

CAPÍTULO III

LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERÍODO 1989-1995 Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERÍODO 1989-1995 Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

ROBERTO GUTIÉRREZ LÓPEZ
ALEJANDRO BECERRA GELOVER

A Arturo Núñez Jiménez, por sus consejos, por su amistad

SUMARIO: I. Introducción; II. La Reforma de 1989-1990 y la justicia electoral; III. La Reforma de 1993 y la justicia electoral; IV. La Reforma de 1994 y la justicia electoral; V. Desempeño del Tribunal Federal Electoral 1991-1995; VI. A manera de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de evolución de la justicia electoral mexicana en los últimos dieciséis años requiere ser comprendido y evaluado a la luz de las transformaciones sociales, políticas y culturales que han servido como su contexto. En efecto, junto a la dinámica interna inherente a los debates jurídico-doctrinarios ocurridos en la materia, la influencia del entorno global en el que éstos han tenido lugar es un factor

imprescindible para explicar el sentido y alcance de cada una de las reformas ocurridas desde la segunda mitad de la década de los ochenta.

En una perspectiva general, puede plantearse que el aceleramiento de la dinámica reformista en esta etapa, después de más de cien años de relativo aletargamiento en la materia,¹ obedece a lo que en una retrospectiva histórica ha sido llamado el “reclamo democrático”, entendido como la exigencia social para poner al día el entramado jurídico institucional encargado de regular el acceso al y el ejercicio del poder público en México, así como fortalecer las instituciones encargadas de resolver las controversias e impartir justicia en términos electorales.

Después de la reforma político-electoral de 1986-1987, que planteó la existencia de un sistema mixto de calificación de las elecciones tanto para el Poder Legislativo como para el Ejecutivo y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), pero que mantuvo en lo fundamental la resolución en última instancia en los Colegios Electorales, las reformas de 1989-1990 y de 1993 deben ser vistas como momentos especialmente relevantes en el

¹ Cabe destacar a este respecto el profundo efecto de “la tesis sostenida por Ignacio L. Vallarta, quien desde 1878 advertía sobre los riesgos que corría la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se le sometía a presiones políticas que demeritaran su prestigio como máximo órgano jurisdiccional federal, por tal razón, en nuestro país la justicia electoral se [mantuvo] sustancialmente en el ámbito de competencia de las autoridades establecidas expresamente para atender todo lo relativo a la preparación, desarrollo y calificación de los comicios”. *cfr.* Núñez Jiménez, Arturo. La reforma electoral de 1989 a 1990.- p. 123.- México : Fondo de Cultura Económica, 1993. 194 p.

horizonte de la construcción de un sistema electoral moderno, en general, y de un sistema de resolución de controversias electorales plenamente fortalecido, en lo particular. Evidentemente el salto jurídico-político que representaron tales reformas está íntimamente vinculado a las características de las coyunturas político-electorales respectivas,² mismas que se analizarán más adelante.

De hecho, el proceso de transición política nacional tuvo como referente central la necesidad de modificar las instituciones y procedimientos regulatorios de la competencia interpartidista, en el marco de una cultura política —prácticas, costumbres y hábitos desde los cuales la sociedad y los propios actores políticos asumían e interpretaban el sistema dentro del cual actuaban— que operó siempre como factor definitorio de los límites y alcances de las transformaciones institucionales. De esta manera, la forma tradicional de regular el acceso al poder público, se convirtió en el obstáculo más significativo en la ruta de la mutación del sistema político posrevolucionario a un sistema cabalmente democrático, en donde la impartición de justicia constituía un componente de fundamental importancia.

Después de todo, como ha recordado Norberto Bobbio, la democracia, en su definición mínima, implica un conjunto de reglas procesales a partir de las cuales se

² Sobre todo las elecciones del 6 de julio de 1988 revelaron la incapacidad del sistema electoral para estar a la altura de la creciente competitividad partidaria. *cfr.* Reyes del Campillo, Juan Francisco. “Modernización política y reforma electoral 1989-1990”.- pp. 184-185.- En: Política y Gobierno : En la transición mexicana. México : UAM-Xochimilco, 1990. 245 p.

determina quién está legítimamente autorizado a tomar las decisiones públicas, respetando todas y cada una de las etapas indicadas por dichas reglas. En este mismo sentido, también Giovanni Sartori ha propuesto una de las tipologías clásicas para diferenciar los sistemas democráticos de aquellos que no lo son; una tipología basada en la distinción entre los sistemas de partidos competitivos y los no competitivos, donde la existencia de reglas e instituciones que garanticen una contienda abierta, equitativa y transparente, con la consecuente confiabilidad de sus resultados, es el criterio fundamental para determinar el tipo de sistema de que se trata.

En el caso mexicano, y en la medida en que nunca fueron suprimidas las garantías individuales ni las libertades fundamentales, ni dejaron de existir formalmente los procesos electorales periódicos, era evidente que la llamada transición democrática no requería pasar, como en las transiciones propias de los regímenes autoritarios tradicionales, por la refundación del conjunto del sistema jurídico institucional. En términos de la apertura y consolidación de un sistema de carácter plenamente democrático, la asignatura pendiente era, sin lugar a dudas, la referida a la organización y calificación de los procesos electorales, así como a la resolución de las controversias respectivas, temática en la que se concentraban los cuestionamientos a la legitimidad del régimen político.

Como detallaremos a lo largo de este trabajo, las reformas específicas en materia de justicia electoral se enmarcaron en movimientos transformadores de más amplio alcance que funcionaron como su contexto de posibilidad. Baste señalar

por ahora que la reforma de 1989-1990 crea el Tribunal Federal Electoral como un avance importante en materia de justicia electoral. La reforma le imprime un carácter autónomo, le otorga mayor firmeza jurídica a sus resoluciones y en general dota de un mayor rigor técnico-jurídico al procedimiento contencioso. De esta manera, el órgano encargado de la justicia electoral, en una de sus modalidades, transita de ser un órgano estrictamente administrativo a otro con capacidad jurídica de más amplio alcance. Esta etapa sería complementada con las reformas de 1993, que al contemplar la desaparición de la autocalificación de las elecciones para los miembros del Congreso de la Unión, amplía consecuentemente las facultades de los órganos del Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones y hace del Tribunal Federal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Con ello, la etapa 1989-1995 se vuelve fundamental en la historia del sistema electoral en México, sobre todo porque a partir del contenido de las reformas mencionadas el país se orienta a la construcción de un sistema democrático sustentado en un sistema de partidos competitivos, en donde la solución de controversias juega un papel central en la generación del ambiente de confianza política e institucional indispensable para dotar de estabilidad y legitimidad al conjunto del sistema político.

Por ello, retomar el período de las reformas electorales entre 1989-1995 como una de las etapas trascendentes en la conformación de una institucionalidad moderna en materia de justicia electoral, resulta necesario en la ruta de la comprensión del esfuerzo colectivo realizado por la sociedad mexicana en aras de construir reglas, procedimientos

e instituciones funcionales, confiables y plenamente concordantes con las necesidades de un tejido social crecientemente plural, con mayores niveles de participación y responsabilidad, así como más exigente con respecto a lo que se espera de sus instituciones.

II. LA REFORMA DE 1989-1990 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

II.1. Contexto político de la Reforma 1989-1990

Como ha sido ampliamente aceptado, la elección presidencial de 1988 significó un punto de ruptura en las formas tradicionales de entender y practicar la competencia política, abriendo una nueva etapa tanto al reconocimiento de la creciente expresión plural de la sociedad, como a la dinámica que generaría en el futuro cercano el sistema de partidos. Esta realidad fue reconocida abiertamente por los sectores políticos, los círculos académicos, los medios de comunicación y, en general, por toda la sociedad. Frente a un contexto especialmente conflictivo, donde las impugnaciones en torno a la confiabilidad de las distintas etapas del proceso electoral estuvieron cerca de provocar un rompimiento institucional de grandes proporciones, el país enfrentó el problema de crear instituciones electorales confiables y eficientes que, particularmente en materia de justicia electoral, fueran cualitativamente superiores a las existentes en ese momento.

A partir del enorme daño que a la legitimidad de la figura presidencial y del sistema político en su conjunto le

había causado el controvertido proceso de julio de ese año y, de manera especial las deficiencias en lo relativo al contencioso electoral, Carlos Salinas de Gortari, al tomar posesión como Presidente Constitucional, convocó a la sociedad a construir tres acuerdos de alcance nacional. Uno de ellos, el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, tuvo como propósito central impulsar el perfeccionamiento de los procesos electorales y modernizar las prácticas de los actores políticos.

En este sentido, el 1º de diciembre de 1988 el Presidente Salinas planteó ante el pleno del Congreso en su discurso de toma de posesión: "...propongo un nuevo acuerdo político que fortalezca nuestra unidad y dé cabida a nuestras diferencias, tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores públicos, comenzando por el propio gobierno".³

El Presidente de la República señaló también que la garantía más urgente, en el ámbito político, era la transparencia de los procesos electorales. Fue por ello que la convocatoria presidencial hizo un llamado a las diversas fuerzas políticas del país a fin de revisar la legislación electoral de ese momento e iniciar una discusión colectiva sobre los alcances que tendría una reforma jurídico-institucional en este ámbito. Sin duda, la necesidad de llevar tal acuerdo respondía a las exigencias del desarrollo político y democrático del país en ese momento y, en este sentido, su

³ Comisión Federal Electoral. Consulta pública sobre reforma electoral : Memoria 1989.- T. II.- México : La Comisión, 1989.- 3 v.

objetivo se centraba en lograr una mejor convivencia entre los mexicanos, mediante el fortalecimiento y ampliación de los causes de participación social y política.

Por medio del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron cuatro directrices que orientaban y comprometían la acción del gobierno en el marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Estas directrices se vinculaban con la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional; el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política; la modernización del ejercicio de la autoridad; y el impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo nacional.⁴

De manera particular, en lo que respecta al punto relativo al *perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política*, el Plan Nacional de Desarrollo proponía realizar un proceso de concertación entre los distintos actores bajo determinadas vertientes: avanzar mediante el diálogo en el perfeccionamiento de los procesos electorales; asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en los comicios; vigilar la legalidad de los procesos comiciales con una mayor y mejor participación de los partidos políticos y de los ciudadanos; informar de los resultados electorales con oportunidad y transparencia; asegurar el acceso a los partidos políticos a los medios de difusión, y respetar y apoyar el derecho de manifestación.

⁴ Secretaría de Gobernación. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.- México : La Secretaría, 1989.

Por sus alcances y por el método para su procesamiento, la propuesta del Ejecutivo Federal requería necesariamente para su consecución de la participación de los partidos políticos y, en general, de los miembros interesados de la sociedad, a fin de discutir colectivamente la problemática inherente a la organización, instrumentación y confiabilidad de los procesos electorales, así como de sus resultados. En esta tesitura, el paso inmediato a seguir fue conocer la opinión de los diversos actores sobre el sistema electoral y la legislación vigente. El mecanismo escogido para tales efectos, fue el establecimiento de Foros de Consulta Pública en el seno de la Comisión Federal Electoral. De manera paralela, el Congreso de la Unión decidió realizar audiencias públicas con la misma finalidad, al igual que la mayoría de las legislaturas locales en los estados de la República. En suma, se puso en marcha un amplio proceso de consulta sobre el futuro del sistema electoral a nivel nacional.

II.2. El proceso de construcción de consensos y la votación de la reforma

II.2.1. El proceso de consulta

El proceso de reflexión y discusión colectiva en materia de reforma electoral se inició con la petición del Secretario de Gobernación a la entonces Comisión Federal Electoral para que organizara una consulta política nacional sobre la temática, que posteriormente sintetizara las propuestas más importantes que pudieran ser incluidas en un proceso de reforma. Consecuentemente, el

9 de enero de 1989,⁵ la Comisión Federal Electoral acordó la creación de una Comisión Especial para tales propósitos, misma que fue denominada *Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales*. Esta Comisión se encargó de convocar a partidos políticos, miembros del poder legislativo, asociaciones políticas, organizaciones sociales, medios de comunicación, instituciones académicas y en general a los ciudadanos interesados, a participar en los foros. Se partía de la idea que las opiniones y propuestas de los actores involucrados y de los públicos atentos era fundamental en la discusión sobre los aspectos que en materia electoral debieran ser sujetos de reforma y, de este modo, iniciar el proceso de construcción de consensos para diseñar un nuevo esquema jurídico e institucional de sistema electoral.

La Comisión Especial para la Consulta Pública inició sus trabajos el 17 de enero de 1989, encabezada por el Secretario de Gobernación, con la representación del Poder Ejecutivo Federal y, a su vez, conformada por representantes del Poder Legislativo, así como por representantes de cada uno de los partidos políticos nacionales. Asimismo, el Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral fungió como Secretario Técnico de dicha Comisión.⁶

El proceso de Consulta Pública en el seno de la Comisión Federal Electoral tuvo una duración de dos meses,

⁵ Tribunal Federal Electoral. Informe de actividades 1990-1996.- p. 160.- México : El Tribunal, 1996. 245 p.

⁶ *idem*. p. 161.

es decir, del 14 de febrero al 13 de abril de 1989, en los que se realizaron doce sesiones de trabajo bajo seis enunciados generales: 1) Derechos políticos y representación nacional (dos sesiones); 2) Régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales (dos sesiones); 3) Política y medios de comunicación (dos sesiones); 4) Registro nacional de electores (una sesión); 5) Organismos, procesos y contencioso electoral (tres sesiones); y 6) Instituciones políticas del Distrito Federal (dos sesiones). Así mismo, se presentaron ante la Comisión 91 ponencias, 48 de origen partidista y 43 de invitados especiales. Además, la Comisión recibió 43 trabajos adicionales remitidos por ciudadanos y por distintos organismos.⁷

Cabe subrayar que en la octava, novena y décima sesiones se abordó el tema de lo contencioso electoral, mismas que tuvieron verificativo los días 29 de marzo, y 5 y 12 de abril de 1989, respectivamente. Dichas sesiones tuvieron como temas rectores en materia de justicia electoral: el procedimiento y la confiabilidad en la calificación electoral, la eficiencia en el desempeño del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), la revisión del sistema de medios de impugnación y la tipificación de irregularidades procedimentales como delitos electorales.

La octava Audiencia Pública fue la primera en abordar el tema específico de los Organismos, Procesos y del Con-

⁷ Azíz Nassif, Alberto. "La Reforma electoral : adecuaciones para una democracia tutelada".- p. 141.- En: El nuevo estado mexicano T. II : Estado y Política.- Guadalajara, Jal. : Universidad de Guadalajara : Nueva Imagen, 1992.

tencioso Electoral. En esta sesión varias de las propuestas vertidas se relacionaron con la revisión del artículo 60 Constitucional en materia de autocalificación de las elecciones con la finalidad de fortalecer al Tribunal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo, con firmeza jurídica en sus resoluciones y como garante en la impartición de la justicia electoral.⁸ Ello en alusión al carácter administrativo del entonces TRICOEL. También en la sesión se reflexionó sobre la tipificación de las irregularidades electorales como delitos electorales proponiéndose la creación de un capítulo especial en el Código Penal tanto para el Distrito Federal como para la Federación, los que contemplaran tales irregularidades como delitos electorales. Asimismo, un tema que llamó la atención fue el de la descentralización del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En la Novena Audiencia Pública realizada el 5 de abril de 1989 se hizo énfasis en el problema de la calificación de las elecciones, particularmente en lo que respecta a la de los integrantes del Congreso de la Unión. Dos razones sugerían la revisión del principio de la autocalificación como esencia de la justicia electoral. Uno, el hecho de que quienes califican las elecciones eran jueces y a la vez parte de ellas y dos, la dificultad que existía en la Cámara de Diputados, convertida en Colegio Electoral, por su número de integrantes, para cumplir con rigor las tareas relacionadas con el procedimiento de dictaminación de la validez de la elección de sus miembros. Algunas posiciones consideraban que era impor-

⁸ Comisión Federal Electoral. *op. cit.* nota 3, pp. 120-122.

tante crear un órgano autónomo imparcial que estuviera encargado de calificar las elecciones de diputados y senadores, pero que también tomara en cuenta las resoluciones de un Tribunal diseñado para procesar lo relativo al contencioso electoral.

Otras posturas ubicaban la creación de un Tribunal electoral como única autoridad en la materia y con capacidad de resolución definitiva. En este sentido, se criticaba que los Colegios Electorales tuvieran como facultad discrecional acatar las resoluciones del Tribunal Electoral de ese momento y la resolución de las disputas electorales por medios políticos y no jurídicos. En esta perspectiva, se contra argumentaba que en México no existían en ese momento todavía las condiciones propicias para mantener el equilibrio entre la dinámica política y la plena resolución jurídica. En otras palabras, no existía el andamiaje institucional y cultural para que las fuerzas políticas se apegaran estrictamente a los procesos judiciales para resolver controversias.

En ese debate hubo también posturas intermedias como la permanencia del principio de la autocalificación electoral junto a la acción de procedimientos y resoluciones con fuerza jurídica real, de tal manera que el proceso de calificación encontrara en el ámbito jurídico y en la concertación política una dinámica complementaria. En este sentido, se pensaba en un Tribunal Electoral con facultades intermedias, es decir, un Tribunal que no fuese meramente administrativo y que tampoco fuese plenamente resolutorio. Con ello, se buscaba establecer un equilibrio en la calificación electoral entre las vertientes política y jurídica.

El 12 de abril de 1989 se celebró la Décima Audiencia Pública sobre Organismos, Procesos y Contencioso Electoral. En ella se abordó la necesidad de establecer un ordenamiento legal que contemplara recursos y garantías para lograr que los actos de los funcionarios y organismos electorales pudiesen ser objetados, discutidos, modificados y enmendados antes que llegaran a generar un daño al sistema electoral. Se insistió también en la necesidad de crear un órgano autónomo de pleno derecho encargado de calificar los procesos electorales en forma definitiva. Asimismo, se retomó la idea de fortalecer al Tribunal Electoral existente como el organismo base para calificar las elecciones e impartir justicia electoral, aún cuando la última instancia seguirían siendo los colegios electorales. El argumento que sustentaba tal premisa era que si bien esta propuesta no era la ideal, sí respondía a las necesidades históricas y culturales de la nación.

En suma, las posturas expresadas en materia de justicia electoral en los Foros de Consulta se centraron en dos coordenadas básicas: 1) sobre los colegios electorales: su desaparición o bien su preservación, modificación y fortalecimiento; y 2) sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral: la desaparición del TRICOEL o bien su preservación, modificación y fortalecimiento. Ambas coordenadas conducían necesariamente a una serie de cuestionamientos inmediatos, más allá de las consideraciones históricas y tradicionales sobre las prácticas electorales en México. En el primer caso: si desaparecían los colegios electorales, ¿quién se encargaría de la calificación de las elecciones? ¿un órgano autónomo distinto, no ne-

cesariamente de naturaleza jurídica? o ¿un tribunal electoral ad hoc, que no necesariamente tendría que pertenecer al Poder Judicial?. Ahora bien, si se preservaran los colegios electorales, ¿sus resoluciones serían definitivas, prevaleciendo la solución política de las controversias sobre la jurídica en la calificación electoral? o ¿sería necesario que éstas fueran atemperadas por un órgano de naturaleza jurídica y hasta qué grado?

En el segundo caso, las opiniones sobre la desaparición del tribunal existente eran unánimes y, en este sentido, los cuestionamientos sugeridos eran: ¿el nuevo tribunal sería de pleno derecho o mantendría funciones administrativas?, ¿el nuevo tribunal sería independiente de los poderes de la Unión o formaría parte del Poder Judicial?, ¿el tribunal sería la última instancia en la calificación electoral o lo serían los colegios electorales u otras instancias creadas para tal fin?. Como puede constatarse, las disyuntivas eran muchas y de no poca importancia.

II.2.2. El debate y las posturas

El proceso de consulta que se desarrolló en el seno de la Comisión Federal Electoral, al igual que en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales, dejó constancia de la variedad de concepciones existentes acerca del perfil que el sistema electoral en general y el rubro de la justicia electoral en particular deberían tener para afrontar las necesidades de la construcción democrática en el país, así como de sus ritmos de consolidación y formas organizativas. Al mismo tiempo, dio testimonio de la pre-

ocupación de los partidos políticos, de la comunidad intelectual, de las instituciones gubernamentales y de la opinión pública en general por reflexionar en forma colectiva y llevar sus opiniones a un debate abierto, plural y tolerante en la perspectiva de crear instituciones electorales acordes con la nueva realidad nacional.

En los foros de Consulta Pública se recogieron opiniones y propuestas que sirvieron como base para la realización posterior de reuniones interpartidistas. Por cuestiones de tiempo, el debate sobre la reforma electoral entre los partidos políticos llevaría a la necesidad de establecer un período extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión. Es así que una vez terminadas las actividades de los Foros de Consulta, el 22 de junio de 1989 el jefe del Ejecutivo envió una solicitud a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que se convocara a un período extraordinario de sesiones en el que se discutieran las diversas iniciativas de reforma a la Constitución y a la ley correspondiente en materia electoral. El 27 de junio del mismo año, la Comisión Permanente emitió el decreto convocando a un período extraordinario de sesiones que se iniciaría el 28 de agosto, sin que pudiera prolongarse más allá del 20 de octubre.

En el período extraordinario de sesiones, se discutieron nuevamente las posturas que ganaron mayor consenso en el proceso de consulta y que finalmente estuvieron contempladas de diversas maneras por los proyectos partidistas de la reforma. En forma atinada, un estudioso del tema y a la vez testigo directo del proceso de reforma electoral en México, Arturo Núñez Jiménez, sintetizó el debate en materia de justicia electoral señalando que:

“La deliberación sobre el contencioso electoral, sostenida durante el proceso de reforma electoral de 1989–1990 se inscribió en el contexto de un debate más amplio que protagonizaron los partidos políticos en torno a la calificación de las elecciones, polarizándose las posiciones entre los defensores de la auto calificación y los que estaban a favor de la heterocalificación. Por ello, las discusiones sobre el Tribunal Electoral se centraron en dos propuestas extremas: la de desaparecerlo y la de fortalecerlo”.⁹

Ambas posiciones tenían ventajas y desventajas para las prácticas electorales entre los actores políticos, a la luz de la tradición histórica que en la organización de comicios habíamos tenido en México, así como en lo que respecta a la forma de entender los procesos electorales.

Los argumentos a favor del establecimiento de un tribunal de pleno derecho, señalaban que existía un error de origen en la calificación de las elecciones en virtud de que aquellos que calificaban la elección eran los mismos que se elegían, convirtiéndose en jueces y partes de un proceso de verificación de previsiones legales. En este sentido, se argumentaba que prevalecía el criterio político sobre el jurídico para la resolución de controversias electorales, que en esencia tenían una naturaleza jurídica. Por ello, se planteaba la creación de un órgano distinto que calificara la elección de aquellos electos para cargos de representación popular.

En la posición contraria, los que proponían que se preservara la autocalificación a cargo de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, argu-

⁹ Núñez Jiménez, Arturo. *op. cit.* nota 1, p. 130.

mentaban que esta forma de calificar las elecciones mantenía el principio de división de poderes y la solución de conflictos a través de la negociación política. En esta perspectiva, se argumentaba que la autocalificación propiciaba el fortalecimiento del Poder Legislativo al tener la facultad de dictaminar sobre la validez de las elecciones en las que habían participado y, por otra parte, se argumentaba que las controversias electorales en muchos sentidos eran controversias políticas y que de esta manera, a través de la negociación, se podía resolver las diferencias que brotaban entre los actores políticos como consecuencia de la dinámica electoral. Bajo las directrices de estas dos posiciones, se iniciaría la búsqueda en la formación de consensos en materia de justicia electoral.

En este sentido, en el debate entre preservar los colegios electorales o desaparecerlos, los consensos se inclinaban por lo primero. En esta lógica se concedía que la discusión política sobre la validez de las elecciones de los miembros del Congreso debía acotarse para abarcar a un número representativo de legisladores, con el propósito de hacer funcionales a los Colegios. En el caso de la Cámara de Diputados, el Colegio Electoral podría reducirse a una quinta parte. En lo que respecta a la Cámara de Senadores, se tenía la idea de que el Colegio Electoral se conformara parcialmente por una representación de los mismos, atendiendo al número total de integrantes. En dado caso sería de la mitad de los senadores si se incorporaba la elección de los legisladores por el principio de representación proporcional, y por la totalidad de los mismos si no cambiaba el número de sus integrantes, que en ese momen-

to era de 64. En ambos colegios, particularmente en el de diputados, la finalidad era disminuir al máximo la problemática que se originaba al interior de la Cámara como consecuencia de la interacción de todos sus integrantes.

En esta tesitura, se argumentaba que la acción de los colegios electorales debía ser atemperada por las resoluciones de un nuevo tribunal electoral, mismo que sin ser estrictamente definitivo tendría mayor firmeza en sus resoluciones. De esta manera, los Colegios Electorales debían atender las resoluciones de un tribunal que podría ser independiente de los poderes del Unión, aunque en esencia se creía conveniente que la última palabra en materia de calificación electoral la tuvieran los colegios.

Así, el consenso se inclinó tanto a la desaparición del tribunal existente como a la creación de un tribunal con mayor capacidad de resolución jurídica. Entonces, se hizo evidente la necesidad de aprovechar lo positivo de la experiencia acumulada y fortalecer en términos jurídicos la figura de un tribunal electoral, transformándolo de un órgano meramente administrativo, en otro de naturaleza mixta, es decir, que conservara atribuciones administrativas y que fuera dotado de mayor capacidad resolutoria en términos jurídicos.

Sobre la ubicación del tribunal, se planteó la posibilidad de que formase parte del Poder Judicial de la Federación o se mantuviera en su condición de órgano autónomo e independiente de los tres poderes de la Unión, argumento que finalmente formó consenso. En este sentido, se señaló la necesidad de descentralizar el tribunal en salas regionales, en que sus operaciones fueran permanentes y no

coyunturales, y en la profesionalización de sus miembros. Se generó consenso también en cuanto a la integración por magistrados y jueces responsables ante la ley. Con el fin de garantizar la mejor imparcialidad de los magistrados del Tribunal, se discutieron diversas propuestas; en casi todas ellas se coincidía en que la designación debía hacerse por la Cámara de Diputados, difiriendo tan sólo en determinar a quién correspondería hacer las propuestas relativas, si a los partidos políticos —como en el caso del Contencioso Electoral— o al Poder Ejecutivo.¹⁰

La vinculación entre la acción de los colegios electorales con el nuevo tribunal electoral también fue parte fundamental de la discusión. El argumento predominante se circunscribía a establecer un mayor grado de vinculación entre el Tribunal y los colegios electorales. Así, se planteó que las resoluciones del Tribunal deberían ser obligatorias para los colegios, los cuales solo podrán modificarlas con la fundamentación respectiva y el acuerdo correspondiente por parte de una mayoría calificada de sus integrantes. De igual forma hizo consenso la tesis expresada en el sentido de que sería conveniente establecer a nivel constitucional bases mínimas para el funcionamiento de los colegios electorales. Con ellas se buscaría respetar las resoluciones del Tribunal y acotar la discrecionalidad de los colegios en el ejercicio de sus atribuciones respecto de los diferentes tipos de casos que conocieran.¹¹

¹⁰ *idem*.

¹¹ *ibidem*. p. 146.

Es importante observar que los Colegios Electorales seguían teniendo la última palabra en materia de calificación electoral, aunque sus resoluciones podían ser sujeto de modificaciones y tenían que estar mejor fundamentadas. Es así que se dio un paso importante en la ruta de disminuir el nivel discrecional en la discusión política vinculada a la calificación electoral y llevar la problemática de la solución de controversias a un nivel de mayor reglamentación jurídica. Con esta fórmula se intentaba mantener un equilibrio virtuoso entre el ámbito político en la resolución de controversias y la acción de las resoluciones jurídicas.

Otro aspecto importante del debate fue el énfasis en la descentralización del Tribunal con base en la experiencia vivida en julio de 1988, cuando la justicia electoral pasó por un “cuello de botella” al saturarse la instancia encargada de dar trámite a los recursos interpuestos. En este contexto, hay que recordar que en ese entonces los magistrados del TRICOEL tuvieron que resolver un total de 593 recursos de queja en un plazo de 39 días, los cuales fueron interpuestos por los institutos políticos para impugnar los resultados de los cómputos de distintos distritos electorales. Además de tener la intención de hacer del nuevo Tribunal un órgano eficiente, se consideró la necesidad de acelerar la impartición de justicia electoral a los actores políticos directamente involucrados. Es así que se contempló la idea de la creación de salas regionales y el trabajo de jueces instructores capacitados para allegarse informes, documentos y pruebas.

El establecimiento de un sistema de medios de impugnación también fue objeto de debate. Se argumen-

tó para que se admitieran pruebas, no sólo públicas sino también documentales privadas y otras de diversa índole. De igual manera se exigió revisar el sistema de recursos administrativos a cargo de la autoridad electoral, así como los recursos jurisdiccionales que eran responsabilidad del Tribunal, con el propósito de simplificar el procedimiento correspondiente. Para ello, se formularon diversos planteamientos orientados a establecer reglas claras y precisas sobre competencias, términos, notificaciones, trámites y resoluciones. A través de los medios de impugnación, se buscó dar definitividad a cada etapa del proceso electoral identificando por separado los recursos disponibles antes y después de la jornada electoral.

Desde una visión de conjunto, las posiciones sobre el futuro del Tribunal Electoral se plasmaron en las iniciativas de cada una de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. De todas las propuestas presentadas al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, decidió que primero se diera trámite a las iniciativas de reforma constitucional y posteriormente, de lograrse acuerdos que permitieran su aprobación, se procedería a la revisión de la legislación secundaria. Fue así como la Cámara de Diputados recibió 29 iniciativas presentadas por diputados de todos los partidos políticos, que promovían reformas a 45 artículos constitucionales, y 17 transitorios para estudio y dictamen.¹²

¹² *ibidem*. p. 34.

II.2.3. La formación de los acuerdos básicos

Debido a la complejidad y diversidad de las propuestas, se acordó constituir al interior de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales una subcomisión de trabajo que tras una minuciosa revisión de las posiciones expresadas en la fase de consulta y de las iniciativas generadas, tuvo la tarea de identificar los puntos de acercamiento, así como aquellos en los que no había consenso.

Los distintos proyectos de reforma electoral presentados ante el Pleno de la Cámara de Diputados, fueron gradualmente consensuados entre los principales partidos políticos con representación en el mismo. Un punto que merece ser destacado en la conformación de los acuerdos, era que por la composición de la Cámara de Diputados como resultado de las elecciones de 1988, por primera ocasión ningún partido político contaba por sí sólo con la mayoría calificada para reformar o adicionar el texto constitucional. De esta forma, era fundamental que los grupos partidistas establecieran acuerdos básicos para construir dicha mayoría.

En su dictamen sobre las iniciativas de reforma, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales clasificó las propuestas relativas en seis rubros básicos que tenían que ver con: los organismos electorales; la calificación y contencioso electoral; derechos políticos y responsabilidades; la integración y funcionamiento de las Cámaras de Diputados y de Senadores; los partidos políticos; y sobre el Distrito Federal.

Sobre el tema de los organismos electorales y en materia de calificación y contencioso electoral, se analizaron las iniciativas presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en ambos temas.

En lo concerniente al funcionamiento de la Cámara de Diputados se tomaron en cuenta las iniciativas de cinco de los seis partidos representados en la Cámara, es decir, del PAN, PRI, PPS, PFCRN y del PRD. Estos mismos institutos políticos junto con el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana presentaron sus proyectos de ley sobre la integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

A su vez, el tema de los partidos políticos fue considerado a partir de las iniciativas de ley hechas por el PAN, el PFCRN y el PRD. En materia del régimen político del Distrito Federal las iniciativas que orientaron la discusión fueron las del PRI, PPS, el PFCRN y el PRD.

Luego de un proceso de debate sobre las distintas iniciativas y propuestas de reforma presentadas, discusión que no estuvo exenta de disensos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sintetizó en su proyecto de dictamen la temática que había ganado mayor coincidencia entre las organizaciones partidistas, y que apuntaba a reformar y adicionar siete artículos de la Constitución, relativos a los organismos electorales; a la calificación del contencioso electoral y a la integración de la Cámara de Diputados.

El proyecto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue sometido al pleno de la Cámara y aprobado en lo general el 16 de octubre de 1989. Los consensos logrados en este sentido propiciaron que el dictamen fuera aprobado en el Pleno por 346 votos, que representaban el 83% del total de los diputados presentes en la sesión correspondiente, contra 17% en desacuerdo y una abstención. A nivel partidista esta mayoría calificada estuvo conformada por los partidos con mayor número de representantes, es decir, del PAN y del PRI. En la Cámara de Senadores las reformas fueron aprobadas el 19 de octubre de 1989 con 48 votos a favor, que representaban el 94% del total emitido y tres votos en contra.

Una vez aprobado en el Congreso Federal el proyecto de reforma Constitucional, se procedió a su discusión en las legislaturas locales, obteniendo la aprobación respectiva. Consecuentemente, el Decreto Presidencial que contenía esas reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. Sin embargo, aún quedaba pendiente la reforma a la legislación secundaria.

II.2.4 Los consensos para la reforma legal

A partir del 28 de diciembre de 1989, la Comisión Especial ya referida empezó a trabajar para abordar los diversos aspectos de la reforma en materia electoral federal en lo relativo a las propuestas emitidas sobre la ley secundaria que reglamentaría las reformas constitucionales, buscando puntos de aproximación y consenso entre las posiciones de los distintos partido políticos. Esta Co-

misión desarrolló sus trabajos durante febrero y marzo de 1990 y para ello se estructuró conforme al siguiente temario: derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral; organizaciones políticas y partidos políticos; Registro Nacional de los Ciudadanos; organización electoral; procedimientos electorales; escrutinios y cómputos; contencioso electoral; jurisdicción y Tribunal Electoral; nulidades y sanciones.¹³

El segundo período ordinario de sesiones del segundo año de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, tuvo lugar del 15 de abril al 15 de julio de 1990. El 23 de mayo del mismo año, se acordó la integración de una subcomisión compuesta por los representantes de los distintos partidos y grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, la que con base en los avances de la Comisión Especial tendría a su cargo el examen de las iniciativas y la elaboración de un anteproyecto de dictamen. En esta perspectiva, durante este período se analizaron y dictaminaron las diversas iniciativas presentadas sobre la legislación reglamentaria, mismas que se enfocaban, por un lado, a construir una nueva legislación secundaria en materia electoral, y por otro, a reformar y adicionar el Código Federal Electoral que en ese momento estaba vigente.

La Comisión Especial analizó las iniciativas presentadas por los distintos institutos políticos. De esta manera, se abordó el proyecto de Código Electoral presentado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el

¹³ Azíz Nassif, Alberto. *op. cit.* nota 7, p. 147.

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; la del Partido Revolucionario Institucional, que estructuró su proyecto de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en ocho libros; la del denominado Grupo Parlamentario Independiente, y la del Partido Acción Nacional.¹⁴ Cabe mencionar que los Partidos Popular Socialista y de la Revolución Democrática no formularon iniciativa alguna sobre la legislación electoral reglamentaria.

En un primer momento se efectuaron sesiones de la Comisión Pluripartidista en donde se llevó a cabo la ordenación de los trabajos conforme a los Libros del Código Federal Electoral vigente. Para ello, las deliberaciones sobre la legislación secundaria se centraron en la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, por ser la iniciativa de reforma que reglamentó y desarrolló en forma integral las nuevas disposiciones constitucionales y la que tenía el respaldo del mayor número de votos en la Cámara de Diputados.

La última parte del proceso de esta reforma fue la discusión, negociación y aprobación de la ley secundaria. De enero a julio de 1990 los partidos políticos se dedicaron a proponer y negociar un nuevo Código Electoral, dentro de los límites que ya se habían marcado en la etapa anterior. El proceso de discusión y debate arrojó que a la iniciativa del PRI se le hicieran una serie de 215 modificaciones, algunas para mejorar la técnica legislativa; y otras dirigidas a precisar el sentido y los alcances de diversas

¹⁴ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 164.

previsiones. Fue así que la Cámara de Diputados aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el 15 de julio de 1990, luego de arduas negociaciones entre los partidos políticos.

A favor del dictamen se sumaron finalmente 369 votos equivalentes al 85% del total de los 436 diputados que estuvieron presentes en la sesión, mismos que representaban a cinco de seis fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados, es decir, los integrantes del PRI, PFCRN, PPS, PARM y una parte de los miembros del PAN. En contraste, 65 diputados votaron en contra y se manifestaron dos abstenciones. Los integrantes del PRD, del Grupo Parlamentario Independiente, junto con 26 diputados del PAN, no estuvieron de acuerdo con los contenidos de la legislación reglamentaria respectiva.

En el marco de un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, realizado del 7 al 14 de agosto de ese año, el Senado de la República aprobó en lo general y en lo particular el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con una votación de 48 integrantes a favor de los 51 senadores presentes, lo que representaba el 94% del total de asistentes. La nueva ley electoral, mejor conocida por sus siglas COFIPE, fue publicada por el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Con la aprobación del nuevo Código Electoral por la Cámara de Senadores y su publicación en el Diario Oficial se dio paso a la nueva legislación secundaria que regiría los procesos federales a partir de 1991. Para muchos actores políticos, la reforma electoral significaba la posibi-

lidad de construir un andamiaje jurídico y una mecánica electoral con amplios márgenes de confiabilidad, que a su vez evitara hasta donde fuera posible repetir la experiencia de la sucesión presidencial de 1988.¹⁵

II.3. Contenidos constitucionales y legales

II.3.1. Contenidos constitucionales

Como resultado de las propuestas consensadas, las reformas electorales se concentraron en la modificación y adición a los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3^a., del texto constitucional. Los artículos que contenían previsiones legales en materia de justicia electoral eran dos: el 41, que hacía mención al tribunal electoral y al sistema de medios de impugnación; y el 60, que hacía referencia a los colegios electorales, la calificación de las elecciones y la vinculación entre colegios electorales y tribunal electoral.

Por sólo mencionar los contenidos del resto de los artículos, se puede señalar que el artículo 5 hacía referencia a la profesionalización de las funciones electorales que se establecerían con motivo de la reforma. Las modificaciones al artículo 35, enfatizaban la posibilidad de los ciudadanos para asociarse libre y pacíficamente en lo relativo a los asuntos políticos del país. El artículo 36 comprendía las previsiones relacionadas con el nuevo Registro Nacional de Ciudadanos y los procedimientos para su inscripción.

¹⁵ Azíz Nassif, Alberto. *op. cit.* nota 7, p. 147.

ción. Por su parte, la reforma al artículo 54 señalaba la forma y los criterios que las autoridades electorales debían seguir en la distribución de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional. Por último, el artículo 73 del texto constitucional contenía las disposiciones para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”.¹⁶

II.3.2. Contenidos legales

Como ya se ha señalado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido por sus siglas, COFIPE, fue publicado por el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Las nuevas disposiciones reglamentarias se estructuraron en ocho libros, que en su conjunto contenían 372 artículos sustantivos y 16 transitorios. De ellos, dos libros plasmaron la reglamentación en materia de justicia electoral: el Libro Sexto, en sus artículos 264 a 285, que establecía las bases para la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; y el Libro Séptimo, que en sus artículos 286 al 343 se refería a las Nulidades, al Sistema de Medios de Impugnación y a las denominadas Sanciones Administrativas. Por motivos de centralidad como garante de la justicia electoral, se hará énfasis más adelante sólo al Tribunal Federal Electoral.

En forma general, el resto de los libros abordaban los siguientes temas: el Libro Primero abarcó los artículos 1 al

¹⁶ *idem.* pp. 143-144.

21 y contenía las disposiciones relacionadas con la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. El Libro Segundo que estaba definido por los artículos 22 al 67, establecía los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, así como lo relativo a los frentes coaliciones y fusiones. El Libro Tercero que abarcaba los artículos 68 al 134 definía las disposiciones legales sobre el Instituto Federal Electoral, organismo encargado de organizar las elecciones federales. El Libro Cuarto que comprendía del artículo 135 al 172, establecía los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas del IFE, tanto para el Registro Federal de Electores como para el Servicio Profesional Electoral. El Libro Quinto, desde el artículos 173 al 263, contenía todas las disposiciones que se referían al proceso electoral. Finalmente, el Libro Octavo, del artículo 344 al 372, comprendía las disposiciones para la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cabe mencionar que en el decreto aprobatorio en el que aparece el COFIPE se incluyó una adición al Código Penal para legislar en torno a los delitos electorales.¹⁷

II.4. La reforma en materia de justicia electoral. Contenidos fundamentales

II.4.1. Las disposiciones constitucionales

En lo relativo a la justicia electoral, el artículo 41, además de establecer la naturaleza de la función electoral y

¹⁷ Reyes del Campillo, Juan Francisco. *op. cit.* nota 2, p. 207.

señalar las características del nuevo organismo encargado de organizar e instrumentar los procesos electorales en el país, el Instituto Federal Electoral, comprendía la figura de un nuevo Tribunal Electoral. Las características de este tribunal serían su autonomía, su jurisdicción para tratar las impugnaciones, y su conformación por magistrados y jueces instructores que responderían sólo al mandato de la ley. También se hacía mención a la estructura del mismo y a que su funcionamiento sería en pleno o a través de salas regionales. El nuevo tribunal resolvería en una sola instancia y sus sesiones serían públicas. En su conformación, participarían los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes se convertirían en garantes de su integración. Los legisladores acordaron que contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, haciendo una salvedad con los que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral. Estas resoluciones sólo podrían ser revisadas y en su caso modificadas, con la debida fundamentación, por los Colegios Electorales.

Asimismo, los magistrados del Tribunal deberían satisfacer los requisitos constitucionales para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las disposiciones constitucionales señalaban que dichos magistrados serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal.¹⁸ Un último punto que merece atención es la disposición para establecer un sistema de medios de impugnación que sería definido por la ley

¹⁸ *cfr.* Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1990.

secundaria. Se contemplaba que dicho sistema sería del conocimiento del tribunal, como órgano jurisdiccional en materia electoral. El espíritu de la ley estaba orientado a dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

Por medio del artículo 60, se confirmaba el principio de auto calificación de las elecciones para los integrantes de las dos cámaras del Congreso, a través de los Colegios Electorales correspondientes, junto con la capacidad de declarar, cuando así procediera, la validez de la elección de sus miembros. En este sentido, se definió que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos. En contraste, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo. Cabe recordar que en esa época la renovación de esta cámara se hacía cada tres años para la mitad de sus miembros.

Las disposiciones constitucionales señalaban que los Colegios Electorales tenían la capacidad de modificar o revocar las resoluciones del Tribunal Electoral mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones serían definitivas e inatacables”.¹⁹ En lo que

¹⁹ *idem*.

respecta a la calificación de la elección presidencial, ésta se preservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual debería erigirse en Colegio Electoral para cumplir esta función.

II.4.2. Las disposiciones legales

En el entendido que el Tribunal Federal Electoral era la institución encargada del control de la legalidad de los procesos electorales mediante la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad, el Libro Sexto del COFIPE estableció la definición del Tribunal Federal Electoral como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de velar porque los actos o resoluciones electorales se sujetasen al principio de legalidad. Asimismo, definía la organización interna del Tribunal, integrado por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales, cuyas sedes serían las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales, las cuales sólo funcionarían de enero a noviembre del año de la elección”.²⁰

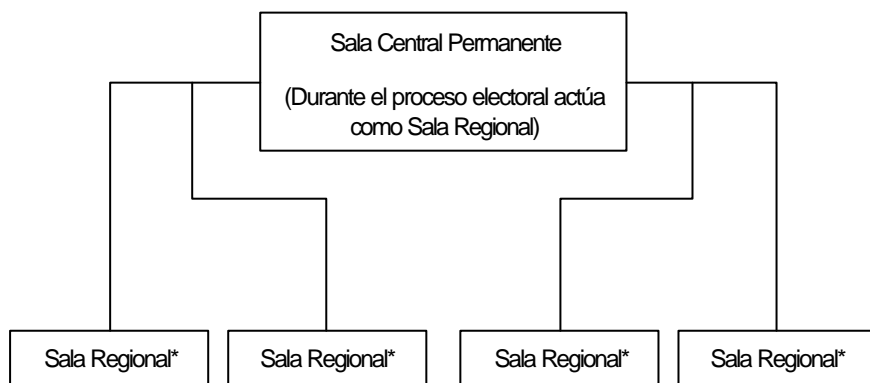
Se estableció que la Sala Central sería permanente y las cuatro restantes se instalarían en el proceso electoral, que en su origen debían iniciar operaciones en la primera semana del mes de enero del año de la elección, debiendo concluir sus funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección”.²¹ Asimismo,

²⁰ Galván Rivera, Flavio. El Tribunal Federal Electoral : estructura y competencia.- p. 6 .- México : Tribunal Federal Electoral, 1994. 39 p.

²¹ *idem*.

se determinó que la Sala Central se establecería en el Distrito Federal y tendría a su cargo las funciones de Pleno y que estaría integrada con cinco Magistrados propietarios. Las cuatro Salas Regionales restantes se fijarían en Durango, Veracruz, Jalisco y Estado de México, teniendo tres Magistrados propietarios cada una. Para tener una idea más clara de la estructura del Tribunal, véase cuadro I.

Cuadro I Tribunal Federal Electoral Estructura Orgánica



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 245.

*Actúa sólo durante el proceso electoral

Tiene su sede en la cabecera de circunscripción plurinominal

El COFIPE establecía las atribuciones de la Sala Central. Entre las más importantes figuraban: a) resolver los

recursos de apelación y de inconformidad que se interpusieran en contra de los actos, resoluciones o resultados correspondientes a la circunscripción plurinominal a la que perteneciera el Distrito Federal; b) resolver los recursos de apelación que se interpusieran en los dos años anteriores al proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto; c) resolver los recursos de apelación e inconformidad que se interpusieran en los procesos de elección extraordinaria, y d) determinar, y en su caso aplicar, las sanciones previstas en el título tercero del libro séptimo del código electoral, relativo a las nulidades, al sistema de medios de impugnación y a las sanciones administrativas.

En este sentido, para poder sesionar, el quórum de la Sala Central requería la presencia de cuatro Magistrados y, en el caso de las restantes, la de los tres integrantes. Se señalaba también que en caso de empate en la toma de decisiones, se concedía al Presidente de la Sala Central el voto de calidad, existiendo similares disposiciones para las Salas Regionales, aún cuando debía considerarse que no podía haber empate donde existiera el voto de tres Magistrados.

El proceso de selección de los Magistrados implicaba la designación por parte de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, mediante una lista que debía formular por lo menos con dos candidatos como mínimo para cada cargo a ocupar, señalando la propuesta la Sala a la cual el candidato quedaría adscrito de ser elegido. Si la votación de la Cámara de Diputados no alcanzara la mayoría requerida, se procedería a la insaculación de los candidatos propuestos.

Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los Magistrados propietarios, el capítulo del COFIPE se-

ñalaba que “se elegirían a seis candidatos suplentes procediendo de la manera ya mencionada, determinando la Cámara de Diputados el orden conforme al cual debían entrar en funciones los suplentes”.²² La elección de los Magistrados debía ser a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al proceso electoral, para ejercer sus funciones durante un período de ocho años existiendo la posibilidad de ser reelectos.²³

Los candidatos propuestos para ser Magistrado del Tribunal Federal Electoral debían satisfacer los mismos requisitos establecidos para ocupar el cargo de consejeros magistrados en el Instituto Federal Electoral, los cuales tendrían que ser los mismos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, los requisitos establecidos eran el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; tener a la fecha del nombramiento cinco años de antigüedad como Licenciado en Derecho; y no desempeñar cargo de dirección nacional o estatal en algún Partido Político.

Una novedad que merece ser mencionada es la figura de los jueces instructores, quienes estaban provistos de atribu-

²² *ibidem*. p. 7.

²³ Según Flavio Galván Rivera, la razón para establecer el plazo de ocho años fue dar mayor autonomía al Tribunal y a los magistrados, desvinculando su elección con la propuesta hecha por el titular del Ejecutivo Federal e incluso con los miembros del Congreso de la Unión, pues, en tanto a los diputados se les elige cada tres años, a los senadores es cada sexenio al igual que al Presidente de la República, de tal suerte que el período de permanencia en funciones del proponente, los electores y los elegidos, no coincide en manera alguna.

ciones para iniciar trámites de los recursos de apelación y de inconformidad, determinar la acumulación cuando procediera y sustanciar los expedientes del caso. El conjunto de las disposiciones legales buscaron mejorar cualitativamente las prácticas en la impartición de justicia en términos electorales.

En lo que respecta al Libro Séptimo, el cual hace referencia a las Nulidades, al Sistema de Medios de Impugnación y a las Sanciones Administrativas, se establecía la importancia del Tribunal Federal Electoral para emitir la declaración de nulidad de una elección. Es así que, en esa lógica, los legisladores determinaron que a través de las nulidades se podría afectar la votación en una casilla, y en consecuencia, los resultados del cómputo distrital de la elección impugnada; o bien la elección de un distrito electoral uninominal, en el caso de comicios para diputados de mayoría relativa; o para una entidad federativa, en el caso de la elección de los senadores, e incluso estaban contempladas para la impugnación del cómputo de circunscripción plurinominal.

La ley reglamentaria consideraba varias causales de anulación de la votación en una casilla, entre las que destacaban la instalación de la misma en un lugar distinto al señalado por la autoridad electoral, la entrega de los paquetes electorales a la autoridad respectiva fuera de tiempo, recibir la votación en fecha distinta a la acordada, haber detectado dolo en la computación de los votos con intención expresa, o ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla o los electores a la hora de emitir el sufragio, entre las más importantes.

Se señalaban con claridad las causas de nulidad tanto para una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito

uninominal, como para la elección de un senador en una entidad federativa, exigiendo que para declarar nula una elección se deberían acreditar plenamente las causas argumentadas y que además fueran determinantes para el resultado de la elección. Asimismo, quedaba claro que una resolución de nulidad podría ser modificada por los Colegios Electorales.

Cabe señalar que los Medios de Impugnación se han considerado los instrumentos jurídicos establecidos por la ley para corregir, revocar o anular los actos y resoluciones electorales, cuando éstos no hubieran sido emitidos conforme a derecho. El COFIPE contemplaba a los facultados para interponer tales recursos; la instancia ante la cual se interponían; la autoridad que resolvía; las causas de interposición; el momento de interposición, así como los recursos disponibles. El libro Séptimo definía a los ciudadanos y los partidos políticos como los facultados para interponer los recursos; al IFE y al TFE como las autoridades encargadas de recibir las interposiciones y, en otro momento, los responsables de su resolución; así como las causas para el uso de los recursos, entre las que se encontraban la exclusión indebida de la lista nominal de electores, y la impugnación contra actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del IFE, a los recursos de revisión o actos o resoluciones de los órganos centrales del IFE, y a los resultados electorales a nivel de casilla, distrito, entidad federativa o circunscripción.

Asimismo, la ley reglamentaria señalaba los cuatro recursos disponibles, es decir, el de aclaración, revisión, apelación e inconformidad, que además se podían clasificar en atención al tiempo en que se interponían, es decir, du-

rante los dos años anteriores a la elección o durante el propio proceso electoral.

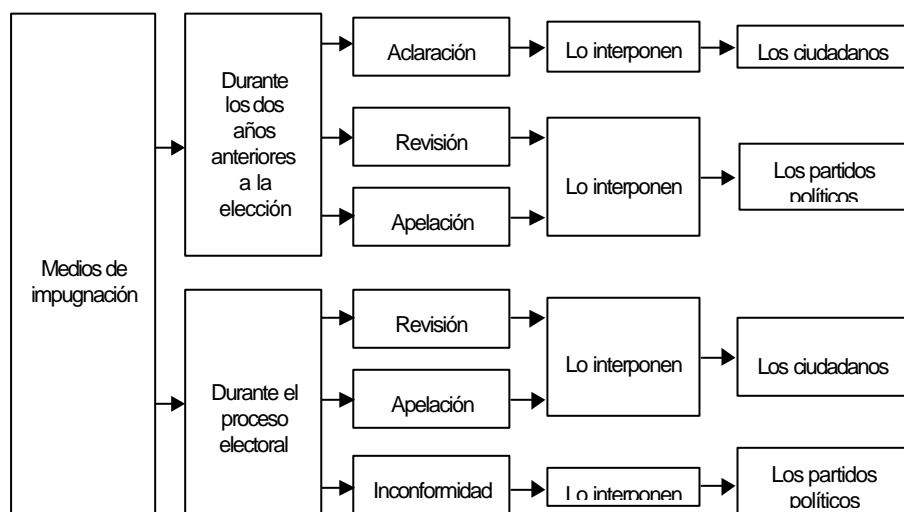
La ley hacía referencia a la interposición de recursos en los dos años anteriores al proceso electoral. Se señalaba que el recurso de aclaración se interponía por los ciudadanos ante la Junta Distrital Ejecutiva del IFE, en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto por la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores. El recurso de revisión se podía interponer solamente ante el órgano superior jerárquico por los representantes de los partidos políticos, en contra de los actos o resoluciones de los consejos, las juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto. El recurso de apelación sólo podía ser presentado por los partidos políticos ante el Tribunal Federal Electoral, en contra de las resoluciones de los órganos centrales del Instituto.

Durante el proceso electoral se interponían los recursos de revisión, apelación e inconformidad bajo otras consideraciones. El recurso de revisión se interponía por los ciudadanos o por los partidos políticos ante el órgano superior jerárquico del Instituto del que hubiese cometido la falta. Los ciudadanos podían utilizar el recurso cuando eran excluidos o incluidos indebidamente de la lista nominal de electores y los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los consejos locales y distritales. El recurso de apelación podía ser ejercido también por ciudadanos o partidos políticos ante la sala regional del Tribunal para cuestionar las resoluciones sobre los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del IFE. Finalmente, el recurso de inconformidad se interponía por los partidos políticos ante el TRIFE, a fin de impugnar los resultados electora-

les de los comicios. Se señalaba que, como requisito de procedencia para presentar dicho recurso, los partidos políticos debían presentar dentro de los tres días siguientes a la elección, ante el Consejo Distrital, un escrito de protesta por las supuestas anomalías ocurridas durante los comicios. Para tener una idea más clara de la estructura y la secuencia de la dinámica recursal, ver cuadros II, III y IV.

Cuadro II

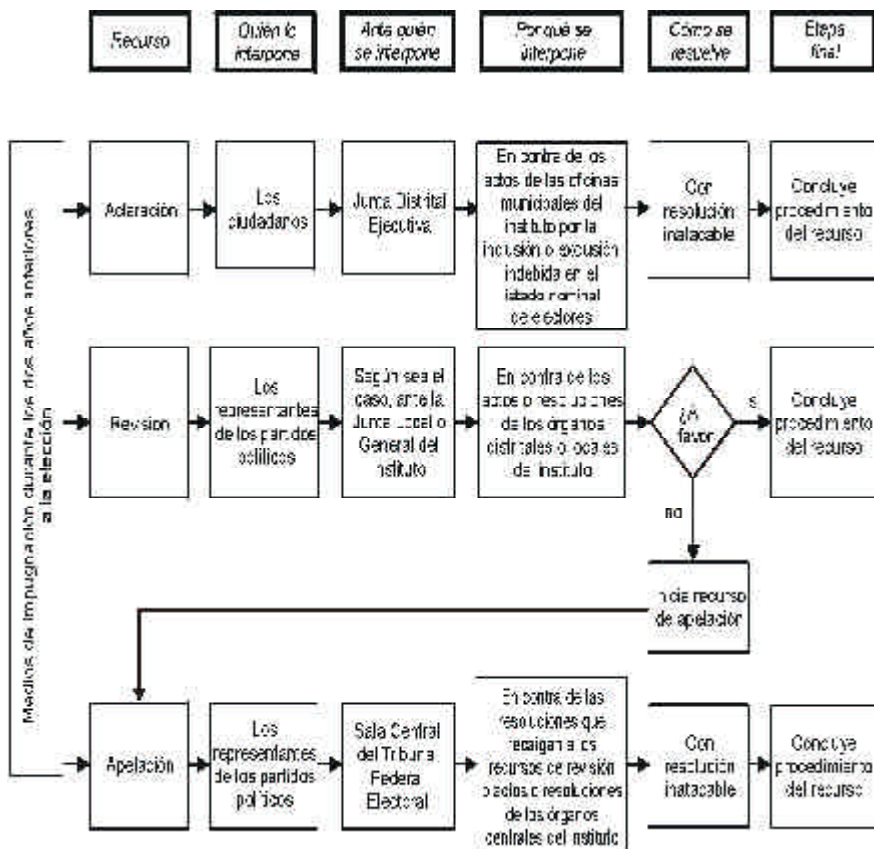
Medios de impugnación durante los dos años anteriores a la elección y durante el proceso electoral



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica, 1991. p. 246.

Cuadro III

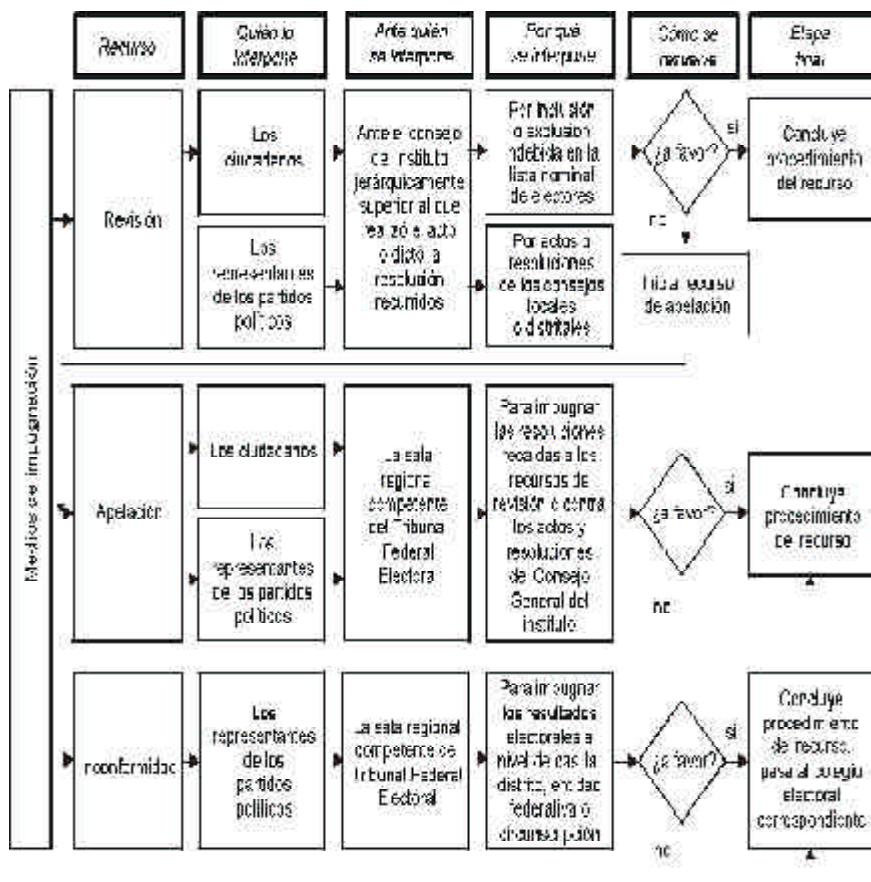
Medios de impugnación durante los dos años anteriores a la elección



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 247.

Cuadro IV

Medios de impugnación durante el proceso electoral



Fuente: Arturo Núñez Jiménez. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. pp. 248-249.

II.4.3. La justicia electoral en marcha

Una vez publicado el COFIPE, se procedió a dar los pasos subsecuentes para la preparación del proceso electoral de 1991. En materia de justicia electoral, el 3 de octubre de 1990 se publicó el Decreto presidencial que designaría a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral. La ceremonia de protesta de los Magistrados e instalación del Tribunal se realizó el 11 de octubre de 1990.²⁴ La instalación correspondió a la Sala Central del TRIFE, que a su vez tenía su sede en la Ciudad de México y que constituyó la cabecera de la primera circunscripción plurinominal. A partir de ese momento se integraron las Salas Central y Regionales, con el siguiente listado de magistrados y en el orden subsiguiente:

La Sala Central estuvo integrada por el Magistrado: José Fernando Franco González Salas, como Presidente de la misma, y los magistrados José Luis de la Peza Muñoz Cano, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena, como propietarios y Víctor Carlos García Moreno y Jesús Orozco Henríquez como Magistrados suplentes.

La Sala Regional con sede en Durango estuvo conformada por: Juan Ángel Chávez Ramírez como Presidente y los magistrados Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros como propietarios y Roberto Flores Lavín como Magistrado suplente. La Sala Regional en Xalapa tuvo a José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

²⁴ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 169.

como Presidente y a los magistrados Francisco Loyo Ramos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar como propietarios y a Jorge Schleske Tiburcio como magistrado suplente.

La Sala Regional en Guadalajara fue encabezada por Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco como Presidente y los magistrados Ángel Rafael Díaz Ortiz y Gabriel Gallo Álvarez como propietarios, así como Jaime Cedeño Coral como magistrado suplente. La quinta y última Sala Regional del Tribunal Federal Electoral asentada en Toluca estuvo dirigida por Edmundo Elías Musi como Presidente y por los magistrados propietarios Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila.

Como se sabe, la primera circunscripción comprendería los casos correspondientes al Distrito Federal y a los Estados de Puebla y Tlaxcala; la segunda, a los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; la tercera circunscripción abarcaría los Estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta circunscripción se integraba para cubrir los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Finalmente, constituyeron la quinta circunscripción los Estados de Guerrero, México y Oaxaca”.²⁵

En la sesión inaugural como Presidente del Tribunal el Magistrado José Fernando Franco González Salas señaló con respecto al Tribunal Federal Electoral lo siguiente:

²⁵ Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 9.

“...Hoy se ha dado un paso más en la institucionalización de nuestra vida política, la democracia no ha nacido en un acontecimiento o momento determinado, tampoco es monopolio de nadie. Es producto del esfuerzo de todos los mexicanos, de su pasado y su presente, que seguramente seguirá transformándose y evolucionando. Contamos con una rica historia y nuestro presente por su complejidad y dinamismo nos impone el compromiso de seguir construyendo un México más próspero, más fuerte e independiente, más unido, más justo y democrático”.²⁶

A partir de entonces, el Tribunal Federal Electoral empezaba a operar y se preparaba para enfrentar su primer gran reto, marcado por el proceso electoral federal de 1991.

II.5. Evaluación de la Reforma

En su conjunto, la reforma electoral de 1989-1990 buscó responder a las necesidades y los retos de la sociedad mexicana por construir un sistema electoral que de manera confiable, transparente y ceñida a la norma jurídica, organizara e instrumentara los procesos electorales en forma eficiente. Esta reforma subsanó muchas de las deficiencias del entramado jurídico institucional sustentado por la reforma de 1986-1987 mismo que había mostrado en el proceso de 1988 sus deficiencias técnicas e institucionales.

Sin duda, uno de los puntos de avance en materia electoral fue la corresponsabilidad en la conformación de las autoridades electorales, de los órganos de vigilancia, en la

²⁶ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 172.

realización de la jornada electoral y en los aspectos relativos a la resolución de controversias. A diferencia del proceso electoral anterior, éste contó con mecanismos institucionales mejor diseñados que propiciaban la participación directa de los ciudadanos y de los partidos políticos en las distintas etapas del proceso comicial. De ahí que la transparencia en los actos de las autoridades electorales se volviera una cualidad inherente a la organización electoral. En esta tesitura, los mecanismos de vigilancia compartidos entre los actores interesados en el proceso, junto con el seguimiento de las normas que definían paso a paso lo que los actores del proceso debían hacer, propició una democratización de la función electoral de relevancia histórica para el país, que anteriormente estaba reservada en exclusiva el Poder Ejecutivo Federal. Asimismo la disminución de los niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones y en la realización de tareas prácticas se inscribieron en los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo que inspiraron la nueva función electoral.

De manera particular existen cuatro puntos que representan la mayor innovación de esta reforma electoral: a) el establecimiento de los órganos encargados de la organización de las elecciones; b) la estructura y composición del Instituto Federal Electoral; c) la estructura y funcionamiento del TRIFE, y d) el establecimiento del sistema de medios de impugnación.

En materia de justicia electoral, como señala José Woldenberg “el cambio fue sustantivo”.²⁷ El artículo 41

²⁷ Becerra Laguna, Ricardo ; Salazar Ugarte, Pedro ; Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México.- p. 264.- México : Cal y Arena, 2000. 557 p.

constitucional, en sentido estricto, desaparece el Tribunal de lo Contencioso Electoral, dando nacimiento al Tribunal Federal Electoral. Así, la disposición constitucional transforma la naturaleza del órgano encargado de impartir justicia pasando de ser administrativa a judicial. Con ello se dio un paso significativo, aunque parcial, para fundar un sistema de justicia electoral sustentado plenamente en el derecho. Su carácter autónomo, es decir, que no se vinculaba a ninguno de los Poderes de la Unión, fortalecía su capacidad de acción con relación a su antecesor. Aun cuando este Tribunal no contaba con las atribuciones para revisar el apego a la constitucionalidad de los actos electorales, la transformación de su naturaleza significó un avance para el sistema electoral en su conjunto.

A diferencia del TRICOEL, la estructura del TRIFE fue fortalecida en forma notoria. Aspectos como la descentralización del órgano en Salas Regionales, la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los Magistrados, la aparición de los jueces instructores, así como el funcionamiento permanente del Tribunal Electoral aún en los años en que no hay elecciones, dotó de mayor fuerza jurídica e institucional al nuevo Tribunal Electoral para cumplir de manera más eficiente las labores de justicia electoral para las que fue diseñado.

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

“... se desarrollaron los siguientes aspectos del contencioso electoral: se establece quién puede interponer cada recurso y los plazos para hacerlo; se precisan la forma y los términos en que deberán hacerse las notificaciones; se determinan las partes en el procedimiento para tramitar un recurso; se fijan las causas por las que se desecharán recursos notoriamente improcedentes; se autoriza la acumulación de expedientes de recursos que lo ameriten; se detallan los requisitos para la interposición de recursos y el procedimiento para su tramitación, que incluye garantía de audiencia para el tercero interesado y la realización de todas las diligencias que sean necesarias por parte de los jueces instructores para poner los propios recursos en estado de resolución; se amplían las pruebas que pueden aportarse; se ordenan las reglas para remitir las resoluciones; se definen los efectos de las mismas; y se regulan los criterios con el fin de evitar contradicciones en las resoluciones o para revocarlos de ser necesario”.²⁸

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

En esta perspectiva, el artículo 60 constitucional reafirmó el principio de la autocalificación electoral para los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. Junto

²⁸ Núñez Jiménez, Arturo. *op. cit.* nota 1, p. 137.

con ello, introdujo importantes modificaciones a la forma de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, así como a las reglas para el funcionamiento de éste y del de la Cámara de Senadores, reforzando su papel en el contexto del sistema mixto de calificación que también contemplaba la intervención del Tribunal Federal Electoral.

Así, no obstante que los Colegios Electorales tenían la obligación de conocer y analizar las resoluciones del TRIFE, seguían constituyendo la máxima autoridad en la materia, pues conservaban la capacidad de revocar, bajo determinados supuestos, tales resoluciones. Ello sin duda, constituyó, como veremos después, un punto en la agenda pendiente de la modernización del sistema electoral.

Parafraseando a Juan Reyes del Campillo, puede señalarse que en aquel momento una de las principales preocupaciones de la sociedad en su conjunto era que los aspectos fundamentales del régimen, los mecanismos de acceso y ejercicio del poder fueran aceptados y sobre todo reconocidos por todos los actores políticos. En ese sentido, los contenidos de la reforma electoral, buscaron otorgarle credibilidad a los procesos electorales y ganar confianza en todos los participantes. La intención era lograr un alto grado de legitimidad del conjunto del sistema político a través de los procesos electorales, por lo que se realizaron modificaciones a la legislación que fueron por mucho tiempo demandadas por la sociedad.²⁹

²⁹ Reyes del Campillo, Juan Francisco. *op. cit.* nota 2, p. 206.

III. LA REFORMA DE 1993 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

III.1. Contexto político de la Reforma de 1993

Después de las elecciones intermedias de agosto de 1991, el panorama político del país sufrió modificaciones importantes. Dichos comicios significaron una notoria recuperación política del Partido Revolucionario Institucional, misma que se expresó en una nueva composición de los órganos de representación nacional. De hecho, el PRI no sólo volvió a obtener la mayoría simple en el Congreso, sino que estuvo a punto de tener el número de diputados suficiente para poder realizar, por sí sólo, reformas de rango constitucional, pues quedó a sólo diez diputados del porcentaje indispensable para hacerlo.

La nueva configuración política del país, le permitió al entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, acelerar las transformaciones económicas estructurales iniciadas desde la anterior administración. Ciertamente, la nueva correlación de fuerzas legislativas funcionó como un factor clave para sacar adelante una gran cantidad de iniciativas presidenciales, tanto en el ámbito de la legislación secundaria como de orden constitucional. Las negociaciones para tal efecto resultaban altamente favorecedoras desde la perspectiva gubernamental, pues para el caso de las reformas constitucionales bastaba con que uno u otro de los partidos con menor representación, tales como el PPS, el PFCRN o el PARM sumaran sus votos al grupo parlamentario del PRI para que se generara la mayoría necesaria.

Visto en perspectiva, el proyecto de liberalización económica emprendido con especial énfasis en la segunda mitad del sexenio salinista, implicaba no sólo un reordenamiento del modelo de desarrollo económico, sino también, y en buena medida como su consecuencia directa, un profundo cambio en las relaciones de poder entre los actores tradicionales del sistema político, así como con las nuevas fuerzas emergentes en el campo partidista. Más aún, los resultados altamente favorables al PRI en las elecciones de 1991 representaron, sin duda, un factor de confianza en la perspectiva de seguir avanzando en la ruta de la reforma político-electoral, sin que ello significara, en el corto plazo, un riesgo inminente para un régimen que apuntaba, en ese entonces, al tránsito exitoso de un *sistema de partido hegemónico* a otro de *partido predominante*.

De esta manera, buena parte de las presiones y conflictos derivados de los ajustes sociales y políticos asociados al cambio estructural en marcha, podían y debían encontrar una vía de procesamiento institucional que eludiera los riesgos de inestabilidad o la parálisis. En este sentido, no resulta extraña la articulación de las demandas de mayor apertura y liberalización política sostenidas por la oposición social y partidista, con la disposición gubernamental para crear las condiciones institucionales que le permitieran procesar, con el menor desgaste posible, el mencionado cambio estructural. Con respecto a esto último, vale citar la declaración del Presidente Salinas en su cuarto informe de gobierno en noviembre de 1992:

“Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante... propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances de la imparcialidad de los procesos electorales”.

La reforma electoral de 1993 permitió, entonces, abordar algunas de las asignaturas pendientes del proceso de reformas previas, entre las cuales sobresalían las relativas al financiamiento de los partidos políticos, a la integración del Congreso y, por supuesto, a la justicia electoral. Se trataba, en vísperas de la elección federal de 1994, de introducir una mayor confianza entre los actores políticos y tratar de normalizar y estabilizar la competencia partidista.

III.2. El proceso de construcción de los consensos

A partir de la convocatoria presidencial, los partidos empezaron a madurar sus posiciones de cara a la reforma posible. En diciembre de ese mismo año, las fracciones partidistas representadas en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integraron una Comisión Plural para iniciar el diálogo correspondiente.

La Comisión Plural se encargó de diseñar los temarios, la metodología y los procedimientos, así como de integrar los consensos, no sólo de los temas originalmente previstos, sino de otros propuestos por las diversas fuerzas políticas.

Cabe señalar que frente a una propuesta inicial del PRI que no introducía cambios a nivel constitucional, la oposición representada por el PAN y el PRD impulsó conjuntamente un temario de once puntos que implicaban tanto reformas constitucionales como legales y que, salvo el restablecimiento de las candidaturas comunes y la simplificación de la reglamentación sobre coaliciones, constituyó la base del acuerdo aceptado tanto por el gobierno como por el PRI:³⁰

A pesar de que el PRD se negó en última instancia a votar la reforma, debe subrayarse el hecho de que el contenido sustantivo de la misma guardaba una fuerte relación con las propuestas en cuya elaboración este partido había participado junto con el PAN. El deslinde perredista provocaría que, a semejanza de lo ocurrido en la reforma de 89-90, la reforma de 93 tuviera un carácter fundamentalmente bilateral.

De esta manera, el 18 de agosto de 1993, y suscrita por el Partido Revolucionario Institucional, por el Partido Acción Nacional, y por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, fue presentada la iniciativa de reforma de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y adición de un artículo décimo octavo transitorio, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la Comisión Plural de la Reforma Para Consolidar la Democracia Electoral.

³⁰ Junto al planteamiento sobre el tribunal, sobresalían los relativos a la apertura del Senado a la representación proporcional, modificación de la estructura y composición del IFE, regulación del sistema financiero de los partidos, equidad en el acceso a los medios de comunicación, padrón electoral confiable y secrecía del voto. *cfr.* Becerra Laguna, Ricardo. *op. cit.* nota 27, pp. 288-290.

Finalmente, y aunque se había realizado un esfuerzo considerable para involucrar al conjunto de los partidos políticos en la deliberación, negociación y aprobación de la nueva reforma, las modificaciones constitucionales respectivas fueron aprobadas por el PRI y el PAN el 2 de septiembre de 1993, mientras que las reformas legales se votaron en sesiones extraordinarias del Congreso y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, respectivamente.

III.3. Contenidos constitucionales y legales

En la exposición de motivos de la iniciativa mencionada, el Secretario de la Comisión, Florencio Salazar Adame, señaló:

“En los últimos años los partidos políticos han mantenido su interés permanente en proponer, discutir y comparar las normas en materia electoral para mejorar los procedimientos, avanzar hacia nuevos estadios políticos en el marco de la libertad y la justicia y fortalecer a las instituciones”.

En ese espíritu, los logros fundamentales de la reforma en el plano constitucional se produjeron, en lo relativo a la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, en la supresión del sistema de autocalificación en las cámaras del Congreso, así como en el reconocimiento de la necesidad de la regulación del financiamiento a los partidos, que en su tratamiento específico fue remitido a la legislación secundaria.

De esta manera, el objeto de dicha reforma de acuerdo con lo señalado en su exposición de motivos era, primero, propiciar una auténtica conformación republicana del Senado a través del incremento del número de sus integrantes, por lo que se propuso la elección de cuatro senadores para cada una de las entidades federativas, manteniendo la representación igualitaria por cada una de las mismas, e integrando a las fuerzas políticas minoritarias a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría. Se estableció, así, que uno de los senadores provendría de la primera minoría de cada entidad.

Asimismo, en la Cámara de Diputados un partido no podría obtener más de 300 diputados si obtenía un porcentaje de votos igual o menor al 60% y, si rebasaba este porcentaje, obtendría un máximo de 315 escaños, esto es, el 63% del total. Con ello, se impedía la posibilidad de que un solo partido, independientemente de la importancia de su votación, pudiera por sí solo tener mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Así, se establece claramente que “ningún partido político por sí solo podrá reformar la Constitución”.³¹

El otro gran tema que fue tratado en el nivel constitucional fue, justamente, el de la calificación de las elecciones, que habremos de detallar más adelante.

En el plano legal, se especificaron normas y procedimientos orientados a regular las finanzas partidistas, sus ingresos, gastos y origen de las contribuciones, lo que en

³¹ *cfr. Exposición de Motivos del Dictamen sobre Reforma Constitucional en materia electoral*, 3 de septiembre de 1993, SCJN, Compilación de Leyes 1997.

su conjunto generó históricamente un primer marco de control y fiscalización sobre los recursos de los partidos. Adicionalmente, se avanzó en lo relativo al acceso a los medios de comunicación a través de tres vías principales: la utilización del tiempo público, la compra de publicidad y las coberturas noticiosas. En este ámbito se generaron lineamientos y procedimientos para estimular la equidad en las condiciones de la competencia.

La reforma legal alcanzó también a la estructura de la autoridad electoral, básicamente en el nivel de los órganos desconcentrados, esto es, los consejos locales y distritales, que pasaron de seis a nueve consejeros ciudadanos. Se estableció igualmente que los funcionarios de casilla serían elegidos a través de una doble *insaculación* o sorteo. Para incrementar la transparencia del proceso electoral, la reforma introdujo la figura de los *observadores electorales nacionales*, concebidos como un mecanismo adicional de contención de posibles irregularidades.

III.4. La reforma en materia de justicia electoral. Contenidos fundamentales

Como se detalló a propósito del análisis de la reforma de 89-90, uno de los puntos que tradicionalmente habían sido motivo de debate y controversia en materia de justicia electoral, era el referido a la atribución de los presuntos integrantes de las Cámaras del Congreso para calificar la elección de sus miembros. Al respecto, no puede obviarse que el llamado sistema de autocalificación tenía hondas raíces en la tradición jurídica mexicana, pues había figurado en

las leyes fundamentales del país desde la Constitución de 1824, que a su vez, guardaba parentesco con los preceptos en la materia de la Constitución de Cádiz y de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica. La firmeza de esa tradición explica su incorporación a las constituciones nacionales de 1857 y 1917, así como las fuertes resistencias a su eliminación hasta las postrimerías del siglo XX.

Cabe insistir que el argumento fundamental para mantener el principio de la autocalificación había sido el de la independencia, autonomía y soberanía de las instituciones legislativas, pues se señalaba que, a través de dicho principio, se salvaguardaban tales características del cuerpo legislativo. Sin embargo, es de recordar que ya desde la reforma político-electoral de 1977, se había introducido, en paralelo al sistema de autocalificación, una instancia que a través de la impugnación empezó a ser considerada para resolver en el plano jurisdiccional la legalidad de los procesos electorales. De hecho, conforme se fue incrementando la competencia partidista en la vida pública mexicana, fue siendo cada vez más claro que eran mayores los costos que los beneficios derivados del principio de la autocalificación, pues los primeros se vinculaban directamente con la influencia que las razones e intereses de carácter estrictamente político tenían en decisiones que idealmente deberían sustentarse en argumentos jurídicos.

Así, en los primeros años de la década de los 90, se fue acreditando la tesis según la cual los Colegios Electorales no resultaban las instancias idóneas en términos del control de la legalidad y certificación de la validez de la elección, a lo cual se sumó la convicción acerca de la con-

veniencia de que dicho control se diera a través de mecanismos eminentemente jurisdiccionales.³²

De esta manera, resulta explicable el fundamento del desdoblamiento del sistema de calificación electoral propuesto para la reforma electoral de 1993, en el que en un primer momento se faculta al Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores a fin de otorgar las constancias de mayoría respectivas, y que después plantea la posibilidad de la impugnación de dichas declaratorias ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.

En este sentido, el aspecto central de la reforma en este rubro consistió en la supresión de la autocalificación en las cámaras congresionales y en la asignación de facultades al Tribunal Federal Electoral para convertirlo en autoridad jurisdiccional de pleno derecho. De manera más precisa, la iniciativa de reforma planteaba dejar “vigente al Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial, proponiendo la abrogación de los colegios de las cámaras, para sustituirlos por un procedimiento jurisdiccional que obligará, de acuerdo con la ley, a una nueva concepción de los medios de impugnación, con nuevos tiempos, nuevos mecanismos, nuevas instancias y nuevos organismos, de probada capacidad jurídica para resolver las controversias que surjan en los procesos electorales. La ley —continuaba la iniciativa— desarrollará las nuevas concepciones y acuerdos

³² *cfr.* Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores sobre la Minuta Proyecto de Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el 29 de agosto de 1993, México, D.F., septiembre de 1993.

a que se llegue en materia de medios de impugnación, pero es importante destacar que en esta propuesta constitucional se explicita la forma de integración del Tribunal Electoral y de una segunda instancia cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten porque su determinación afecte sustancialmente los resultados de la elección. La reforma al artículo 100 facilitará la integración de dicha segunda instancia, permitiendo que se ausenten los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de que sean designados para formar parte de la sala superior. Esta propuesta entonces, permite lograr un equilibrio en las dos cámaras y en los sistemas para su integración, cancelar temas de largo debate y discusión en las materias del proceso electoral y promover la certeza y la objetividad en la calificación de los procesos electorales, así como para establecer la igualdad en la posibilidad de acceso a los cargos de elección popular”.³³

En términos puntuales, la reforma del 93 en materia de justicia electoral se tradujo en los siguientes aspectos:

1. Modificación de los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la calificación de la elección de diputados y senadores para sustituir al anterior sistema de autocalificación por el de heterocalificación, desapareciendo los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
2. Faculta a un organismo público (Instituto Federal Electoral) para declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en

³³ *cfr. Exposición de Motivos del Dictamen sobre Reforma Constitucional en materia electoral*, 3 de septiembre de 1993, SCJN, Compilación de Leyes 1997.

LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERIODO 1989 - 1995 287

cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas.

3. Posibilidad de que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados y Senadores, puedan ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.
4. Reconocimiento al Tribunal Federal Electoral, como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.
5. Ratificación de la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia federal electoral.
6. Incorporación del Poder Judicial para garantizar la debida integración del Tribunal, pues anteriormente se encomendaba sólo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
7. Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver las diferencias laborales que puedan presentarse entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores y el propio Tribunal Electoral y sus servidores.
8. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal con la creación de una nueva Sala denominada de “Segunda Instancia”, integrada con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la preside. Esta Sala sería la competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 constitucional (recurso de reconsideración).

9. Nombramiento de los cuatro miembros de la Judicatura Federal, quienes con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integran la Sala de Segunda Instancia, mediante el procedimiento de ser electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzaba esta mayoría, se debían presentar nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procedería la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes.
10. Determinación de que durante los recesos del H. Congreso de Unión, la elección a que se refiere el párrafo anterior, fuese realizada por la Comisión Permanente.
11. Ratificación de la existencia de los cuerpos de Magistrados y Jueces Instructores, los cuales serían independientes y responderían sólo al mandato de la ley”.³⁴

Como podrá observarse, con la desaparición de la autocalificación electoral, los Consejos Distritales, Locales y el General del Instituto Federal Electoral, ampliaron sus atribuciones al convertirse en los órganos encargados de declarar la validez de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y otorgar las constancias respectivas. De manera particular, el Consejo General lo haría para la elección de diputados por el principio de repre-

³⁴ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, pp. 179-180.

sentación proporcional, los Consejos locales para la elección de los senadores respectivos y los Consejos distritales para los diputados por el principio de mayoría relativa. La declaración de validez de la elección del Titular del Poder Ejecutivo Federal seguiría realizándose por la Cámara de Diputados erigida como Colegio Electoral para ese propósito. Con estas modificaciones, al fin se “deroga el sistema político de autocalificación electoral de las elecciones de diputado y senadores al Congreso de la Unión, que había estado en vigor durante 181 años aproximadamente”.³⁵

En este marco es que debe situarse lo que quizá sea la modificación más significativa que aportó la reforma electoral de 1993 y que fue la definición del Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, lo que significó convertirlo en la *última instancia* para decidir la validez de las elecciones tanto de diputados como de senadores en aquellos casos en los que se hubiera suscitado alguna controversia. La dinámica procesal respectiva fue planteada de la siguiente manera:

“En lo jurisdiccional, si algún partido político impugnaba en tiempo y forma ante el Tribunal Federal Electoral alguno de los cómputos, las respectivas declaraciones de validez de la elección, o bien la expedición de las correspondientes constancias de mayoría y de validez o de asignación, le atribuía resolver al citado Tribunal, mismo que debería calificar la elección impugnada y resolver como máxima autoridad jurisdiccional y de manera definitiva e

³⁵ Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 10.

inatacable, ya fuera en primera instancia, cuando no se hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de Inconformidad, o en segunda instancia, tomando en cuenta que las resoluciones de fondo de las Salas Regionales y las de la Sala Central que recayeran a los recursos de inconformidad, podían ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia, por conducto del Recurso de Reconsideración que los partidos políticos podían interponer cuando hicieran valer agravios fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección respectiva, aclarándose que los fallos de la Sala de Segunda Instancia tenían el carácter de definitivos e inatacables; de lo que resultó que las resoluciones de la Sala de Segunda Instancia tenían el carácter citado, en relación con las resoluciones de las Salas Central y Regionales que recayeran al recurso de Inconformidad, pero no en cuanto a las que se dictaran a los recursos de apelación, habida cuenta de que estos en ningún caso podían ser impugnados”.³⁶

En este sentido, mención especial merece la instalación de la Sala de Segunda Instancia,³⁷ cuyas decisiones tendrían el carácter de *definitivas e inatacables*, y la inclusión del recurso de reconsideración en el marco del forta-

³⁶ *cfr.* Elías Musi, Edmundo ; Navarro Vega, Ignacio. “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : antecedentes, estructura y competencia”.- pp. 20-21.- En: Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral. México : TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p.

³⁷ Al respecto, es importante insistir en que se estableció que “para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien presidirá”. *cfr.* Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 10.

lecimiento del sistema de medios de impugnación que la legislación prevé para resolver las controversias electorales.³⁸ Debe subrayarse que, en buena medida, la importancia del estatuto de esta Sala derivaba del hecho de que sólo era posible acudir a ella haciendo valer agravios debidamente fundados que pudieran modificar el resultado de una elección. En este sentido, los actos impugnables ante ella eran las resoluciones de alguna de las Salas del Tribunal que hubiere recaído sobre los recursos por medio de los cuales la declaración de validez de la elección, el otorgamiento de una constancia, o la asignación de diputados o senadores hubiesen sido impugnados. De hecho, su actuación se justificaba únicamente cuando el efecto de su resolución fuera el declarar o no la anulación de la elección o para determinar que debía otorgarse el triunfo a un candidato o fórmula distintos a aquellos reportados originalmente como ganadores por el órgano electoral o por una resolución de Sala.

En su conjunto, todo ello tenía como objetivo dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, así como garantizar que el conjunto de los actos y resoluciones en la materia se sujetaran invariablemente al principio de legalidad. De hecho, a partir de su nueva estructura y facultades, el Tribunal se convirtió constitucionalmente

³⁸ Es oportuno señalar aquí que, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecieron los siguientes medios de impugnación: recurso de revisión, recurso de apelación, recurso de inconformidad y recurso de reconsideración, cuyos casos de procedencia se establecieron con claridad en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

en un órgano ya no solamente autónomo, sino, como hemos dicho, en máxima autoridad jurisdiccional electoral. En este sentido, a raíz de las responsabilidades asignadas por los artículos 41 y 60 constitucionales al Tribunal, sus atribuciones reglamentarias también se incrementaron. Los contenidos de los artículos 266, 267, 268, 273 y 274 del COFIPE detallaban las relativas a la sustanciación y resolución de los recursos, así como a la posibilidad de que los criterios establecidos tanto por la Sala Central como por la de Segunda Instancia generaran jurisprudencia.³⁹

³⁹ Al respecto, debe recordarse que la capacidad para generar jurisprudencia no recae en exclusiva en el Poder Judicial Federal, pues corresponde a cualquier órgano jurisdiccional al que constitucionalmente o legalmente se le confiera tal atribución. Esto es lo que ocurre con el Tribunal a partir de lo establecido en el artículo 337 del COFIPE y por lo señalado por el capítulo X del Título Segundo de su Reglamento Interior. Los criterios bajo los cuales se sienta jurisprudencia son los siguientes: cuando se sustenten en el mismo sentido tres resoluciones; cuando se resuelven contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas de Tribunal; la contradicción de criterios podrá ser planteada por una sala, por un magistrado de cualquier sala o por las partes; recibida en la Sala Central la solicitud, el Presidente turna el asunto al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución sobre la contradicción de criterios, mismo que será presentado a discusión en sesión pública en la que se seguirán las reglas señaladas en el artículo 324 del Código; la contradicción de criterios podrá plantearse en cualquier momento y el que prevalezca será obligatorio a través de que se dicte, sin que puedan modificarse los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad; el Presidente del Tribunal Federal Electoral notificará a las Salas de inmediato los criterios definidos, mismas que estarán obligadas a aplicarlos a partir del momento de su notificación; los criterios fijados por la Sala Central dejarán de tener carácter obligatorio siempre que se pronuncien en contrario por mayoría de 4 votos de los integrantes del Pleno de la Sala. En la resolución que modifique un criterio obligatorio se expresarán las razones en que se funda el cambio; cuando un criterio sostenido por la Sala de segunda instancia sea contradictorio a lo establecido por la Sala Central, prevalecerá el de aquella con carácter de jurisprudencia; la Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios dentro de los 6 meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales.

Específicamente, en el plano de la propia estructura del Tribunal Federal Electoral, la reforma implicó su reorganización interna,⁴⁰ la ampliación de sus facultades y su fortalecimiento como autoridad en el ámbito político-electoral. Por la importancia de este punto, conviene mencionar la manera en que se estableció su estructura y funcionamiento.

El Pleno se integraría con el total de los Magistrados propietarios, siendo 18 durante el período electoral y 17 durante el tiempo que transcurre entre dos períodos electorales.

La integración de las Salas Central y Regionales no sufrió modificación alguna. Sin embargo, se estableció la posibilidad de que la elección de los Magistrados fuera hecha por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, durante los recesos de éste, determinándose en forma específica el procedimiento a seguir.

Asimismo, la reforma de 1993 estableció que la Sala de Segunda Instancia, debería constituirse en los términos del párrafo décimo sexto del artículo 41 constitucional. Su funcionamiento sería temporal, quedando integrada a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del procedimiento electoral e instalarse en la tercera semana del mes de junio del año de la elección para concluir sus funciones, a más tardar, el 30 de septiembre del mismo año; su sede sería la misma que la de la Sala Central.

⁴⁰ En los términos de la parte final del párrafo décimo cuarto del artículo 41 constitucional, al Tribunal se le asignaba la facultad de expedir su reglamento interior; por primera vez se confirió a este órgano jurisdiccional, según Decreto de Reformas del 2 de septiembre de 1993, la facultad constitucional de expedir su propio reglamento, lo que reflejó la intención por demostrar prácticamente su autonomía respecto a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Tribunal contaría con un Secretario General, un Secretario Administrativo, una Coordinación de Capacitación y el Centro de Documentación Social, una Coordinación de Comunicación Social y un Centro de Capacitación Judicial Electoral”.⁴¹

En términos de su funcionamiento, debe valorarse, además, el hecho de que se dispuso que sus sesiones de resolución fueran públicas en los términos establecidos por la ley. El que ello haya sido dispuesto por el artículo 41 constitucional da cuenta de la importancia asignada a la *publicidad* que deben tener los actos fundamentales del ejercicio de la función jurisdiccional, tales como los pronunciamientos que dirimen una controversia o que dan certeza a los casos dudosos.

⁴¹ *cfr.* Galván Rivera, Flavio. *op. cit.* nota 20, p. 11. El mismo autor da cuenta, en los siguientes términos, de la organización de las Salas y de las Comisiones del Tribunal: “Cada Sala tiene un Secretario General de acuerdos, un cuerpo mínimo de ocho jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta, responsables de la Oficialía de Partes y de la Oficina de Notificaciones, así como actuarios y el personal administrativo y auxiliar indispensable para el eficaz desempeño de las funciones jurisdiccionales. El Tribunal Federal Electoral se organiza también a través de comisiones; existe una Comisión de Reglamento interior, cuya primera función fue elaborar el proyecto respectivo y con posterioridad a su aprobación y publicación, se ocupa de analizar las propuestas de reformas que se presenten, emitiendo un dictamen, favorable o no, debidamente motivado y fundamentado. Igualmente hay una Comisión Instructora, designada cada tres años por el Pleno, encargada de instruir el recurso de inconformidad laboral, interpuesto de acuerdo al artículo 337 B del Código, hasta poner el asunto en estado de resolución. Así mismo existe una Comisión de Justicia que trasciende al Tribunal, pues se integra con el Presidente de éste, más los dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el Instituto Federal Electoral, dos consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto y dos magistrados del Tribunal, cuya función es conocer y resolver la petición de remoción de un consejero ciudadano o de un magistrado del Tribunal, cuando incurre en conductas graves, contrarias a la función que la Ley le confiere”. p. 12.

III.4.1. Evaluación de la Reforma

Aunque del conjunto de las reformas electorales realizadas desde fines de los años setenta haya sido una de las menos discutidas y estudiadas, la reforma de 1993 significó un paso realmente importante en la ruta por dotar a los procesos electorales de mayor confiabilidad y transparencia. Más allá de los cambios que propició en el plano de la integración de los órganos de representación, en lo relativo a las normas regulatorias de las finanzas partidistas y del reconocimiento jurídico de las agrupaciones de observadores electorales nacionales, sin duda la atribución de facultades al Tribunal Federal Electoral y el fin de la autocalificación significaron un cambio cualitativo en la forma en que históricamente se había regulado una de las fases decisivas del proceso electoral, esto es, lo relativo a lo contencioso.

En términos de la forma de su procesamiento, se ha insistido en que ésta fue la última de las reformas electorales de carácter bilateral, lo cual deja ver, si se analiza el proceso de generación de consensos que le dio origen, que ella estaba muy cerca ya de incluir modificaciones susceptibles de ser reconocidas como necesarias y legítimas por todo los actores participantes. Razones de estrategia y cálculo político fueron quizá lo que impidieron que en 1993 se produjera un amplio consenso acerca de las transformaciones en juego.⁴²

⁴² *cf.* Alcocer, Jorge. “El ciclo de las reformas electorales”. En: *Dialogo y debate de cultura política*. no. 1, abril-junio, 1997, y . Becerra Laguna, Ricardo. *op. cit.* nota 27, pp. 310-311.

En un balance retrospectivo, la reforma de 1993 debe, pues, considerarse como una de las más significativas en cuanto a la manera de entender los procesos electorales en el país, pues dio cuenta de importantes demandas derivadas de experiencias comiciales previas, particularmente del proceso de 1991 y, de manera paralela, apuntó nuevos retos a enfrentar (especialmente en materia de financiamiento) para los actores corresponsables de la organización comicial. En materia estrictamente de justicia electoral, los avances logrados hicieron que la asignatura pendiente fundamental se centrara, como ocurrió en la reforma de 1996, en la relación más conveniente entre el Tribunal Electoral y el Poder Judicial de la Federación, así como en el alcance de las atribuciones del primero.

IV. LA REFORMA DE 1994 Y LA JUSTICIA ELECTORAL

Con el fin de contar, así sea de manera general, con una idea más precisa de las condiciones en que se desarrollaron las elecciones de 1994, parece conveniente recordar que el 19 de abril de 1994 se generó la tercera reforma constitucional que tuvo verificativo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, misma que prácticamente no tocó el ámbito específico de la justicia electoral, razón por la cual no la trataremos con el mismo detalle de las reformas anteriores.

En esta reforma se modificaron los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 constitucional. Procesada en condiciones políticas extraordinarias (alzamiento del EZLN, asesinato del candidato presidencial del PRI y una fuerte presión de los propios

partidos políticos), la reforma puede ser analizada en función de sus tres propósitos principales:

- a) Incluir como principio rector, en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, el de independencia.
- b) Modificar la estructura del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (Consejo General) a fin de sustituir la figura de los Consejeros Magistrados por la de los Consejeros Ciudadanos.
- c) Establecer que los Consejeros Ciudadanos deberían satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.⁴³

Esta reforma fue complementada por la reforma legal que tuvo lugar a través de los Decretos del 18 de mayo y del 3 de junio, en virtud de los cuales se reformaron, adicionaron o derogaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para adecuarlos a un marco normativo establecido por nuestra Constitución, destacando disposiciones relativas a:

1. Fijación de reglas para la acreditación de observadores en el proceso electoral.
2. Definición de las atribuciones y requisitos que deben satisfacer los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁴³ Tribunal Federal Electoral. *op. cit.* nota 5, p. 188.

3. Delimitación de la participación de los representantes de los partidos políticos ante el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.
4. Atribución de la facultad al Tribunal, para precisar cualquier interpretación sobre el desempeño y las remuneraciones que recibían los consejeros ciudadanos.⁴⁴

De las tres reformas electorales que tuvieron lugar en la administración del Carlos Salinas, la reforma de 1994 no toca aspectos fundamentales del contencioso electoral. Si bien su ponderación no tendría que hacerse desde la perspectiva de la justicia electoral, sí debe ser valorada como un esfuerzo político e institucional adicional para precisar las normas electorales en la ruta de los comicios de agosto de ese mismo año.

V. DESEMPEÑO DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL 1991 A 1995

Tres son los aspectos centrales que permiten evaluar el desempeño del Tribunal Federal Electoral entre 1991 y 1995: su fortalecimiento institucional, la resolución de recursos y la jurisprudencia.

V.1. El fortalecimiento institucional⁴⁵

Con la aparición del Tribunal Federal Electoral en 1990, se avanzó sustancialmente en la consolidación de

⁴⁴ *idem.* p. 189.

⁴⁵ Gran parte de la información contenida en este apartado proviene de los *Informes de Actividades del Tribunal Federal Electoral 1990-1996*.

las condiciones jurídico-institucionales necesarias para resolver los problemas en materia de justicia electoral. Pero si bien el TRIFE se erige legalmente como un órgano jurisdiccional autónomo con mayores atribuciones legales que su predecesor, había que comenzar a traducir ese mandato en experiencia práctica, enfrentando como primera prueba de fuego el proceso electoral de 1991.

El primer reto que asumió el Tribunal fue el establecimiento físico del mismo, lo que implicó desde allegarse el mobiliario necesario para su funcionamiento, hasta definir el lugar para fijar su sede. En el primer caso, en 1990 se tramita ante la Secretaría de Gobernación la adquisición y préstamo de mobiliario y equipo destinado a la instalación provisional de cuatro Salas Regionales, en tanto se realizaban los trámites y gestión para sus establecimientos definitivos.⁴⁶

La sede central de Tribunal, en sus inicios, fue provisional. De hecho, en el proceso de 1991, el TRIFE operó y resolvió los casos presentados en el edificio de la calle de Hamburgo de la Colonia Juárez en la Ciudad de México. Sin embargo, ya en la perspectiva de fijar permanentemente su residencia, se hicieron las gestiones pertinentes ante varias entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de obtener la donación del terreno que más tarde ocuparía. Así, el 18 de septiembre de 1992, las autoridades del Distrito Federal donaron un terreno de diez mil metros cuadrados, ubicado en Carlota Armero No. 5000, en la Colonia CTM Culhuacán, domicilio que hoy es la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁶ *idem.* p. 18.

El edificio sede fue construido con aulas de capacitación, salón de sesiones, edificio de Gobierno, biblioteca, auditorio y sistemas computarizados de comunicación con enlace directo a las salas. Este edificio fue formalmente inaugurado el 2 de febrero de 1994, con la asistencia de los representantes de los tres Poderes de la Unión.⁴⁷

En 1990 los recursos informáticos con los que contó el Tribunal fueron escasos y limitados. Por ello, en materia de organización interna, desde sus inicios se consideró necesario incluir dentro de su estructura un área de informática. Durante 1991 se dio un paso adelante en este sentido y se diseñó la infraestructura base para la operación y funcionamiento de los sistemas de cómputo en consideración de las necesidades y funciones del Tribunal. Ello permitió que para 1991 la Sala Central contó con dos sistemas informáticos de alta calidad y las Salas Regionales dispusieron de uno en cada caso. Es así que durante el proceso electoral federal de ese año, tanto el área jurídica como administrativa contaron con el equipo de cómputo para el desempeño de sus funciones principales.

El fortalecimiento del Tribunal también pasó por el área financiera. De esta manera se estableció la coordinación respectiva como una de las más importantes, pues tenía como objetivo el atender con eficacia y oportunidad las necesidades económicas que requería la Institución para el cumplimiento de sus atribuciones, lo cual implicaba actividades relativas a la realización de trámites para la obtención de recursos, vigilancia del orden contable y

⁴⁷ *ibidem*. p. 7.

presupuestal en el gasto y, al mismo tiempo, cobertura de sus necesidades. Para mejorar su funcionamiento, se instalaron Unidades de Contabilidad, Presupuesto y Tesorería mediante las cuales se registraron todas las operaciones realizadas en las 5 Salas Regionales del Tribunal, así como una Contraloría interna para la revisión de las operaciones, registros, informes y estados financieros. Esta unidad también servía para comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables al Tribunal, examinar la asignación y correcta utilización de los recursos financieros, humanos, y materiales, así como revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas presupuestales a cargo del Tribunal, con el propósito de recomendar las medidas pertinentes, corregir deficiencias o desviaciones detectadas y establecer el seguimiento de su implementación para la adecuada toma de decisiones.⁴⁸

Las Salas Regionales de Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca iniciaron sus actividades a partir del mes de enero de 1991. Asimismo se crearon los Centros Regionales de Capacitación Judicial Electoral. Con ellos, en cada Sala Regional, se estableció un Centro de Información y Documentación Jurídico Electoral y una hemeroteca.

Con el fin de establecer lineamientos y uniformar criterios para la tramitación y resolución de los recursos entre las Salas Regionales y entre éstas y la Sala Central, en el año de 1991 y 1992 se celebraron las llamadas Reuniones Nacionales de Capacitación de Magistrados.

⁴⁸ *ibidem*. pp. 29, 32.

Por su parte, el Centro de Documentación fue creado en octubre de 1991 con el objeto de constituirse en una de las mejores unidades especializadas de información en las materias de Derecho y en materia político-electoral tanto a nivel local como regional. Con esta finalidad, una vez terminado el proceso electoral, se incrementó notablemente el acervo bibliográfico —en un 307% respecto al año anterior—, alcanzando 1852 títulos. También se crearon nuevas bases de datos y se impartieron cursos informáticos para acceder de mejor manera a este material. Para 1995, una vez que concluyó el proceso electoral de 1994, la Unidad de Documentación incrementó en 1500 textos el acervo bibliográfico.⁴⁹

Por otra parte, debe subrayarse el hecho de que en el contexto del proceso electoral federal de 1991 se creó una Coordinación de Comunicación que atendía a los medios nacionales e internacionales. Dicha Coordinación tenía el propósito de mantener ampliamente informada a la sociedad respecto a la manera en que el Tribunal Federal Electoral daría cumplimiento a las responsabilidades encomendadas por la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Tribunal inició, así, una relación profesional y permanente con los medios de comunicación, y la Coordinación mencionada se iría perfilando como el órgano de Comunicación Social de la institución.⁵⁰ Entre las acciones más relevantes en este campo, destaca la celebración de reuniones y seminarios con re-

⁴⁹ *ibidem*. pp. 69, 70, 75-76.

⁵⁰ *ibidem*. p. 99.

presentantes de los medios, con el propósito de mantenerles oportunamente informados de las actividades del Tribunal y actualizarlos en sus conocimientos sobre la legislación en materia político-electoral.

Esta área participó en la coordinación de difusión de eventos importantes como el Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral celebrado del 20 al 23 de octubre de 1992. En este mismo año, con el propósito de contar con un órgano de difusión interno destinado a la integración de los miembros del Tribunal, inicia la edición de la revista *Estrados*.

El Tribunal Federal Electoral comenzó su actividad editorial a partir del año de 1991, con la edición de 10 mil ejemplares del folleto informativo *Tribunal Federal Electoral* y con la publicación de 2 mil ejemplares del Reglamento Interior y Directorio. Más tarde, en 1992 se publicaron 3 mil ejemplares de la *Memoria 1991* del Tribunal Federal Electoral, edición en la que se detallaban las actividades realizadas desde su instalación hasta la conclusión del proceso electoral de ese año.

Una de las tareas que más interesó al Tribunal entre 1991 y 1995, fue la relativa a la promoción de la investigación y la difusión de trabajos relativos tanto a la temática estrictamente jurídica en el ámbito de su competencia, como de obras consideradas clásicas dentro de la teoría de la democracia. Como se señala en el informe ya citado “El Tribunal publicó en coedición con la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 3 mil ejemplares de la obra *Tendencias Contemporáneas* del

Derecho Electoral en el Mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral; 2 mil ejemplares del libro de teoría política del Dr. Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia? Cabe señalar que en el año de 1992 con el propósito de proporcionar mayores elementos de análisis a los órganos electorales, legisladores, actores políticos, la comunidad académica y además lectores interesados en una mayor comprensión del fenómeno y la normatividad electoral, se editó por primera vez, con un tiraje de 2 mil ejemplares la Revista del Tribunal Federal Electoral”.⁵¹

Durante la presidencia del Magistrado José Fernando Franco González Salas, el TRIFE recibió también un gran impulso a las actividades vinculadas con el exterior. El Magistrado Franco se preocupó porque el Tribunal tuviera presencia en los foros internacionales de reflexión y debate sobre materia electoral, y, particularmente, sobre el contencioso electoral.

Cabe señalar que en octubre de 1993 se modifica la integración del Tribunal, ya que tanto la Sala Central como la Regional de Guadalajara cambian de presidentes, eligiéndose a José Luis de la Peza Muñoz Cano y a Gabriel Gallo Álvarez para asumir esos cargos, respectivamente. Asimismo, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión elige por unanimidad de votos a los Magistrados propietarios y suplentes de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recayendo los nombramientos de los Magistrados Propietarios en Margarita Luna Ramos,

⁵¹ *ibidem*. pp. 119-120.

Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Silva Meza y Guillermo Velasco Félix; y de Magistrados suplentes en Leonel Castillo González y Germán Tena Campero.⁵²

Con el objeto de que el órgano jurisdiccional cumpliera cabal y profesionalmente con la elevada función que le confería la Constitución, del 3 al 27 de noviembre de 1993 se llevaron a cabo en cada una de las Salas cursos propedéuticos, de actualización y especialización en las materias contencioso y político-electoral, dirigidos al cuerpo político del Tribunal, especialmente a los cargos de Jueces Instructores y Secretarios de Estudio y Cuenta.

Es necesario destacar que para el 22 de diciembre de 1993 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Tribunal Federal, el cual tuvo como antecedentes la cooperación de miembros de cada una de las Salas para su estructura y composición.⁵³

Es importante mencionar que el Tribunal realizó un esfuerzo importante en relación a los partidos políticos a efecto de que contaran con información detallada sobre su competencia, el sistema de medios de impugnación y la normatividad jurídica que regula los procesos electorales federales, para lo cual se llevó a cabo un programa específico. Con ello, los partidos contaron con toda la información relativa al contencioso-electoral.⁵⁴

⁵² Franco González Salas, José Fernando. “Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral”.- p. 200.- En: Justicia Electoral : Revista del Tribunal Federal Electoral. vol. 4, no. 5, 1995.

⁵³ *idem.* p. 201.

⁵⁴ *ibidem.* p. 206.

Aun y cuando durante el período que abarcó el proceso electoral del 93-94 el Tribunal Federal Electoral dirigió sus actividades primordialmente a lo jurisdiccional, no abandonó la actividad editorial, de tal manera que se editaron 500 mil trípticos y 15 mil carteles dirigidos a los ciudadanos, con el objeto de darles a conocer, de una manera clara y sencilla, la forma en que podían acudir al Tribunal Federal Electoral mediante la interposición del recurso de apelación. Este material fue distribuido a nivel nacional, en los lugares públicos, con apoyo de instituciones académicas. Esta campaña tuvo gran éxito, pues más de 80 mil ciudadanos interpusieron recurso de apelación ante las Salas del Tribunal.

Como puede observarse, desde sus inicios el Tribunal Federal Electoral comenzó a consolidar su base institucional a partir de la definición interna de sus estructuras, a través de la cuales se dotó de capacidades informáticas, de mecanismos de supervisión para el aprovechamiento de los recursos propios, de mecanismos institucionales de comunicación social, de difusión y de edición de materiales audiovisuales y escritos, así como de capacitación a funcionarios y de promoción en el exterior de la experiencia mexicana en materia electoral y especialmente en el aspecto relativo a la solución de controversias, parte esencial de la justicia electoral.

V.2. Recursos interpuestos

Uno de los indicadores más significativos para valorar el desempeño del Tribunal Federal Electoral en el contexto general de la impartición de justicia electoral, está definido por el tipo de recursos que fueron presentados a

las distintas instancias involucradas en la materia en los procesos electorales de 1991 y 1994. Con respecto al primero, resulta útil tener presente la distribución general de los recursos presentados tanto frente al Instituto Federal Electoral como ante el propio Tribunal.

Cuadro V

Recursos	Cantidad
Recursos de <i>revisión</i> resueltos por órganos del IFE	160*
Recursos de <i>revisión</i> interpuestos en los cinco días anteriores a la jornada electoral	172
Recursos de <i>apelación</i>	42
Recursos de <i>inconformidad</i> :	465
Contra cómputos de diputados de representación proporcional	80
Diputados de mayoría relativa	294
Senadores	208
Representantes de mayoría relativa (ARDF)	47
Representantes de representación proporcional (ARDF)	2
Recursos de <i>innominados</i>	1

Fuente: IFE. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, México, tomo I, vol. 5, p. 9.

* 135 recursos resueltos por consejos locales y 25 Resueltos por el Consejo General ⁵⁵

⁵⁵ El total de recursos de inconformidad y la suma de cómputos impugnados no coinciden porque hubo casos en que un solo recurso impugnó dos o más cómputos y porque el TRIFE desglosó algunos expedientes y acumuló otros. *cfr.* Instituto Federal Electoral. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. p. 9, T. I,

De manera más precisa, la función del Tribunal Federal Electoral puede apreciarse a partir de la forma como resolvió los recursos de revisión, apelación e inconformidad interpuesto contra los consejos distritales del IFE, como se puede apreciar en los siguientes cuadros.

Cuadro VI Tribunal Federal Electoral Proceso 1991

Recursos de Revisión Interpuestos contra
los consejos distritales y locales del IFE y resueltos
por el Tribunal Federal Electoral en cada Sala

Sala	Total de recursos	Remitidos al archivo por no guardar relación con el recurso de la inconformidad	Improcedente	Desechados
Central	105	105	-----	-----
Durango	5	5	-----	-----
Xalapa	10	5	1	4
Guadalajara	33	28	2	3
Toluca	19	19		
TOTAL	172	162	3	7

Fuente: IFE. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México. Tomo I, vol. 5. pp. 63-96.

Vol. 5.- México : El Instituto, 1993. Cabe destacar, adicionalmente, que el mayoritario número de recursos de inconformidad interpuestos contra el cómputo de las elecciones de diputados, senadores y representantes a la Asamblea del D.F., sumados, ascienden a 1097 recursos resueltos por el Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, de las resoluciones emitidas por éste, tan sólo 45 recursos fueron decla-

Cuadro VII Tribunal Federal Electoral Proceso 1991

Recursos de Apelación Interpuestos contra los consejos distritales y locales del IFE y resueltos por el Tribunal Federal Electoral

Sentido	Interpuestos
Fundados	2
Infundados	4
Parcialmente Fundados	1
Desechados	11
Sobreseídos	4
Procedentes	1
Revocados	11
Confirmaron su resolución	4
Modificación de la Resolución	3
Se declararon archivados	2
TOTALES	43

Fuente: IFE. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México, Tomo I, vol. 5. pp. 9-104.

rados fundados, 9 parcialmente fundados, 2 parcialmente procedentes, 3 procedentes y 2 procedentes y parcialmente fundados, es decir en su mayoría fueron desechados, sobreseídos, no interpuestos, declarados infundados o bien improcedentes, por no cumplir con los requisitos legales de tiempo y forma, lo cual significa un desconocimiento por parte de los partidos políticos sobre estos nuevos instrumentos jurídicos para exigir la legalidad del proceso electoral. *idem*. pp. 109-204.

Cuadro VIII

Tribunal Federal Electoral

Proceso 1991

Recursos de Inconformidad Interpuestos contra
 los Consejos Distritales y Locales del IFE y resueltos
 por el Tribunal Federal Electoral

Sentido	Interpuestos
Fundados	64
Infundados	42
Parcialmente Fundados	18
Improcedentes	4
Sobreseído	29
Desechado	183
Se tuvieron por no interpuestos	23
TOTAL	369

Fuente: IFE. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*.
 México, Tomo I, Vol. 5. pp.105-204.

En lo que toca a los recursos presentados en el proceso electoral de 1994, cabe señalar, primero, que el recurso de revisión fue modificado con las reformas de 1993, a partir de las cuales se eliminó la disposición en la que se establecía que este recurso podía ser interpuesto por los ciudadanos que fueran incluidos o excluidos de la lista nominal de electores.⁵⁶ Debe apuntarse, también,

⁵⁶ García Alvarez, Yolli. "Recurso de Revisión".- p. 72.- En: Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral. México : TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p.

que “durante el proceso electoral federal del año 1994, se presentaron ante el Instituto Federal Electoral 423 recursos de revisión, de los cuales solamente 3 se declararon fundados, 13 fueron parcialmente fundados, 266 desechados, 92 infundados, 8 sobreseídos, 22 se tuvieron por no interpuestos y 19 fueron archivados. En cuanto a los recursos de revisión que se interpusieron dentro de los cinco días previos al día de la jornada electoral se presentaron un total de 23 recursos, de los cuales 18 fueron presentados por el Partido de la Revolución Democrática, 2 por el Partido Acción Nacional, uno por el Partido Demócrata Mexicano y uno por el Partido Popular Socialista. De estos recursos, 19 se remitieron al archivo como asuntos total y definitivamente concluidos por no guardar relación con ninguno de los entonces llamados recursos de inconformidad, 2 fueron declarados parcialmente fundados, 1 fue declarado infundado y 1 fue sobreseído”.⁵⁷

Por otra parte, cabe señalar que en el proceso electoral de 1994 se llegó a alcanzar la cifra de 81,549 recursos resueltos por las salas del Tribunal Federal Electoral de la siguiente manera:

⁵⁷ *idem.* p. 93.

Cuadro IX

SALA	INTERPUESTOS
CENTRAL	13,401
Durango	16,225
Xalapa	19,219
Guadalajara	17,080
Toluca	15,413
Sala de Segunda Instancia	211
Total de recursos	81,549 ⁵⁸

Fuente: Fernando Franco González Salas. “Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral” en *Memoria 1994*, tomo I, p. 322.

El número total de recursos recibidos se desagrega, por tipo de impugnación de la manera siguiente:

⁵⁸ “Estos recursos significaron un gran cúmulo de trabajo que hubo de resolverse de manera rápida y eficiente dado que éste es el único Tribunal que en virtud de su naturaleza no puede permitirse la posibilidad de rezago...” Cabe señalar que durante el proceso electoral de 1994 se emitieron por el Tribunal varias Tesis de Jurisprudencia en las que se avanza sobre la particularización de los requisitos de procedencia de dicho recurso, de tal manera se estableció por medio de estas la siguiente *TESIS JURISPRUDENCIAL: J.66/94 Segunda Época. Sala Central Materia Electoral (SC022.2 ELI2) J.66/94: Sobre la credencial para votar con fotografía: cuando la negativa a expedirla causa agravio al ciudadano. cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo ; Mata Pizaña, Felipe de la. “Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano”.- pp. 105-106.- En: Estudio teórico practico del sistema de medios de impugnación en materia electoral. México : TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p.*

Cuadro X

RECURSOS	INTERPUESTOS
Apelación	80,083
Revisión	23
Inconformidad	1,232
Reconsideración	211
TOTAL	81,549 ⁵⁹

Fuente: Ibid. p. 321.

Por lo que se refieren al tipo de actor, los recursos se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro XI

ACTOR	CANTIDAD
Ciudadanos	80, 023
Partido de la Revolución Democrática	1,156
Partido Acción Nacional	167
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	129
Partido Revolucionario Institucional	29
Partido Verde Ecologista de México	17
Partido Popular Socialista	9
Partido Demócrata Mexicano	9
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	6
Partido del Trabajo	1
Interpuesto por ocho partidos	1
Organización Política	1
Candidato	1 ⁶⁰
TOTAL	81,549

Fuente: Loc. cit.

⁵⁹ Franco González Salas, José Fernando. *op. cit.* nota 52, p. 209.

⁶⁰ *idem.* p. 209.

En cuanto al sentido de la resolución a los recursos en este período fueron:

Cuadro XII

SENTIDO	INTERPUESTOS
Fundados	77,261
Desechados	2,574
Infundados	1,190
Parcialmente Fundados	275
Sobreseídos	203
Se tuvieron por no interpuestos	18
Se propuso el archivo	28 ⁶¹
TOTAL	81,549

Fuente: op. cit. p. 322.

V.3. Jurisprudencia

En este apartado cabe hacer, en primer término, una definición que aclare el significado del concepto de *Jurisprudencia*. En tal sentido, por ella se entiende “el conjunto de decisiones de los órganos que realizan la función jurisdiccional, emitida en las causas sometidas a su resolución y, más específicamente, la doctrina que resulta de tales decisiones y de la interpretación de las normas legales que en ellas se efectúa”.⁶²

⁶¹ *ibidem*. p. 209.

⁶² Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral.- p. 380.- San José, C. R : CAPEL, 1991. 694 p.

Con relación al proceso electoral de 1991, el Tribunal Federal Electoral emitió 44 criterios relevantes referidos a distintos aspectos y momentos del proceso electoral y que fueron los siguientes: ⁶³

1. Los casos de deficiencia u omisión en los agravios.
2. No constituye causa de nulidad la diferencia entre las boletas entregadas y las sobrantes e inutilizadas.
3. La entrega de boletas en mayor número al de electores no causa perjuicio al recurrente.
4. Es improcedente declarar la nulidad de la votación recibida en las casillas especiales para la elección de diputados y de representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, toda vez que en dichas casillas no se recibe votación para esa elección.
5. Previamente al estudio de la controversia planteada, se deben analizar las causales de improcedencia.
6. El Tribunal Federal Electoral debe analizar todas las presuntas violaciones al principio de legalidad que puedan configurar las causas de nulidad.
7. Algunas irregularidades por sí mismas no constituyen causas de nulidad, al menos que se analicen en conjunto con otros supuestos.

⁶³ Estos criterios han sido resumidos a partir de los contenidos aparecidos en la página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.trife.org.mx

8. La existencia del dolo no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos.
9. Los casos en que la existencia de un error en la computación de los votos por conductas dolosas no es determinante para el resultado de la votación.
10. Los casos en que el acta individual de casilla no convalida el error en la computación de los votos.
11. Para los efectos de la causal de nulidad es necesaria la interpretación del error en la computación de los votos.
12. Los casos en que el error o dolo en la computación de los votos es determinante para el resultado de la votación.
13. Se declara la nulidad de la votación recibida en casilla cuando beneficia a uno de los candidatos o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación.
14. El error o dolo deben ser considerados por el juzgador para el análisis de la causa de nulidad en la computación de los votos cuando beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos; y que esto sea determinante para el resultado de la votación.
15. El partido político recurrente debe distinguir a cuál de las dos irregularidades, ya sea error o dolo, se refiere su impugnación para la computación de los votos.

16. Independientemente de que un partido político identifique como error o dolo lo que produzca la presunta irregularidad alegada en relación a la computación de los votos, debe partirse de que el dolo jamás se puede presumir, sino que tiene que acreditarse plenamente, por lo que si el dolo no se prueba, se presume la buena fe en la actuación de los miembros de la mesa directiva de casilla y, consecuentemente, el estudio de dicha impugnación debe hacerse sobre la base de un posible error.
17. No se actualiza la causa de nulidad cuando siendo mayor el número de electores que de votos extraídos de la urna, estos últimos coinciden con la votación total.
18. Se actualiza la causa de nulidad cuando existen discrepancias determinantes entre el número de votos extraídos de la urna y la cantidad asentada en el acta respectiva como votación total.
19. Se presume error o dolo en la computación de los votos, cuando hay datos en blanco en el acta final de escrutinio y cómputo.
20. Existe error o dolo en la computación de los votos, si se omite la consignación en el acta del total de votos extraídos de la urna, de la votación total o del número de electores.
21. Casos en que el escrito de protesta también puede ser considerado y valorado como prueba documental privada.
22. Casos en los que procede declarar la nulidad de la votación recibida en casilla por anomalías en el escrutinio y cómputo.

23. Casos cuando existe causa justificada para realizar el escrutinio y cómputo en un local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo.
24. Si del análisis del informe circunstanciado rendido por el presidente del órgano electoral responsable, se desprende que la argumentación en él contenida resulta irrelevante para el caso concreto, dicho informe debe ser desestimado por el TRIFE.
25. Criterios de interpretación para la causa de nulidad por instalación de una casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado por la junta distrital correspondiente.
26. Casos en que debe interpretarse la causal de nulidad de votación para una casilla que se instala en un lugar distinto al determinado por el Consejo Distrital correspondiente.
27. No procede formular observaciones a las listas nominales de electores definitivas.
28. No se actualiza la causal de nulidad en la votación de una casilla, si coinciden los datos contenidos en el acta final de escrutinio y cómputo.
29. Para la extemporaneidad en la entrega de los paquetes electorales debe existir causa justificada.
30. Casos en que se considera la entrega inmediata de los paquetes electorales a los consejos distritales.
31. Acreditamiento de la personalidad del promovente.

32. Cómputo del plazo para la interposición del recurso de apelación durante el proceso electoral.
33. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar actos derivados de la etapa de preparación de la elección.
34. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de senadores, cuando se interpone ante un Consejo Distrital.
35. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de senadores, cuando se interpone antes de realizarse el cómputo de entidad federativa.
36. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de diputados por el principio de representación proporcional, cuando se interpone en contra de un cómputo diverso al de la circunscripción plurinominal.
37. Improcedencia del recurso de inconformidad para impugnar la elección de senadores, cuando se interpone en contra de un cómputo diverso al de la entidad federativa.
38. Aún cuando el escrito de inconformidad no contenga un capítulo de “hechos”, deben desestimarse los argumentos de un partido político -tercero interesado- sobre la supuesta improcedencia de un recurso.
39. El TRIFE está obligado a observar en las resoluciones el principio de exhaustividad.

40. Sufragar sin credencial para votar o sin aparecer en la lista nominal de electores pueden ser razones para una causa de nulidad.
41. Plazos dentro de los cuales debe actuar un partido político en su carácter de tercero interesado.
42. El TRIFE carece de competencia en materia penal.
43. La votación recibida en casilla será nula si se ejerce violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.
44. Limitaciones del TRIFE Para declarar la nulidad de los votos en una casilla.

En lo que se refiere al Proceso Electoral Federal de 1994, el informe respectivo, rendido por el Presidente del mismo, la resolución de los recursos generados en este período aportó diversas tesis de jurisprudencia y criterios relevantes. Los más importantes de ellos son los siguientes:

- I. Sobre los criterios generales que rigieron a la actividad de las Salas del Tribunal. Fueron adoptados por el Pleno los siguientes:
 1. Notificar los requerimientos personalmente a los partidos políticos, aún y cuando la ley señala que debe hacerse por estrados.

2. Requerir, en casos extraordinarios, como lo señala la ley, los expedientes de las elecciones, para verificar los datos contenidos en las actas o la documentación pertinente.

3. Poner a disposición de cualquier interesado los expedientes de los recursos, una vez resueltos, para su estudio y consulta, con lo que se da absoluta transparencia a la actuación de este órgano jurisdiccional.

II. Sobre los criterios jurisprudenciales fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central se encuentran los siguientes:

1. El relativo a la definitividad de las resoluciones del Tribunal, que en lo general la adquieren uniinstancialmente y por excepción en la segunda instancia.

2. El que defina el avance del principio de exhaustividad en las resoluciones en la jurisdicción electoral que, en la primera instancia tiene sus límites en las facultades discrecionales de las Salas y en los planteamientos de los recurrentes; y que la facultad discrecional para suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios encuentra sus límites, a su vez en la norma que exige: a) haya expresión de agravios, aunque ésta sea diferente, b) que exista la expresión de los hechos y c) que de los hechos se puedan deducir agravios.

3. El que establece que la ley vigente determina que la nulidad de una casilla sólo afecta a la votación recibida en ella y no a la suma de los votos captados en todas las casillas de un distrito electoral.

4. En cuanto al recurso de reconsideración, se fijaron criterios sobre la personería; qué debe entenderse por agravios que puedan conducir a modificar el resultado de la elección como requisito formal de procedencia y como requisito de fondo; el concepto de agravios fundados para calificar la procedencia del recurso; sobre los agravios inadvertidos en este recurso; la improcedencia de este recurso cuando impugnan resoluciones que no sean de fondo en la inconformidad, y cuando el tercero interesado puede interponer este recurso.

5. El que determina y define cómo deben surgir los hechos de las causales previstas en el artículo 287, párrafo 1, incisos f) y j) del Código; los alcances de la causal de nulidad prevista en el inciso e) del mismo artículo, cuando ha habido sustitución de funcionarios en la casilla el día de la jornada electoral o por ausencia de un escrutador durante la votación.

6. Los que fijan alcances de las disposiciones legales en relación a la inscripción en el Padrón Electoral y a la Credencial para votar con fotografía y su obtención con los electores; partiendo siempre del principio fundamental de que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al ciudadano.

7. Los que fijan criterios de improcedencia del recurso de inconformidad cuando se trata de preparación de la elección, actos que fueron materia de análisis y resolución en un recurso de apelación, o por falta de ofrecimiento y/o aportación de pruebas.

8. Los que fijan los requisitos del escrito de protesta y sus alcances probatorios.

9. Los que definen la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios en el recurso de inconformidad.

10. El que determinan que la firma sin protesta de los representantes de los partidos políticos no implica la convalidación de violaciones legales.

11. El que determina cuándo resulta procedente una inspección judicial.

12. Los que establecen, para los recursos de inconformidad, la aplicación de los principios de preclusión, consumación, contradicción e igualdad de las partes.

13. El que establece los efectos jurídicos de la falta de protesta constitucional de los funcionarios electorales.

III. Sobre los criterios relevantes de las Seis Salas.

1. El que establece que la causal genérica de nulidad prevista en el artículo 290, párrafo 2, puede ser estudiada de oficio por las Salas.

2. En cuanto a la elección de Representantes de la Asamblea del Distrito Federal se fijaron los alcances al texto constitucional y legal para la asignación por el principio de representación proporcional; la aplicación como ordenamiento local del Código Federal para esta elección; y la definición de que la elección de Representantes no es federal.

3. Los que definen la interpretación de las cualidades constitucionales de ser “originario” de un Estado o la de “ser vecino con residencia efectiva con más de 6 meses”, para ser elegible al cargo de diputado federal.

4. Las que definen “el modo honesto de vivir” como requisito para ser ciudadano y por ende, como requisito de elegibilidad; así como la carga y calidad de la prueba para acreditar que no se reúne tal requisito; y la competencia del Tribunal para examinar y pronunciarse sobre esta materia.

5. El que determinó los alcances del requisito de nacionalidad para ser elegible a un cargo de elección federal.

6. El tratamiento de pruebas supervenientes en el recurso de reconsideración.

7. El que fija los alcances de la interpretación de la causal genérica prevista en el artículo 290, párrafo 2.

8. El que señala que se actualiza la causal de nulidad por error o dolo no sólo por aspectos numéricos que sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla, sino también cuando por la magnitud del error o por la ausencia de datos esenciales se pone en duda el principio de certeza.

9. Los relativos a la procedencia de observaciones a la lista nominal de electores y a la determinación del plazo de treinta días de que disponen los partidos políticos para ello.

LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERIODO 1989 - 1995 325

10. El que define que es facultad exclusiva de los ciudadanos tramitar los cambios de datos personales en la lista nominal de electores.

11. El que determina que la presencia de cualquier causa de improcedencia prescrita en la ley imposibilita el estudio de fondo de un recurso.

12. El que señala que el escrito de protesta debe tomarse en cuenta aún cuando no se haya agregado a un recurso de inconformidad en particular, siempre y cuando guarde identidad con el partido político o actor y la elección impugnada.

13. El que determina que no es causa de nulidad, por sí misma, la entrega a los electores de boletas con el talón de folio.

14. El criterio para la calificación de declaraciones hechas ante notario público.

15. El que determina que es procedente declarar la nulidad de la votación cuando se prueba que uno de los funcionarios que la integran fue acreditado como representante de partido.

16. El que señala que los agravios en el recurso de inconformidad deben desestimarse si no se invocan con base en una causal de nulidad prevista por el Código; y el que determina que los argumentos genéricos devienen agravios inoperantes.

17. Los que definen cuándo se da la causal de nulidad por error, espacios en blanco, o falta de firma, en las actas de escrutinio y cómputo.

18. Los que definen cuándo puede ser impugnado el cómputo distrital y las consecuencias del mismo.

19. El que establece el valor probatorio de la hoja de incidentes frente a las actas firmadas por los funcionarios de casilla y representantes de los partidos políticos.

20. El que determina que la realización del escrutinio y cómputo en un Consejo Distrital no es motivo de sobreseimiento, puesto que sigue siendo eficaz la objeción enderezada durante la jornada electoral.⁶⁴

Como puede observarse a través de los criterios señalados sobre el fortalecimiento institucional, la resolución de recursos y el establecimiento de tesis de jurisprudencia, en el período 1989-1995, el Tribunal Federal Electoral mantuvo una tendencia ascendente en la creación de las condiciones materiales, las rutinas procedimentales y el afianzamiento de su legitimidad mediante resoluciones imparciales que fueron ganando progresivamente la confianza de los actores políticos y la sociedad en su conjunto.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El recorrido realizado en torno a la evolución de la justicia electoral en general, y del Tribunal Federal Electoral en lo particular, en el período 1991-1995, permite entender algunas de las características más importantes del

⁶⁴ *idem.*

proceso de cambio jurídico-político vivido por el país en esos años.

En primer lugar, es posible percibir la estrecha vinculación existente entre la orientación general de las reformas electorales de 1989-1990 y de 1993, con los contenidos específicos de las modificaciones ocurridas en el ámbito de la resolución de controversias. En efecto, en esos años se deja ver con claridad que la legitimidad del conjunto de la dinámica electoral se encontraba estrechamente vinculada al grado de certidumbre y confiabilidad que la impartición de justicia en ese campo podía ofrecer a los actores involucrados.

De aquí que también deba subrayarse la forma en que las negociaciones respectivas entre tales actores, y en general las características de las coyunturas de cada reforma, marcan de manera definitiva el alcance de los consensos y el tipo de modificaciones constitucionales y legales que habrían de traducirse en instituciones y prácticas capaces de dotar de certidumbre a las contiendas electorales de esa etapa.

En una perspectiva general, el período que aquí se ha reseñado da cuenta del tipo de transformación global experimentada por el sistema político mexicano en sus tres vertientes fundamentales que se encuentran, además, en permanente contacto, esto es, el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. En una línea de observación que comienza en lo particular para arribar a lo general, se puede sostener, entonces, que los cambios en el plano de la justicia electoral se encuentran en el núcleo de una transición política general de carácter

institucional. Una transición centrada en las reglas de acceso al poder político, que ocurrió de manera pacífica y negociada, y que fue modulada tanto por la cultura política de los actores participantes en el proceso, como por las posibilidades efectivas de cambio en el marco de un sistema de partidos y de gobierno que no podía perder de vista la necesidad de articular los dos principios fundamentales de la democracia moderna, a saber, la representatividad y la gobernabilidad del conjunto de la estructura política del país.

En todo este proceso, resalta la progresiva *judicialización* de la política, lo que expresa bien la íntima relación que hay entre el proceso de construcción democrática en el país y la búsqueda por consolidar un efectivo Estado de Derecho. La creación del Tribunal Federal Electoral, y su posterior conversión en una institución autónoma y de pleno derecho, con la consecuente desaparición de los Colegios Electorales, así como la consolidación de una dinámica procesal con recursos, actores y etapas bien definidos, representa en ese sentido un avance fundamental en la ruta por hacer del principio de legalidad el referente esencial en el trato y la competencia entre los actores políticos.

Por supuesto, el sucesivo establecimiento de reglas claras, precisas, y con una base de apoyo político suficiente para otorgarle certidumbre al proceso electoral en su conjunto, obligó a los participantes en la contienda a ir poniendo al día sus concepciones, procedimientos, e incluso sus estrategias políticas, a fin de enfrentar con solvencia una competencia comicial cualitativamente distinta a la de antaño.

De forma gradual pero sostenida, el Tribunal Federal Electoral se fue acreditando, pues, como una de las piezas estratégicas para el afianzamiento de la democracia mexicana, sentando las bases de un sistema confiable y eficaz en la materia y abriendo la puerta, como efectivamente ocurrió con posterioridad, a nuevas transformaciones orientadas a ampliar el alcance de un trabajo serio y profesional que, sin embargo, ya había logrado acreditarse en la primera mitad de la década de los noventa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge. “El ciclo de las reformas electorales”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, núm. 1, 1997, pp. 99-114.
- Aziz Nassif, Alberto, et.al *El Nuevo Estado Mexicano*, Tomo II: Serie Estado y Política. Nueva Imagen. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.
- Becerra Gelóver, Alejandro. “La forma es fondo en la reforma electoral”, en *Etcétera*, 23 de diciembre de 1993.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y Woldenberg José . *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena. México 2000.
- Cámara de Diputados, LIV Legislatura. *Dictamen relativo al Proyecto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 13 de julio de 1990. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
- Comisión Federal Electoral. *Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria 1989*. México, tomo II, 1989.
- Exposición de Motivos de la reforma constitucional en materia electoral, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto*, México, 4 de abril de 1990.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores sobre la Minuta Proyecto de Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el 29 de agosto de 1993, México, D.F., septiembre de 1993.
- Elías Musi, Edmundo, et. al. Estudio Teórico y Práctico del sistema de medios de impugnación. Edición Centro de Capacitación Judicial Electoral. México 2000.

- Galván Rivera, Flavio. *El Tribunal Federal Electoral: Estructura y competencia*. México Tribunal Federal Electoral, 1994.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*. Capel, San José, 1991.
- Gaceta Electoral, Instituto Federal Electoral, núm. 1. México, 1994.
- . *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México, tomo I, vol. 5 (Recursos de Impugnación), 1993.
- Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- . *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Orozco Henríquez, J. Jesús et. al. *Sistemas de Justicia Electoral Evaluación y Perspectivas*. Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Idea Internacional y el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.
- Rabasa Emilio O. y Caballero Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Cámara de Diputados LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas Comité de Asuntos Editoriales y Editorial Porrúa. México, 1993.
- Justicia Electoral, *Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. IV, núm. 5, México 1995.
- Reyes del Campillo, Juan. “Modernización política y reforma electoral (1989- 1990)”, en Juan Reyes del Campillo et. al. *Política y gobierno: en la transición mexicana*, México, UAM-Xochimilco, 1990.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentario*, Secretaría de Gobernación, marzo de 1991.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tribunal Federal Electoral. *Informe de Actividades 1990-1996.*

———. *Memoria 1994.* México, 2 tomos, 1995.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes. Sala Superior, 1996-2000,* México, 2000.

Varios autores. *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI.* Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, IFE/TRIFE/UNAM/PNUD, México, tomo III, 1999.

Varios autores. *Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana.* Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales, IFES/TEPJF/IFE/IIDH/TSE, San José, 2000.

ROBERTO GUTIÉRREZ LÓPEZ

Sociólogo, candidato a doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Actualmente se desempeña como profesor titular del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco, en el que, además, ocupa el cargo de Editor de la revista *Sociológica*.

Ha sido director de Educación Cívica en el Instituto Federal Electoral, conferencista en numerosas instituciones de educación superior y ha publicado más de cuarenta artículos de investigación sobre temas de cultura política y sistema político mexicano. Su publicación más reciente es el libro *Identidades políticas y democracia*, editado por el Instituto Federal Electoral.

ALEJANDRO BECERRA GELOVER

Es candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. En la misma Universidad realizó estudios de licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales y en el campo de las Relaciones México-Estados Unidos respectivamente. Cuenta también con otros cursos de formación en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad de California en San Diego.

Actualmente es profesor en el Departamento de Relaciones Internacionales tanto en la Universidad Nacional Autónoma de México, plantel Aragón, como en la Universidad Anáhuac, plantel Norte. Sus tareas académicas

incluyen trabajos de investigación, así como la impartición de cursos y conferencias en distintas instituciones públicas y privadas del país.

Además de enfocarse al análisis de la problemática Internacional, gran parte de su formación profesional ha estado centrada en el estudio de los asuntos políticos nacionales. Su desempeño en esta área se ha enriquecido de su experiencia laboral de más de trece años tanto en la Secretaría de Gobernación como en el Instituto Federal Electoral.

Sus trabajos académicos han abordado temas diversos vinculados con la problemática en las relaciones México-Estados Unidos, que incluye el estudio del proceso electoral en ambos países, el Proceso de Globalización, la Soberanía, la Reforma del Estado, los Derechos Humanos, la Transición Democrática, el Sistema Electoral, la Democracia y el Sistema Político Mexicano.

Sobre temas electorales cuenta con diversos trabajos publicados en el periódico *Unomásuno*, el semanario *Étcétera*, y las revistas *El Elector*, *El Cotidiano* y *Voices of Mexico*.

AGRADECIMIENTO

Los autores agradecen la colaboración prestada por Tania Libertad Sánchez Garrido para la elaboración de este capítulo.