcionaban durante el año del proceso electoral ordinario, a cuya conclusión entraban en receso, para volver a instalarse hasta el siguiente proceso electoral ordinario.

El conocimiento y resolución de los medios de impugnación interpuestos con motivo de la celebración de elecciones extraordinarias era de la competencia exclusiva de la Sala Central, independientemente de la fecha y lugar del territorio nacional en que se realizaran.

Flavio Galván Rivera

Además, tampoco pueden existir diversas instancias entre órganos de autoridad que no forman parte de la misma unidad jurisdiccional, esto es, que no constituyen elementos jerárquicamente diversos del mismo tribunal y que incluso pertenecen a diversos órdenes de organización para el ejercicio de la soberanía popular, como es el caso de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, que se ubicaban en la órbita del Poder Legislativo, a diferencia del Tribunal Federal Electoral (1990-1996), que era no sólo autónomo para dictar sus fallos, sino totalmente independiente de los tres Poderes de la Federación.

En descargo del Poder Revisor de la Constitución se debe decir que, con acierto parcial, restringió las facultades revisoras de los órganos político-electorales del Congreso Federal. A diferencia de lo previsto durante el periodo 1986-1990, previo a las reformas en comento, limitó expresamente la posibilidad de modificar y revocar las sentencias del Tribunal Federal Electoral a aquellos supuestos en que hubieren sido emitidas contra derecho, siempre que así lo consideraran y votaran las dos terceras partes de los miembros presentes del respectivo Colegio Electoral.³

Si bien las reformas de 1990 dieron mayor y mejor organización a la administración de justicia electoral, el movimiento reformador no se detuvo ahí, como tampoco la tendencia juridizadora de las controversias electorales de orden normativo, surgidas al fragor de los procedimientos electorales en sus diversas etapas;⁴ en consecuencia, durante 1993 se reformaron una vez más los artículos 41 y 60 de la Ley Suprema de la Federación consolidando, en la más alta jerarquía legislativa del país, la existencia, naturaleza y ámbito de competencia del Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional elevado al rango de máxima autoridad en la materia, organizado no sólo en

³ Es importante destacar que de 465 sentencias, emitidas en el proceso electoral ordinario de 1991, sólo en cuatro casos "en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se discrepó del sentido de las resoluciones del Tribunal". Tribunal Federal Electoral, México, 1992, p. 287.

⁴ Por definición legal, el procedimiento electoral ordinario, incorrectamente denominado proceso por el legislador, se dividía en cuatro etapas: preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones y calificación de la elección del presidente de la República (artículo 174, párrafo 2, del COFIPE vigente de agosto de 1990 a noviembre de 1996).

Salas Regionales, sino además con una Sala de Segunda Instancia, única facultada para revisar, modificar e, incluso, revocar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, al resolver el fondo de la litis planteada en los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos, a fin de impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo, así como la validez de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Tema de análisis especial sería otro aspecto relevante de la reforma de 1993, el cual es el hecho de haber otorgado al Instituto Federal Electoral, por conducto de sus Consejos Distritales y Locales, la facultad de calificar la elección de diputados y senadores respectivamente, derogando así el sistema político de autocalificación de los miembros del Poder Legislativo Federal, cerrando con ello un largo capítulo de la historia electoral mexicana que prevaleció, por regla, durante 181 años, de 1812 a 1993.

El recién instituido sistema de calificación electoral se ha caracterizado por su naturaleza estrictamente jurídica, otorgando intervención al Tribunal Electoral, en su calidad de supremo órgano jurisdiccional, única y exclusivamente para aquellos casos controvertidos en los que, a juicio de los partidos políticos, existe transgresión al principio de legalidad.

No obstante los comentarios elogiosos que se puedan expresar, lo cierto es que los resultados obtenidos con el nuevo haz de facultades y la también novedosa estructura interna del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral federal, no fueron suficientes para dejar plenamente satisfechos a los ciudadanos, partidos políticos, politólogos y políticos en general; por ende, en 1996 y por enésima vez, se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto de 21 de agosto de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.

En los términos de las mencionadas reformas y adiciones de 1996, se incorporó el Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la preestablecida calidad de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepción hecha de todo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad que, en virtud del decreto en comento, actualmente pueden ejercer los partidos políticos, a fin de plantear cualquier contravención de las leyes electorales, federales o locales, con lo pre-

Flavio Galván Rivera

visto en la Constitución de la República. El conocimiento y resolución de estas acciones de inconstitucionalidad es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 94, párrafo primero; 99, párrafo primero, y 105, fracción II, inciso f), de la Constitución).⁵

Congruente con los nuevos preceptos constitucionales, mediante decreto de 19 de noviembre de 1996, publicado oficialmente el inmediato día 22, el legislador ordinario reformó y adicionó el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual ha estructurado orgánicamente al Tribunal Electoral con cinco Salas Regionales, de carácter temporal, que sólo se instalan y funcionan durante los procedimientos electorales federales, ordinarios y extraordinarios, así como una Sala Superior, de carácter permanente.⁶

Las Salas Regionales son de única instancia en el conocimiento y resolución de los medios de impugnación de su competencia, según lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

⁵ Con poca fortuna, el legislador ordinario estableció, en el artículo 62, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado artículo 105 constitucional que: "En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerará parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento".

⁶ Por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1996, la población y el territorio nacional, para la elección de diputados de representación proporcional en 1997, se dividieron en cinco circunscripciones plurinominales, que comprenden las siguientes entidades federativas: la primera, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la segunda, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la tercera, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la cuarta, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala y, la quinta, Guerrero, México y Michoacán, cuyas cabeceras son respectivamente: Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca.

Por disposición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la sede de la Sala Superior es el Distrito Federal y las de las Salas Regionales la correspondiente ciudad designada cabecera de circunscripción plurinomial (artículos 185, 187 y 192).

Electoral, excepción hecha del juicio de inconformidad que, en primera instancia, procede exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, con la finalidad de controvertir las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales, relativas a la elección de presidente de la República, senadores y diputados, en los términos de la precitada ley; en este supuesto, las aludidas Salas Regionales actúan como órganos de primera instancia, ya que las sentencias que resuelven el fondo del juicio son impugnables mediante el recurso de reconsideración, cuyo conocimiento, en segunda instancia, es facultad exclusiva de la Sala Superior (artículos 49 y 61 LGSMIME).

Asimismo, la Sala Superior actúa como órgano de única instancia en los asuntos de su competencia, excepción hecha del conocimiento y resolución del recurso de reconsideración antes mencionado; por tanto, resulta evidente señalar que las sentencias de las Salas del Tribunal Electoral, con la salvedad ya precisada, son definitivas e inatacables y que, por ende, adquieren la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

Del haz de facultades otorgado constitucional y legalmente a la Sala Superior, cabe destacar el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, que procede contra actos y resoluciones, de carácter definitivo y firme, emitidos por las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones que se hagan valer con motivo de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, realizadas en las diversas entidades de la República, siempre que violen algún precepto de la Constitución Federal y puedan ser determinantes para el desarrollo del respectivo procedimiento electoral o para el resultado final de la elección, además de ser posible, material y jurídicamente, la reparación solicitada, siempre que ésta sea factible antes de la fecha fijada, en la legislación de cada Estado, para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos (artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Federal; 186, fracción I, inciso c), de la LOPJF y 86 de la LGSMIME).

Finalmente, se debe reiterar que está vigente todavía, aun cuando de manera innecesaria e ineficaz, la facultad constitucionalmente otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar, de oficio, los hechos constitutivos de violación del voto público, pero únicamente en aquellos

Flavio Galván Rivera

casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de los titulares de alguno de los Poderes de la Unión, que no pueden ser otros que el Ejecutivo y el Legislativo Federal (artículo 97, párrafo tercero).

En este orden de ideas es factible aseverar actualmente, sin temor a incurrir en error, que el panorama de la justicia electoral es íntegra, que la vigencia eficaz de los derechos político-electorales de los ciudadanos está plenamente garantizada, a través de los medios de impugnación electoral, la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, la investigación de los hechos constitutivos de delitos electorales y la investigación de hechos violatorios del voto público, en la elección de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Finalmente, resulta oportuno señalar que, a pesar de los avances experimentados a pasos agigantados, en los últimos 11 años, es incuestionable la necesidad de revisar, reformar, derogar, adicionar, simplificar e, incluso, sistematizar la legislación electoral, tanto en el orden federal como en el local, así en el ámbito constitucional como en el ordinario o legal, independientemente de su naturaleza sustantiva o procesal, para garantizar, cada vez mejor y de manera integral, la real vigencia de la república democrática, representativa y popular, que para el pueblo de México dispuso por escrito, con la sangre de un millón de mexicanos, el Congreso Constituyente de 1916-1917.