

## CAPÍTULO V

# LA CONSOLIDACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1997-2002

# LA CONSOLIDACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1997-2002

FERMÍN PÉREZ MONTES

SUMARIO: I. Introducción; II. Consolidación del Tribunal Federal Electoral; II.1. La Consolidación Institucional; II.2. La consolidación organizacional; III. Aportaciones a la Construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002; IV. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, como su nombre lo indica, se orienta al análisis de la integración y actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de las reformas constitucional y legal de agosto-noviembre de 1996<sup>1</sup> hasta la fecha; y de la continuidad en el proceso de consolidación

<sup>1</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación en sus ediciones de 22 de agosto, 31 de octubre y 22 de noviembre.

que han observado la justicia electoral y sus órganos depositarios en la vida jurídico-política del país, tanto en el orden interno y organizacional a raíz de la nueva ubicación del Tribunal Electoral en calidad de órgano especializado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, como a partir del ejercicio de sus atribuciones y competencias frente a los diversos actores institucionales en los órdenes federal y local; así como también de cara a las organizaciones político-partidistas del país, la opinión pública y el cuerpo electoral.

Como ha sido analizado de manera exhaustiva en los capítulos precedentes, el proceso que han observado las instituciones y procedimientos relacionados con la impartición de justicia electoral en nuestro país es de antigua data; sin embargo, y según coinciden la gran mayoría de los investigadores y analistas, bien podemos situar en el año de 1977, con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y la incorporación del denominado “recurso de reclamación”<sup>2</sup> a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como medio para combatir las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus integrantes, el punto de inflexión a partir del cual el Sistema Electoral Mexicano inicia un lento pero sostenido tránsito desde la autocalificación y la solución por órgano político de las controversias electorales, hasta la heterocalificación y la solución por órganos administrativos y jurisdiccionales de la conflictiva electoral, bajo criterios de es-

<sup>2</sup> Según el artículo 235 de la citada Ley, podían interponer este recurso los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

tricto derecho, los que actualmente se encuentran representados, en el orden federal, por el Instituto Federal Electoral en la parte administrativa, y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se refiere al ámbito jurisdiccional.

Coincide con lo anterior el Dr. Héctor Fix Zamudio, al comentar que tradicionalmente la solución de los conflictos electorales en nuestro país estuvo encomendada a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha dado la tendencia de atribuir el conocimiento y decisión de las controversias políticas con regulación jurídica a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en la época reciente. “*Sin embargo, de manera paulatina se ha transformado el sistema electoral mexicano y se ha encaminado hacia la judicialización por conducto de tribunales especializados. Esta evolución se inicia con la reforma de 1977 a la Corte Federal por medio de un recurso de reclamación contra la decisión de los órganos administrativos electorales ante la Suprema Corte de Justicia, que no tuvo resultados prácticos*”.<sup>3</sup>

A partir de ese momento inicial de la transición entre la calificación política de las elecciones a su calificación por órganos administrativos y jurisdiccionales; y de la autocalificación a la heterocalificación, se dinamiza en forma

<sup>3</sup> Fix-Zamudio, Héctor. «Justicia constitucional y judicialización de la política». p. 36. - En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, III : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

apreciable la evolución y el fortalecimiento de las instituciones y procedimientos de justicia electoral, transformándose sucesiva e ininterrumpidamente, desde el primer tribunal mexicano especializado en justicia electoral, configurado en el Código Federal Electoral de 1986, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), hacia el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en 1990 y su evolución durante las reformas de 1993 y 1994, hasta la conformación del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante las reformas constitucionales y legales de agosto, octubre y noviembre de 1996.

Es también conveniente precisar que el proceso de “*judicialización*” del contencioso electoral no es un fenómeno exclusivo de nuestro país ni mucho menos. Todo lo contrario: es un movimiento generalizado en el ámbito internacional. Vale la pena, para ilustrar lo anterior, recurrir a lo expresado por el Magistrado de la Sala Superior del TEPJF, J. Jesús Orozco Henríquez:

*“Los diversos sistemas de justicia electoral establecidos en América y Europa, como es obvio, son resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado”.*

“En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la ‘judicialización’ de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que

varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente ‘judicializados’ en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales)”.

*“La consecuencia de esta ‘judicialización’ de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discretionales de la oportunidad política. Lo anterior también ha implicado –como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra– un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho”.*<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. «Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado». p. 54-55. - En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, III : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

Es así, que desde la ya amplia perspectiva histórica que nos ofrecen 16 años de existencia y funcionamiento en nuestro país de tribunales especializados en lo contencioso electoral, podemos atestiguar efectivamente la conformación y consolidación de un sistema integral de impartición de justicia electoral, inexistente hasta antes del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y que implica a estas fechas un verdadero sistema de control constitucional y de legalidad en materia electoral, con un detallado cuerpo normativo reglamentario en lo orgánico y en lo procedural, que además de tutelar y garantizar el correcto ejercicio de la función electoral en el orden federal, establece instrumentos e instituciones por demás eficaces para coadyuvar a la garantía de los derechos político-electORALES y al pleno cumplimiento de los principios que norman la función electoral en el orden estatal.

Con lo anterior se acredita a plenitud un proceso dinámico y permanente de consolidación normativa, institucional y organizacional de las instancias depositarias de la justicia electoral, que cobró un impulso definitivo en la década de los noventas, por el cual bien se puede asegurar que nuestro país ha dado el paso crucial, a la par de su transición democrática, hacia instituciones altamente especializadas; además de claramente reconocidas y aceptadas por los actores políticos e institucionales, como garantes del cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, que coadyuvan y son parte a la vez del largo proceso de transición en la democracia en que ha estado inmerso el país desde hace ya algunas décadas.

Tomando pues como punto de referencia la creación e inicio de actividades del Tribunal Electoral del Poder Ju-

dicial de la Federación, una vez que entraron en vigor el Decreto de reformas a la Constitución de agosto de 1996 y los sucesivos Decretos de reformas legales de octubre y noviembre del mismo año, podemos dar seguimiento a la actuación del nuevo órgano jurisdiccional en los planos de la función judicial y administrativa, desde el acto de su instalación formal en noviembre de 1996, hasta el año 2002, incluida su participación en las elecciones federales intermedias de 1997 y generales del 2000, año éste último en que, por primera vez en la historia del México moderno se presentó una situación de alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, aun cuando bajo la condición de “gobierno dividido”, dada la conformación del Poder Legislativo a partir de los resultados electorales de ese año, que determinaron que ningún partido político cuente, hoy por hoy, con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Resulta importante para los objetivos de este trabajo, aclarar que no es su vocación el realizar un análisis exhaustivo y rigorista sobre las diversas cuestiones de orden técnico-jurídico o legislativo que se encuentran implícitas a lo largo de la actuación del Tribunal en el período que nos ocupa y en cada una de sus actuaciones, sino más bien revisar el contexto institucional y político-jurídico en que ha desarrollado sus trabajos y, a partir de ello, aportar los elementos para el análisis en torno al objetivo de que informa el título de este trabajo, cual es la consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su aporte institucional a la construcción del Derecho Electoral en México.

Para efectos de lo anterior, con el invaluable auxilio del, a estas alturas abundantísimo, acervo de información bibliográfica, hemerográfica y en medios electrónicos de que se dispone en materia electoral, así en sus vertientes política, legislativa y doctrinal, como administrativa y jurisdiccional, trataremos de analizar y evaluar el proceso de consolidación del órgano electoral durante el período que nos ocupa, en sus diferentes aspectos; es decir, su consolidación en los planos institucional y organizacional; en el ámbito estrictamente jurisdiccional; y en el ámbito político-electoral; así como frente a la opinión pública.

En el segundo apartado de este trabajo, denominado “La Construcción del Derecho Electoral en México en el período 1997-2002”, se intenta dar una idea general de lo que ha significado la presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la vida jurídica e institucional del país y los aportes que la enorme diversidad y calidad de sus resoluciones, criterios de jurisprudencia, tesis relevantes y opiniones, además de las actividades que ha desarrollado en materia de formación, capacitación, profesionalización y divulgación, han representado para el derecho electoral; así como para la modernización institucional y la propia transición democrática mexicana.

## II. CONSOLIDACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La primera y más importante acepción del verbo “consolidar”, (*del latín consolidare*) según el Diccionario de la Lengua Española, es “*dar firmeza y solidez a una*

*cosa*".<sup>5</sup> Precisamente bajo esa idea es que analizaremos la forma en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha ido acrediitando como pieza primordial en el entramado institucional y político del México moderno mediante la afirmación de su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción hecha de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, en materia de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, de las que corresponde conocer en única instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se ha dicho, a través de la reforma constitucional de agosto de 1996, el sistema de justicia electoral en nuestro país se vio transformado de manera trascendental, al institucionalizarse en forma total el control judicial de los procesos electorales. Así, se modificaron sustancialmente la naturaleza y atribuciones del hasta entonces Tribunal Electoral Federal para dar paso al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, concebido como tribunal de plena jurisdicción,<sup>6</sup> autónomo en sus decisiones, rediseñado

<sup>5</sup> Diccionario de la lengua española. 21a. ed. Madrid, Esp. : Espasa-Calpe, 1992. 1513 p.

<sup>6</sup> Conviene precisar el concepto "Plenitud de Jurisdicción": "*Consiste en que el órgano jurisdiccional que conoce un asunto decida sobre la totalidad de las pretensiones y, en su caso, de las defensas y excepciones hechas valer por las partes, para determinar a quién le asiste la razón sustancial en las posiciones que asuman; en tanto que, por exclusión, la jurisdicción limitada o restringida será la que se otorgue a un juzgador para ocuparse, en un proceso solamente de una o varias partes del procedimiento o del fondo del negocio, para dejar a otro tribunal o autoridad la decisión de las demás cuestiones*". Castillo González, Leonel. «Control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales». p. 358.

- En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IIJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

en su estructura orgánica y dotado de una ampliada relación de atribuciones.

Conforme a lo anterior, resulta conveniente, en primer lugar, tratar de distinguir bajo dos diferentes ópticas el proceso de consolidación que ha venido observando el Tribunal Electoral, a fin de identificar en forma clara los elementos característicos de cada mecanismo por los cuales el TEPJF ha venido transitando hasta su situación actual.

En esa tesisura, en un primer momento debemos considerar el desarrollo institucional<sup>7</sup> del Tribunal Electoral, entendido como el proceso por el cual el órgano jurisdiccional se ha venido transformando cualitativamente e implantando en la historia político-electoral del país y en su

<sup>7</sup> Según Joan Prats Catalá, en su obra «La reforma de los legislativos en América Latina : un enfoque institucional». pp. 75-76.- Valencia, Esp. : Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas : Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997: *“Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones, la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la evolución o dinámica social; las normas de las organizaciones proceden del designio racional atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño. Las instituciones son el principal patrimonio de cada sociedad. Ellas son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad. La eficiencia y la equidad de un orden social depende sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones”.*

interacción con otras instituciones de orden político actuantes en el Estado mexicano, como son los organismos autónomos que desarrollan la función electoral en los órdenes federal y local, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o bien las organizaciones partidistas y las agrupaciones políticas.

Al efecto, se partirá del proceso electoral federal 1996-1997, en que se aplicó por vez primera la reforma producida por el acuerdo político nacional de 1996 y que derivó en las elecciones federales del 6 de julio de 1997. En ese período, en que tanto las autoridades administrativas y jurisdiccionales como los procedimientos correspondientes a la organización comicial sufrieron importantes transformaciones, se inauguraron también ordenamientos completamente nuevos en materia de justicia electoral, tanto en el orden federal como en el local, que al ser aplicados por el TEPJF en el ejercicio jurisdiccional, o por la Suprema Corte en materia de control de la constitucionalidad, produjeron una serie de eventos, situaciones, fallos y resoluciones que marcaron el inicio de una nueva etapa en el Derecho Electoral mexicano.

De otra parte, la apertura de la instancia jurisdiccional en los juicios de defensa de los derechos político-electORALES del ciudadano, como nuevo instrumento de tutela del ciudadano frente a los actos de autoridad electoral e inclusive en el contexto del régimen interno de los partidos políticos abre otra rica veta de análisis en el proceso de construcción del Derecho Electoral mexicano.

En lo que se refiere a los aspectos del desarrollo organizacional, compete analizar la evolución y consolidación que ha observado el Tribunal en cuanto a su dimen-

sión y estructuras internas, vistas desde la óptica de su eficacia administrativa como entidad orgánica depositaria de un conjunto de atribuciones legales y responsable del ejercicio de recursos presupuestales de orden público.

## II.1. La consolidación institucional

### II.1.1. La transición del Tribunal de lo Contencioso Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Independientemente de que en capítulos anteriores se han analizado, en un contexto histórico-político, los diferentes órganos especializados de justicia electoral que se han sucedido en nuestro país a partir de 1986 a la fecha, conviene realizar ahora, de manera integrada y sintética, un rápido recuento de los mismos, a efecto de comprender la forma como evolucionaron, hasta desembocar en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este ejercicio nos permitirá contar con una panorámica general de la transformación y características particulares de los diferentes órganos que han sido responsabilizados de la justicia electoral en las últimas dos décadas y apreciar de mejor manera sus elementos comunes y sus diferencias cualitativas.

### II.1.2. El Tribunal de lo Contencioso Electoral

El Código Federal Electoral promulgado en febrero de 1987, como cuerpo normativo reglamentario del artículo

60 constitucional reformado por Decreto publicado el 15 de diciembre de 1986,<sup>8</sup> estableció el primer órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, definiéndolo en su artículo 352, como “el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía (sic), para resolver los recursos de apelación y queja”.<sup>9</sup> Se integraba por una sola Sala con domicilio en la capital de la República, que funcionaba y resolvía en pleno, compuesta con 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos.<sup>10</sup>

El Tribunal de lo Contencioso Electoral era de carácter temporal, ya que se instalaba unos meses antes del inicio del año de las elecciones federales ordinarias

<sup>8</sup> En su último párrafo, el artículo 60 señalaba, por primera vez, que: “corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e **instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.**

<sup>9</sup> Código Federal Electoral, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

<sup>10</sup> Artículo 353 del Código Federal Electoral.

y concluía sus funciones al término de cada proceso electoral.<sup>11</sup>

En términos generales el Tribunal de lo Contencioso desarrollaba un procedimiento jurisdiccional uniinstancial en el contexto de un régimen contencioso electoral mixto con predominancia política, ya que independientemente de que sus resoluciones se establecían con el carácter de obligatorias, podían ser modificadas en forma definitiva e inatacable por los colegios electorales de cada una de las cámaras.

Dentro de ese reducido marco constitucional y legal, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se integró y funcionó sólo durante el cuestionado proceso electoral federal de 1988, en el cual se eligieron al Presidente de la República, a los integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En esas elecciones el efímero órgano jurisdiccional solamente conoció y resolvió 21 recursos de apelación y 593 de queja, de los cuales 529 fueron desechados y tan sólo 64 se estimaron parcialmente fundados, sin que en ningún caso se modificaran los resultados oficiales. No obstante, su actuación demostró que la solución de controversias electorales no era cuestión política, sino jurisdiccional, dilucidables a través de la heteroaplicación imparcial de la ley.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Según el artículo 158 del Código, las elecciones se realizaban el primer miércoles de septiembre del año correspondiente, mientras que el proceso iniciaba en el mes de octubre del año anterior al de la elección y concluía en el mes de octubre del año de la misma.

<sup>12</sup> Cf. Ojesto Martínez Porcayo, Fernando. “Evolución de la justicia electoral en México”. p. 308. En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, III : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

### II.1.3. El Tribunal Federal Electoral, Primera etapa (1991-1993)

A raíz de los muy cuestionados resultados de la elección presidencial de 1988, y a partir precisamente de los foros organizados por la “*Comisión Especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales*”, creada por Acuerdo de la Comisión Federal Electoral, aprobado el 9 de enero de 1989 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1989, además de las consultas realizadas por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados entre febrero y abril de 1996, se derivó la necesidad objetiva de transformar sustancialmente la naturaleza del órgano jurisdiccional electoral y de ampliar de manera importante su acervo de atribuciones, fortaleciendo fundamentalmente su autonomía, especialización y profesionalización.

Conforme a lo anterior, previas las negociaciones y acuerdos entre todos los actores políticos y legislativos, el 6 de abril de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 41 y 60 de la Constitución General de la República, en los cuales se sentaron las bases para la conformación del nuevo organismo permanente, profesional, autónomo en sus decisiones y depositario de la función estatal de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral, por un lado; y por el otro, para la creación de un tribunal al que se catalogó como órgano jurisdiccional autónomo, integrado por magistra-

dos electos por una mayoría calificada de dos tercios de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, que funcionaría en cinco salas, una central y cuatro regionales, distribuidas en las 5 circunscripciones electorales plurinominales.

De igual manera, en la reforma del artículo 41 constitucional del 6 de abril de 1990, se estableció la creación en la ley de “*un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público –el Instituto Federal Electoral– y un Tribunal autónomo –el Tribunal Federal Electoral–, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad*”.

Bajo esas bases constitucionales, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta la fecha, en el cual se dedicaron, el Libro Sexto, a la organización y definición del marco de atribuciones del Tribunal Federal Electoral; mientras que el Libro Séptimo se dedicó a desarrollar el antes mencionado sistema general de nulidades, de medios de impugnación y de faltas y sanciones administrativas.

Entre los múltiples avances cualitativos que reportó la nueva legislación electoral en 1990, específicamente por lo que se refiere al Tribunal Federal Electoral, se definieron con mucha mayor amplitud y claridad las reglas procesales para el desahogo de los medios de impugnación; se estableció el carácter permanente de la Sala Central del Tribunal,

dándosele competencia para conocer de los recursos de apelación interpuestos durante los 2 años previos al del proceso electoral contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral, y en el curso de los procesos electorales para resolver los recursos de apelación e inconformidad contra los actos y resoluciones de la autoridad y los resultados de los cómputos distritales o locales.

De su parte, a las Salas regionales, que sólo se integraban durante el proceso electoral, les correspondió resolver los recursos de apelación e inconformidad de los cómputos distritales o locales de sus respectivas circunscripciones.

De igual forma, en un sustancial avance cualitativo de la legislación federal electoral, se estableció a cargo de las salas del Tribunal Federal Electoral la competencia para, eventualmente, anular las votaciones en las casillas o hasta la elección de diputados o senadores, cuando se acreditaran los supuestos normativos previstos por la Ley Electoral. No obstante, sus resoluciones, podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores, con lo cual se conservó el sistema mixto de calificación electoral por órganos jurisdiccional y político.

Con los anteriores elementos, el Tribunal Federal Electoral conoció y resolvió durante el proceso electoral de 1991, en el que se eligieron diputados y senadores del Congreso de la Unión y miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un total de 680 diferentes medios de impugnación, de los cuales, 172 fueron recursos de revisión, 42 de apelación y 465 de inconformidad, además de otro que fue catalogado como “innominado” por no haber

resultado posible identificar con exactitud su naturaleza y objetivos.<sup>13</sup>

#### II.1.4. Segunda etapa del Tribunal Federal Electoral (1994-1996)

Concluidas las elecciones federales de 1991 y acreditada la viabilidad y eficacia de las nuevas autoridades electorales y del nuevo órgano jurisdiccional en sus elementos fundamentales; bajo la presión política de avanzar cualitativamente en los parámetros de confiabilidad de los procesos electorales, y con el acuerdo de los partidos políticos, se realizaron consultas y foros para recoger propuestas de los diferentes actores políticos y de la sociedad para una nueva reforma constitucional y legal.

Conforme a lo anterior, en primer lugar, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se produjo la reforma de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 constitucionales; estableciéndose, por lo que se refiere a la justicia electoral, la permanencia del órgano jurisdiccional, ahora ya identificado a nivel constitucional con el nombre de Tribunal Federal Electoral, que conocería, junto con el Instituto Federal Electoral, del Sistema de Medios de Impugnación por el cual se daría definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y se garantizaría que los actos y resoluciones se sujetasen invariablemente al principio de legalidad, estableciéndose además que la interposición de los

<sup>13</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Estadística Judicial, <http://www.trife.org.mx>.

recursos no produciría, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados.

En un salto cualitativo, el artículo 41 constitucional reformado señalaba, por vez primera, que el Tribunal Federal Electoral sería órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, debiendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración. Destaca en este aspecto la reincisión del Poder Judicial de la Federación, representado en este caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito electoral, así fuese solamente mediante la atribución de contribuir a la integración del Tribunal, en tanto su presencia había sido omitida desde 1987 con la supresión del efímero e ineficaz recurso de reclamación.<sup>14</sup>

Otra trascendental reforma en este período fue la eliminación de los colegios electorales de ambas cámaras, con lo que desapareció el principio de autocalificación en órgano político, sustituyéndose por el principio de heterocalificación por órgano administrativo o jurisdiccional al establecerse a cargo del Tribunal la facultad de resolver de manera definitiva e inatacable las impugnaciones legales a las elecciones de diputados y senadores. Solamente se conservó a cargo del órgano político integrado por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la facultad de calificar, también de manera definitiva e inatacable, la elección de Presidente de la República.

<sup>14</sup> Correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponer, en cada proceso electoral, a la Cámara de Diputados, o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a candidatos miembros de la Judicatura Federal para ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes que integrarían la Sala de segunda instancia junto con el Presidente del Tribunal.

Otro de los aspectos trascendentales de la reforma constitucional de 1993 consistió en la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral,<sup>15</sup> competente para revisar las resoluciones de las 5 salas Central y regionales del propio Tribunal, emitidas sobre los recursos de inconformidad. Esta Sala de Segunda instancia vino a suplir de alguna forma la desaparición de los colegios electorales y fue habilitada para desahogar el nuevo recurso de reconsideración, establecido para atacar las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, en cuanto pudieran modificar el resultado de las elecciones de diputados o senadores, así como la asignación de Diputados federales o Representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, conforme a los acuerdos aprobados por los consejos competentes del Instituto Federal Electoral.

Consecuentemente a la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, por Decreto publicado el día 24 de los mismos mes y año, se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizándose las adecuaciones pertinentes al Sistema de Medios de Impugnación y a la estructura del órgano jurisdiccional.

En cuanto a las modificaciones de mayor relevancia sufridas por el Tribunal Federal Electoral, destaca la creación de la figura del Pleno del Tribunal, integrado por los magistra-

<sup>15</sup> Integrada por 4 magistrados propietarios y dos suplentes, todos miembros de la Judicatura Federal, además del Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral.

dos propietarios de las salas Central y Regionales;<sup>16</sup> la precisión de la competencias de la Sala Central y las regionales y sus respectivas presidencias, así como de la Presidencia del Tribunal; el establecimiento de las reglas para el funcionamiento de la Sala de Segunda Instancia; se ampliaron las atribuciones de los jueces instructores para la sustanciación y tramitación de los recursos; se estableció la figura de los secretarios generales de acuerdos de las salas; se precisó el ámbito de atribuciones de los Secretarios General y Administrativo del Tribunal; se crearon las coordinaciones responsables de las tareas de capacitación, investigación, documentación, difusión y comunicación social; y se establecieron las bases del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

De igual manera, para beneficio de los ciudadanos y los partidos políticos, a partir de la reestructuración del contencioso electoral conforme al nuevo esquema de calificación, se instituyeron una serie de novedosas figuras e instrumentos jurídico procesales, entre las que destacaron: la depuración de las reglas de procedimiento de los recursos; la posibilidad de la suplencia en la deficiencia de la argumentación de los agravios; la suplencia total del derecho omitido por los recurrentes; la ampliación de los medios probatorios; la ampliación de los plazos para la interposición de los recursos de inconformidad; la aclaración y ampliación de las causales de nulidad de votación en casillas; y el establecimiento de una causal genérica de nulidad de elección, entre las más importantes.

<sup>16</sup> Con facultades para elegir al Presidente del Tribunal; para designar o remover al Secretario General, a propuesta del Presidente; para resolver las diferencias laborales entre el Tribunal y su personal; así como de aprobar y modificar el Reglamento Interior del propio Tribunal.

Con el marco constitucional y legal antes señalado, se realizaron las elecciones federales de 1994 por las cuales, el 21 de agosto de ese año, se eligieron Presidente de la República, senadores de mayoría relativa y primera minoría, diputados y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, por ambos principios. Al término del proceso electoral de referencia, la estadística jurisdiccional reportó la atención de un total de 81 mil 549 recursos, de los cuales, 23 fueron de revisión; 80 mil 83 de apelación (de los cuales 80 mil 23 fueron recursos ciudadanos en materia de registro federal de electores); 1 mil 232 recursos de inconformidad; y 211 de reconsideración.<sup>17</sup>

Finalmente, es digno de comentar que el 22 de febrero de 1994 fueron inauguradas las instalaciones del entonces Tribunal Federal Electoral en las calles de Carlota Armero 5000, que albergaron la sede de las Salas Central y de Segunda Instancia, así como al Centro de Capacitación Judicial Electoral.

### II.1.5. La reforma de 1996. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una vez más, al término del proceso federal de 1994 los actores políticos e institucionales del país se dieron a la tarea de revisar en su integralidad las bases normativas constitucionales y legales de los procesos electorales, habida cuenta el reconocimiento generalizado so-

<sup>17</sup> Tribunal Federal Electoral (Méjico). Memoria 1994. p. 321, V. I.- México : El Tribunal, 1995. 2 v.

bre el buen funcionamiento de las instituciones responsables del ejercicio de la función electoral, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, bajo el supuesto de la necesidad de reforzar sus capacidades y de perfeccionar la normativa electoral, y a fin de asegurar también mejores condiciones de participación político-electoral y de equidad en el acceso y disfrute de los derechos y prerrogativas electorales por parte de los partidos políticos.

Independientemente de lo anterior, no cabe duda que en el ánimo y expectativas de los actores políticos que emprendieron el nuevo proceso reformador influyeron de manera determinante los diversos acontecimientos de orden político, económico, social y hasta de seguridad interior, que dejó como saldo el difícil y complejo año de 1994.

En esa tesitura, con la participación del Instituto Federal Electoral en un ejercicio amplio de consultas, y previas las negociaciones y aportaciones de representantes de los partidos políticos y de personalidades de la sociedad civil, se llegó a una serie de conclusiones que perfilarían una nueva reforma constitucional y legal en materia de Instituciones y procedimientos electorales, estableciéndose, en lo relacionado con la justicia electoral, las siguientes líneas generales:<sup>18</sup>

- a) **En cuanto al órgano jurisdiccional:** Se revisarían a profundidad su estructura y los mecanismos para su integración.

<sup>18</sup> Cfr. Becerra Laguna, Ricardo; Salazar Ugarte, Pedro ; Woldenberg Karakowsky, José. La reforma electoral de 1996 : una descripción general. p. 142.- México : Fondo de Cultura Económica, 1997. 237 p.

**b) En cuanto al Sistema de Medios de Impugnación del contencioso electoral:**

**Se rediseñarían las reglas y procedimientos referentes a la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral.**

**c) En cuanto a control de la constitucionalidad:** Se establecerían

nuevos mecanismos de control constitucional sobre leyes y actos en materia electoral en los órdenes federal y estatal; además de establecerse nuevos mecanismos de protección constitucional a los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Las reformas constitucional y legal de agosto-noviembre de 1996 cobran sentido de integralidad en cuanto, como se ha dicho, modificaron estructuralmente tanto las condiciones del juego político partidista, como la estructura de las instituciones encargadas de la administración electoral y los procedimientos correlativos, así como la naturaleza y competencias del órgano a cargo de la impartición de la justicia electoral, además de establecer un sistema de medios de impugnación ampliado en una legislación especializada.

De tal suerte la reforma que nos ocupa, en su fase constitucional, que modificó 20 artículos de la Carta Magna, se basó en tres aspectos fundamentales:

**En lo político.-** Se reestructuraron las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, estableciéndose el principio de representación proporcional en el caso de los senadores, por el que se elegirían por este principio a 32 de ellos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal; mientras que en el caso de la cámara baja se introdujo en el artículo 54 del máximo ordenamiento el denominado “tope de

sobrerrepresentación”, estableciéndose que “*en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho %*”.

**En lo administrativo-electoral.-** Se dio plenitud a la autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral mediante la reestructuración de su órgano superior de dirección, el Consejo General, excluyéndose totalmente la participación en éste del Poder Ejecutivo, suprimiendo el voto de los representantes de los partidos políticos en el colectivo. De igual forma, se estableció como método para la integración del Consejo General, la designación de los consejeros electorales y el Consejero Presidente por parte de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

En cuanto a la revisión y mejora de las condiciones de la competencia, se incorporaron nuevas normas en materia de derechos y prerrogativas de los partidos políticos a modo de avanzar en las condiciones de equidad en la competencia electoral, con especial énfasis en las reglas para el acceso y disfrute de los medios masivos de comunicación y en el financiamiento público y privado, además de establecerse controles más rigurosos sobre el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos y su fiscalización.

**En materia de justicia electoral.**-<sup>19</sup> Por primera vez en la historia nacional, se logró la judicialización total y absoluta de la materia electoral, por la vía de la incorporación del Tribunal Electoral a la esfera del Poder Judicial y el desarrollo de un sistema completo de medios de impugnación a su cargo, fundado en un cuerpo normativo especial, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Adicionalmente se establecieron a nivel constitucional diversos mecanismos de control de la constitucionalidad y la legalidad para garantizar el apego a derecho de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, que

<sup>19</sup> Siguiendo al Magistrado Jesús Orozco Henríquez, por “justicia electoral” o “contencioso electoral”: “cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores habría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes con normas generales de carácter electoral)”. “La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios” Orozco Henríquez, J. Jesús. «Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado». p. 45. En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de justicia electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IIJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

redimensionaron el Sistema de Justicia Electoral al hacerlo extensivo a los órdenes federal y local, además de tutelar de manera integral el acervo de derechos político electorales de los ciudadanos, dentro y fuera de los procesos comunitarios federales y estatales.

Mediante la reforma del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución, se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la competencia exclusiva para resolver, en vía de control constitucional, las acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra de leyes federales o locales en materia electoral, con lo que se estableció una jurisdicción ampliada y total en este género de asuntos, a cargo del máximo tribunal.

En lo que se refiere a la autoridad jurisdiccional depositada en el Tribunal Electoral, como se ha dicho, el cambio de mayor trascendencia que se generó fue su incorporación, de manera integral, a la estructura del Poder Judicial de la Federación, ya claramente caracterizado como un órgano especializado, depositario de la máxima autoridad en la materia,<sup>20</sup> con excepción hecha de lo establecido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que re-

<sup>20</sup> “*El avance en el campo de la judicialización del contencioso electoral no ha sido menos importante. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confieren un marco normativo institucional de total independencia vis a vis del Poder Central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en lo especial en lo referente a la calificación de las elecciones presidenciales y al juicio de revisión constitucional electoral, refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral.*” Análisis del sistema electoral mexicano : informe de un grupo de expertos.- p. 59.- México : Instituto Federal Electoral : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997. 65 p.

servó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para resolver sobre la no conformidad a la Constitución de leyes electorales federales o locales, por la vía de la acción de inconstitucionalidad prevista en dicho dispositivo.

Con la reforma constitucional del 96 concluye el proceso de desmantelamiento del esquema de calificación de las elecciones por órgano político, que subsistía en la competencia de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para validar en última instancia la elección de Presidente de la República, transformando a dicho procedimiento en su totalidad en un esquema de heterocalificación jurisdiccional, bajo la responsabilidad en última instancia del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es en esta reforma cuando se logra a plenitud lo que se ha dado en llamar la judicialización total de los procesos electorales, bajo el imperio absoluto del principio de legalidad.

Dada la trascendencia de las reformas planteadas al sistema de impartición de justicia electoral en 1996, vale la pena recoger las impresiones de dos destacados miembros de la magistratura en torno a su sentido y alcances:

Para el Magistrado Presidente del TEPJF, Fernando Ojesto Martínez Porcayo, las reformas constitucional y legal de 1996 “*conjugaron una añeja tradición de no inmiscuir a la Suprema Corte de Justicia en cuestiones electorales, con la exigencia de los partidos, la sociedad y los estudiosos de la materia, relativa a colmar el vacío de protección constitucional y legal de los derechos políticos más elementales de los ciudadanos, así como el de someter a la Constitución no*

*sólo las leyes electorales, sino también los actos de las autoridades tanto federales como locales, encargadas de organizar y calificar las elecciones, encontrando en esta fórmula cabida el principio de especialización jurisdiccional que se había introducido a través de la creación de los anteriores tribunales Contencioso Electoral y Federal Electoral”.*

*“Con esto se logra un sistema de justicia electoral que fortalece el Estado de Derecho pues ahora existe una defensa de la Constitución en la materia que incluye no sólo la posibilidad de desaplicar las leyes electorales contrarias al texto constitucional, sino que esta protección se extiende a la posibilidad de dejar sin efectos a los actos y resoluciones de las autoridades electorales, ya sean federales o locales que vulneran a nuestra Carta Magna”.*<sup>21</sup>

Para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Guillermo Ortiz Mayagoitia, con la reforma constitucional de 1996, se establecieron condiciones “que permitiesen una mayor autonomía en los conflictos electorales mediante: la supresión de la intervención del Congreso en la calificación de las elecciones; la transformación del Tribunal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial Federal; y el otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de competencias claras en materia electoral”.

<sup>21</sup> Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando. «Evolución de la justicia electoral en México».- p. 311.- En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de justicia electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IIJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

*“A partir del año de 1996, al supremo tribunal del país le toca desempeñar un papel significativo en la materia electoral, y ello en dos aspectos fundamentales: por un lado, decide aquellos casos en que existe contradicción entre las tesis sustentadas en materia constitucional por una Sala del Tribunal Electoral y alguna sostenida por las Salas o el pleno de la Suprema Corte; y por el otro, conoce de las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general, tanto federal como local, con la Constitución fundamentalmente a petición de los partidos políticos”.*<sup>22</sup>

Una vez que se concretó la reforma constitucional, de carácter fundacional por lo que se refiere al nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se produjo una serie de desencuentros y controversias entre los actores políticos responsables del diseño de la normatividad legal reglamentaria de las reformas constitucionales, de lo que se derivó que el 22 de noviembre de 1996, votado por una mayoría simple en ambas Cámaras, se publicase el Decreto por el cual se reformó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y

<sup>22</sup> Ortiz Mayagoita, Guillermo. «Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México». - p. 326.- En Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral : evaluación y perspectivas (1999 : Ciudad de México). Sistemas de justicia electoral : evaluación y perspectivas, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999. México : IFE : PNUD : UNAM, IIJ : IFES : IDEA Internacional : TEPJF, 2001. 497 p.

II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, además de que se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Este último cuerpo normativo tipificado como “General”, precisamente en razón de la ampliación de atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al ámbito electoral estatal, por la vía de los nuevos juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

A raíz de la reforma de noviembre de 1996, ya como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, el nuevo Tribunal Electoral fue estructurado orgánicamente con una Sala Superior, de carácter permanente, con sede en el Distrito Federal y 5 salas regionales, de carácter temporal instaladas en las ciudades designadas como cabeceras de circunscripción plurinominal.

#### II.1.6. Integración e instalación del TEPJF

Una vez promulgadas y publicadas las reformas constitucionales y legales en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 que, como se ha dicho, reestructuraron a profundidad el marco legal y la naturaleza de las instituciones y procedimientos en materia de justicia elec-

toral, hubo necesidad de integrar, en un plazo muy reducido,<sup>23</sup> el cuerpo de magistrados del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a cuyos efectos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el 26 de agosto de 1996<sup>24</sup> un Acuerdo dirigido a los interesados en ocupar los cargos de magistrados electorales en el nuevo órgano jurisdiccional, el que estimamos interesante transcribir en su totalidad en razón de que, en la parte de considerandos aclara las razones del procedimiento especial adoptado para la designación de la magistratura electoral en razón de la dinámica a que obedecieron las reformas Constitucional y legal de referencia:

ACUERDO número 3/1996, del Tribunal Pleno del día veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y seis.

**CONSIDERANDO:**

PRIMERO.- Que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se reformaron, entre otros, los artículos 60, 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

<sup>23</sup> Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por el que se reformaron, entre otros, los artículos 60, 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaba que los nuevos Magistrados Electorales deberían designarse a más tardar el 31 de octubre del mismo año, lo que dejaba un margen de escasos 2 meses para tales efectos.

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de los mismos mes y año.

**SEGUNDO.-** Que los artículos 94 y 99, reformados mediante el Decreto citado en el considerando que antecede, disponen que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el cual funcionará con una Sala Superior y Salas Regionales, las cuales se integrarán por Magistrados Electorales, que serán elegidos por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

**TERCERO.-** Que el referido artículo 99 constitucional establece que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, mismos que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales habrán de colmar los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito;

**CUARTO.-** Que de conformidad con el artículo quinto transitorio del Decreto referido en el considerando primero de este acuerdo, los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y seis;

**QUINTO.-** Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tomar las providencias necesarias a fin de cumplir oportunamente con las responsabilidades que le corresponden de conformidad con los citados preceptos constitucionales, te-

niendo en cuenta que a la fecha no se han dictado las leyes reglamentarias respectivas.

En consecuencia, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 94 y 99 de la Constitución Federal de la República, en relación con el numeral 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente

### **ACUERDO:**

**PRIMERO.-** Los interesados en ser propuestos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para ocupar los cargos de Magistrados Electorales en la Sala Superior o en las Salas Regionales del Tribunal Electoral, que estimen reunir los requisitos constitucionales y legales, podrán presentar en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de este Alto Tribunal, dentro del improrrogable plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, la solicitud respectiva, acompañada por duplicado de la documentación siguiente:

1.- Historial.

2.- Copia certificada de: a) Acta de nacimiento. b) Título profesional. c) Cédula profesional.

Los aspirantes deberán señalar la Sala a la que les interese ingresar.

**SEGUNDO.-** El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de

la Nación elaborará una lista de los aspirantes que reúnan los requisitos aludidos; y a cada uno de ellos se les formará un expediente por duplicado.

**TERCERO.-** La lista a que se refiere el punto que antecede será publicada en el Diario Oficial de la Federación a fin de que, dentro del improrrogable plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de su publicación, quienes lo deseen puedan formular por escrito, de manera fundada y en forma comedida y respetuosa, las observaciones u objeciones que estimen procedentes, las que podrán presentar en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, apoyándolas, en su caso, con prueba documental.

**CUARTO.-** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, después de examinar y evaluar, conforme a criterios objetivos y allegándose los elementos que estime pertinentes, las peculiaridades que revistan los aspirantes, seleccionará a los candidatos que deba proponer al Senado de la República para la designación, en su caso, de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral.

**QUINTO.-** Las propuestas a que se refiere el punto anterior se harán llegar oportunamente a la H. Cámara de Senadores, acompañadas de la documentación que las sustente y el acta de evaluación, después se mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación.

**SEXTO.-** Las situaciones no previstas en este acuerdo serán resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, es importante aclarar que en atención a lo dispuesto por el artículo Quinto transitorio del Decreto del 22 de agosto, para la primera ocasión en que se designaron magistrados de las salas Superior y regionales del nuevo Tribunal, el legislador decidió que su elección debería representar un alto grado de acuerdo entre los partidos políticos representados en la Cámara de Senadores, a cuyo efecto se estableció una mayoría calificada, poco usual en las decisiones legislativas, de cuando menos las tres cuartas partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.<sup>25</sup> Dicha circunstancia, sin duda, hizo evidente la preocupación política por garantizar que los nuevos magistrados expresaran, además de las garantías de profesionalismo, experiencia y demás prendas personales necesarias, la confianza depositada en sus personas por una significativa mayoría en el órgano legislativo responsable de su designación.

Una vez difundida la convocatoria de antecedentes, el martes 17 de septiembre de 1996, también en el Diario Oficial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer la lista de los 292 aspirantes registrados para ocupar los cargos de magistrados en las Salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fede-

<sup>25</sup> De conformidad con el mecanismo ordinario dispuesto en el párrafo octavo del artículo 99 constitucional, los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales del Tribunal serán elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es decir, 96 senadores de 128 posibles, o 27 legisladores de 37 posibles en la Comisión Permanente.

ración, que cumplieron los requisitos señalados al efecto,<sup>26</sup> a fin de que, dentro del improrrogable plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de su publicación, quienes lo deseasen pudiesen formular por escrito, de manera fundada y en forma comedida y respetuosa, las observaciones u objeciones que estimasen procedentes, apoyándolas, en su caso, con pruebas documentales.

En seguimiento del mecanismo establecido, el 25 de octubre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Acuerdo relativo a la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”, aprobado en sesión privada del Pleno el 22 del mismo mes, por el cual se formalizó la presentación de candidaturas ante el Senado de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99 de la Constitución Política y Quinto transitorio del Decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto.

Finalmente, la lista de candidatos aprobada por el Pleno de la SCJN y sometida a la consideración de la Cámara de Senadores, se integró con 66 propuestas, para que de ellas fuesen seleccionados 22 magistrados (7 miembros de la Sala Superior y 3 para cada una de las cinco Salas regionales).

Según las consideraciones del Acuerdo de referencia, entre el 23 de agosto y el 31 de octubre, “*El Pleno preparó y desarrolló un método para conocer a las personas que, a su juicio, significaran proposiciones solventes al Senado y se impuso como fin,*

<sup>26</sup> En total, fueron presentadas 310 solicitudes, de las cuales 9 fueron extemporáneas; 6 no contaban con la edad mínima requerida; 2 no contaban con el requisito de la edad ni el de la antigüedad en el ejercicio profesional; y en un caso no se exhibieron las copias certificadas de la documentación requerida.

*que reunieran perfil de juristas expertos, en su mayor proporción en el ámbito jurisdiccional; luego en la materia electoral; después, en merecimientos académicos o forales; pero, en todo caso, con inteligencia imparcial, ininfluenciable por otro factor ajeno al buen derecho y, desde luego, reveladamente interesados en ejercer la función eje de la confianza en la segura voluntad ciudadano-democrática. Así, habíanse de evitar, en lo absoluto, recomendaciones o amiguismos y, en lo posible, subjetivismos”.*

En consecuencia de lo anterior, el 31 de octubre sesionó el Pleno del Senado de la República para analizar las puestas formuladas por la Corte, aprobando el Decreto por el que fueron elegidos finalmente los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, habiéndose publicado dicho Decreto el 4 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Artículo Primero.- La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión elige como Magistrados Electorales a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los ciudadanos: Leonel Castillo González; José Luis de la Peza Muñoz Cano; Eloy Fuentes Cerdá; Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo; José Fernando Ojesto Martínez Porcayo; José de Jesús Orozco Henríquez; y Mauro Miguel Reyes Zapata.

Artículo Segundo.- La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión elige como Magistrados Electorales a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los ciudadanos: a) Con sede en el Distrito Federal: Javier Aguayo Silva Francisco Javier Barreiro Perera y María Silvia Ortega Aguilar de Ortega; b) Con sede en la ciudad de Monterrey: Carlos Emilio Arenas Bátiz, Francisco Bello Corona y Maximiliano Toral Pérez; c) Con sede en la ciudad de Jalapa: Martha Leonor Bautista de la Luz; José Luis Carrillo Rodríguez y David Cetina Menchi; d) Con sede en la ciudad de Guadalajara: Arturo Barraza, Gabriel Gallo Alvarez y José Luis Rebollo Fernández; e) Con sede en la ciudad de Toluca: Salvador Castro Zavaleta, Angel Rafael Díaz Ortiz y Carlos Ortiz Martínez.

Debe aclararse también, que por el acotamiento de los tiempos para lograr la reforma a la legislación secundaria derivada de las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, mismas que no estuvieron totalmente acordadas por los partidos políticos y aprobadas por el Congreso sino hasta el 22 de noviembre, hubo necesidad de que el propio Congreso aprobase un Decreto preparatorio o parcial de reformas legales para instrumentar el nombramiento de los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y los nuevos magistrados electorales, respectivamente, antes del 31 de octubre, plazo fatal establecido por el régimen transitorio de la reforma constitucional para tales efectos.

En ese orden de ideas, el jueves 31 de octubre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, bajo el rubro de la Secretaría de Gobernación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conforme al artículo Primero de dicho Decreto, para habilitar legalmente al nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral, se reformaron los artículos 74; 76, párrafo 1, incisos f), h) e i) y párrafo 2; 77 y 79 y se adicionaron el artículo 75; y el inciso j) al párrafo 1 del artículo 76, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a la estructura, re-

quisitos personales y mecanismos de integración del órgano superior de dirección del IFE.<sup>28</sup>

En el artículo Segundo del Decreto de referencia, que sólo se limitó a reglamentar los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convalidando lo hasta entonces actuado por la Suprema Corte, se estableció que “para la elección de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estaría a las reglas y procedimiento siguientes:

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá enviar sus propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para formular las propuestas a que se refiere este artículo, considerará preferentemente a aquellos candidatos que tengan conocimientos en materia electoral y que reúnan los siguientes requisitos:
  - a) Para ser elegido magistrado electoral de la Sala Superior, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá cumplir los siguientes:

<sup>28</sup> Conforme a las reformas en cuestión, en la misma edición del 31 de octubre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de la Cámara de Diputados por el que se designaron al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con sus respectivos suplentes.

## LA CONSOLIDACIÓN DEL TEPJF

503

- I. Contar con credencial para votar con fotografía;
  - II. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
  - III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación, y
  - IV. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.
- b) Para ser elegido magistrado electoral de las Salas Regionales se requiere:
- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con credencial para votar con fotografía;
  - II. Tener por lo menos treinta y cinco años de edad al momento de la elección;
  - III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año;
  - IV. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años;

V. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;

VI. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación, y

VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

3. La Suprema Corte de Justicia enviará una lista de veintiún candidatos, de entre los cuales la Cámara de Senadores elegirá a los siete magistrados que integrarán la Sala Superior.

4. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia enviará las listas de nueve candidatos para integrar cada una de las cinco Salas Regionales, de entre los cuales la Cámara de Senadores elegirá a los tres magistrados que quedarán adscritos a ellas.

5. Para la elección de magistrados electorales que han de integrar las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral, se requerirá del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

6. Si en la primera votación no se lograra integrar todas las Salas debido a que algunos de los candidatos propuestos no obtuvieren la mayoría calificada requerida, se dará

aviso de inmediato al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que envíe de inmediato una nueva lista que contenga dos candidatos por cada cargo vacante de magistrado.

De otra parte, en el régimen transitorio del multicitado Decreto, se dispuso, en su artículo Sexto, que:

“En tanto se realizan las reformas legales derivadas del Decreto de fecha veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós del mismo mes y año, mediante el cual se declaran reformados diversos artículos en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercerá las competencias y atribuciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le señala al Tribunal Federal Electoral. A tal efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ejercerá las funciones y atribuciones que el mencionado Código otorga para su ejercicio a la Sala de Segunda Instancia y a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral que no corresponda al funcionamiento de esta última como Sala Regional. Se instalarán cinco Salas Regionales con sede en cada una de las capitales cabecera de circunscripción plurinominal para la elección de diputados por el principio de representación proporcional.”

Hay que recordar que ya mediante acuerdo del pleno tomado en la sesión del 12 de septiembre de 1996, la Suprema Corte de Justicia había aprobado la lista de 292

aspirantes que llenaron los requisitos para ser designados magistrados electorales en las diversas salas del TEPJF.<sup>29</sup>

En una tercera fase dentro del proceso de integración, en sesión celebrada el 22 de septiembre, la Suprema Corte aprobó la conformación de ternas con 66 aspirantes a ocupar los cargos de magistrados electorales en la Sala Superior y en las salas regionales del nuevo tribunal<sup>30</sup> remitiendo oficialmente dicha propuesta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 25 del mismo mes. De conformidad con sus nuevas atribuciones en la materia, en sesión ordinaria celebrada el día 31 de octubre, el Pleno del Senado de la República aprobó el Acuerdo de designación de los magistrados electorales que integrarían la Sala Superior y las cinco salas regionales del Tribunal Electoral,<sup>31</sup> convocando a los así designados a rendir la protesta constitucional en el desempeño de sus cargos ante el propio pleno senatorial, evento que se realizó el día 5 de noviembre, con lo cual quedaron formalmente integradas en su totalidad las Salas Superior y regionales del nuevo órgano jurisdiccional.

Una vez designados por el Senado de la República, conforme al artículo tercero del Decreto aprobado a tales efectos, los Magistrados Electorales a las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rindieron la protesta constitucional del desem-

<sup>29</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1996.

<sup>30</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre.

<sup>31</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1996.

peño de su encargo, en la sesión pública ordinaria que celebró la Cámara Alta el día 5 de noviembre de 1996.

El mismo día 5 de noviembre, en la sede del nuevo Tribunal Electoral, se instaló la Sala Superior, procediendo a designar como su primer Presidente al Magistrado José Luis de la Peza. El siguiente día, 6 de noviembre, se eligieron al Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior<sup>32</sup> y a los presidentes de las Salas Regionales,<sup>33</sup> habiendo sido publicado el aviso respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes.

Cabe señalar que en la misma edición del Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el Acuerdo General por el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asumió el conocimiento de los asuntos y expedientes que quedaron pendientes en el extinto Tribunal Federal Electoral, garantizando de esa manera la continuidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

En forma inmediata, las diversas salas del Tribunal desarrollaron un intenso y amplio proceso de selección de candidatos para ocupar los cargos de secretarios de estudio y cuenta; secretarios instructores; actuarios y demás personal de apoyo jurídico y administrativo, considerando preferencialmente para el efecto a servidores públicos con reconocida experiencia en el anterior Tribunal Federal Electoral, según lo posibilitaba el artículo sexto transi-

<sup>32</sup> Tal designación recayó en el Dr. Flavio Galván Rivera.

<sup>33</sup> Fueron designados como Presidentes de las Salas Regionales: Guadalajara, Gabriel Gallo Alvarez; Monterrey, Carlos Emilio Arenas Bátiz; Xalapa, David Cetina Menchi; Distrito Federal, Francisco Javier Barreiro Perera; y Toluca, Angel Rafael Díaz Ortiz.

torio del Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.<sup>34</sup>

Como fue acreditado a plenitud en el proceso electoral 96-97 y años posteriores, el legislador tomó la mejor decisión al disponer la continuidad en la prestación de los servicios de la gran mayoría del personal profesional y administrativo del extinto Tribunal Federal Electoral en el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo que se concretó en los hechos uno de los principales postulados en materia de imparcialidad de justicia; esto es, la estabilidad, la profesionalización y la especialización del personal correspondiente, aprovechándose a cabalidad la experiencia acumulada bajo las legislaciones e instituciones precedentes.

Por lo que se refiere a cuestiones operativas, el 5 de diciembre de 1996, se designó e instaló formalmente a la Comisión de Administración prevista en el artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>35</sup>

<sup>34</sup> El artículo sexto transitorio a que se alude disponía textualmente que: los órganos del Tribunal Federal Electoral seguirán funcionando hasta en tanto se integra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se expidan las normas o se toman las decisiones pertinentes, conforme a los preceptos que se establecen en el presente Decreto.

“Las unidades y órganos con que actualmente cuenta el Tribunal Federal Electoral para llevar a cabo las tareas de administración, capacitación, investigación, documentación y difusión, así como de comunicación social continuarán realizando las funciones y labores que tienen encomendadas.

*De igual manera, con excepción de los jueces instructores, el personal jurídico y administrativo que actualmente presta sus servicios en el Tribunal Federal Electoral seguirá en sus cargos y quedará sujeto al régimen laboral establecido en el presente Decreto. “Los actuales jueces instructores del Tribunal Federal Electoral podrán ser tomados en cuenta para ocupar otros cargos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.*

<sup>35</sup> Este órgano fue establecido en el Decreto de reformas del 22 de noviembre.

como órgano responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal.

Para completar la integración de la estructura de apoyo y servicios del nuevo Tribunal, también durante noviembre del 96, se designaron al Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral y los coordinadores de Documentación y Apoyo Técnico, de Comunicación Social, y de Jurisprudencia y Estadística Judicial.

### II.1.7. El proceso electoral federal de 1996-1997

Según lo dispuso el Artículo Décimo Segundo transitorio del Decreto de reformas del 22 de noviembre de 1996, el proceso para la elección federal ordinaria de 1997, se inició en el mes de noviembre<sup>36</sup> de 1996, con la primera sesión que al efecto realizó el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día 7 de los mismos mes y año.<sup>37</sup>

Dada la calidad de intermedio que tuvo el proceso electoral federal del 97, ese año se renovó en su totalidad la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, eligiéndose al efecto 300 diputados de mayoría relativa conforme a la también recién realizada redistribución electoral y 200 por el principio de representación proporcional. De

<sup>36</sup> Conforme al artículo 174, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>37</sup> En previa sesión celebrada el 31 de octubre, tomaron posesión de sus cargos y rindieron la protesta constitucional los también recién designados miembros del Consejo General del IFE.

la misma forma, el 6 de julio de 1997 los ciudadanos del Distrito Federal eligieron por primera vez en la historia al Jefe de Gobierno de esta entidad por medio del voto universal y directo y a 66 diputados de la también renovada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 40 de ellos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

Desde el inicio del proceso electoral federal de 1997 hasta su conclusión, y ya en el marco del nuevo Sistema de Medios de Impugnación que estableció la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según el informe rendido por su Presidencia,<sup>38</sup> el Tribunal Electoral conoció, por conducto de sus Salas Superior y regionales, un total de 8 mil 10 diferentes medios de impugnación, de los cuales 7 mil 843 correspondieron a actos o resoluciones de autoridades electorales federales, mientras que 114 fueron relativos a impugnaciones contra actos y resoluciones de autoridades electorales, y 53 se refirieron a conflictos laborales planteados por personal del Instituto Federal Electoral.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Conforme al artículo 191, fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es atribución del Presidente del Tribunal Electoral, “*rendir un informe anual ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Tribunal Electoral y los del Consejo de la Judicatura Federal, y ordenar su publicación en una edición especial. Dicho informe deberá hacerse antes de que el Presidente de la Suprema Corte rinda el que corresponde a las labores del Poder Judicial de la Federación, y en los años de proceso electoral federal, una vez que haya concluido el mismo*”.

<sup>39</sup> Informe anual del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, José Luis de la Peza.- pp. 53-68, V. I.- En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Memoria 1997. México : El Tribunal, 1998. 2 v.

De los 7 mil 843 medios de impugnación planteados en el ámbito federal, sólo 47 correspondieron a recursos de apelación.

Cabe señalar que durante el proceso electoral federal de 1997 se realizaron también 11 diferentes procesos electorales en otros tantos estados de la República<sup>40</sup> para elegir gobernadores, diputados a los congresos locales y ayuntamientos, de los cuales derivaron 114 demandas de Juicio de Revisión Constitucional Electoral, interpuestos por los diferentes partidos políticos nacionales o locales participantes en los mismos. A partir de ese año, los partidos políticos han venido haciendo del juicio de revisión constitucional electoral un importante instrumento de defensa —a veces hasta sobreutilizado— en el contexto de los procesos electorales locales.

## II.1.8. Los años 1998 y 1999

Durante el período comprendido entre el 22 de septiembre de 1997 al 31 de octubre de 1998, al ser año no electoral en el ámbito federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionó solamente en su Sala Superior, además de sus órganos administrativos y de apoyo de carácter permanente. En lo que se refiere a la función judicial, en el período de que se trata, la Sala Superior del Tribunal Electoral recibió, según lo reportado por su Presidencia,<sup>41</sup> un total de 433 medios de impugna-

<sup>40</sup> Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

<sup>41</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe anual 1997-1998. México : El Tribunal, 1998. 264 p. (Magistrado Presidente José Luis de la Peza).

ción, siendo 25 de ellos recursos de apelación; 237 juicios de revisión constitucional electoral; 101 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 58 juicios para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y su personal; y 12 asuntos especiales.<sup>42</sup>

En el lapso comprendido del 1 de noviembre de 1998 al 30 de septiembre de 1999, también en año no electoral, la Sala Superior atendió un total de 480 diversos medios de impugnación, de los cuales 25 correspondieron a recursos de apelación; 83 a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 311 a juicios de revisión constitucional electoral; 54 a juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y su personal; y 7 asuntos especiales.<sup>43</sup>

Como resulta evidente, durante los 2 años que mediaron entre los procesos electorales federales de 1997 y 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral hubo de ocuparse primordialmente en desahogar y resolver controversias de orden electoral estatal por la vía del juicio de revisión constitucional electoral que, como lo demuestra la alta incidencia en la presentación de estos medios

<sup>42</sup> Como asuntos especiales se consideraron las solicitudes de opinión que formuló la Suprema Corte de Justicia a la Sala Superior conforme al artículo 68 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional respecto de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; así como algunos otros asuntos de naturaleza administrativo-laboral.

<sup>43</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe anual 1998-1999. México : El Tribunal, 1999. 165 p. (Magistrado Presidente José Luis de la Peza).

de impugnación, se ha ido convirtiendo cada vez más en una herramienta fundamental de los partidos políticos para atacar los actos y resoluciones presuntamente inconstitucionales de las autoridades electorales en los Estados de la Federación.

### II.1.9. El proceso electoral federal del 2000

Una vez desahogado sin mayores problemas el trabajo jurisdiccional correspondiente al proceso electoral federal de 1997 y atendidos los medios de impugnación tanto en el orden federal como local que surgieron en los años intermedios de 1998 y 1999, en octubre de este último año, ya de acuerdo con el calendario ordinario establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dio inicio de manera formal el proceso electoral federal 1999-2000.

No obstante decir que en la práctica, y por las especiales condiciones del sistema de partidos imperantes durante 1999, en realidad el ambiente político-electoral se vivió de manera intensa desde varios meses antes del inicio formal del proceso en el mes de octubre, especialmente en lo que se refirió a los procesos internos de selección de candidatos de los tres principales partidos políticos PRI, PAN y PRD, y a las negociaciones y acuerdos preliminares que fueron construyendo los diversos partidos políticos para la conformación de alianzas y coaliciones con vistas a las elecciones generales del 2 de julio del 2000.

En ese contexto de intensa competencia político-electoral, la función jurisdiccional a cargo del TEPJF cobró

sin duda una importancia superior, especialmente en razón del especial interés que en la opinión pública nacional e internacional cobraron los comicios federales para renovar en su totalidad el Congreso de la Unión y elegir al Presidente de la República. Especialmente, correspondería al Tribunal Electoral ejercer, por vez primera en la historia, su atribución de calificar la elección presidencial, con lo que se cerraría materialmente el ciclo histórico de la transición entre el sistema de autocalificación y calificación política de los comicios al de heterocalificación y calificación por órgano jurisdiccional de las elecciones federales.

Así, en el período comprendido del 1º de noviembre de 1999 al 11 de septiembre de 2000,<sup>44</sup> el Tribunal Electoral, por conducto de sus diversas salas atendió un total de 2 mil 182 diversos medios de impugnación, de los cuales 1 mil 668 correspondieron a impugnaciones en el orden federal y 514 a impugnaciones contra actos y resoluciones de autoridades locales o de índole laboral.

Una vez realizada la jornada electoral del 2 de julio del 2000, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 constitucional en su párrafo 4, fracción II, y desahogados los medios de impugnación correspondientes, en sesión celebrada el 2 de agosto del mismo año, la Sala Superior del Tribunal Electoral aprobó el dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo.

<sup>44</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe anual 1999-2000. México : El Tribunal, 2000. 2 v. (Magistrado Presidente José Luis de la Peza).

De la intensidad de la competencia electoral en el año 2000 dan cuenta las cifras relativas a los medios de impugnación interpuestos por los diversos sujetos legitimados para ello en cada una de las etapas del proceso electoral:

En la etapa de preparación de la elección, se interpusieron 1 mil 695 medios, correspondiendo 13 a recursos de revisión, 59 de apelación, 1 mil 345 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y 24 asuntos especiales. Adicionalmente se recibieron 237 juicios de revisión constitucional electoral y 17 juicios para dirimir conflictos o diferencias de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Durante la jornada electoral, el 2 de julio del 2000, se recibieron 4 recursos de revisión (2 en la Sala Jalapa, 1 en la Sala Monterrey, y 1 en la Sala Distrito Federal).

En la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, que comprendió del 13 al 27 de julio, se recibieron 244 impugnaciones, de las cuales 2 correspondieron a recursos de revisión, 5 a recursos de apelación, 112 a juicios de inconformidad, 3 recursos de reconsideración, 24 juicios para la protección de los derechos político-electorales y 3 asuntos especiales. De igual manera, se atendieron 92 juicios de revisión constitucional electoral y 3 juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

En la etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y Presidente electo, entre el 28 de julio y 30 de agosto de 2000 se recibieron 185 diferentes medios de impugnación, de los cuales 41 correspondieron a recursos de reconsideración, 1 recurso de apelación y 27 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El 27 de julio, la Sala Superior del Tribunal emitió el acuerdo sobre el procedimiento para la elaboración del dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Finalmente, como colofón de su actuación en los comicios más relevantes en la historia contemporánea de México, además de inaugurales del Siglo XXI, el 2 de agosto del 2000, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, celebró la sesión pública en que se certificó la validez de la elección presidencial y se declaró al Licenciado Vicente Fox Presidente electo de México.

Al entregar al candidato triunfador de la coalición Alianza por el Cambio, la copia del dictamen que lo acreditó como Presidente electo, el entonces Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, Lic. José Luis de la Peza, expresó que: “*...un sistema democrático no se entiende si no se inscribe en un Estado de derecho que garantice de manera irrestricta el respeto a los derechos fundamentales por parte de la autoridad y establezca el marco de referencia de los procesos electivos de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión*”.

“*Pese a su relativamente corta existencia, esta vía jurisdiccional ha constituido un factor de pacificación y certidumbre entre los distintos protagonistas del proceso electoral, al saber que el único referente que sirve de base y fundamento para la resolución de las controversias que le son sometidas, es el derecho*”.

A la conclusión del proceso electoral, el 29 de septiembre de 2000, fue designado Presidente del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación el Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, en sustitución del Magistrado José Luis de la Peza, quien había sido nombrado como tal el 5 de noviembre de 1996.<sup>45</sup>

### II.1.10. El año 2001

Siendo el 2001 un año de escasa actividad jurisdiccional en materia federal, y en razón de los buenos resultados obtenidos en el proceso electoral federal recién concluido, la carga de trabajo sustantivo del Tribunal se orientó principalmente a la atención de medios de impugnación derivados de comicios electorales estatales.

Sin duda alguna, en el período que nos ocupa se presentaron a la consideración del Tribunal asuntos de la mayor relevancia en lo jurídico y de un alto impacto en lo político, como fueron, por ejemplo, el inédito caso de la anulación, por primera vez en la historia del país, de una elección para Gobernador, como ocurrió con la del Estado de Tabasco el 29 de diciembre del 2000; o el largo y difícil proceso jurídico-político para garantizar la legal integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, conflicto que se extendió por casi ocho meses e involucró a todos los partidos políticos, además de a los tres poderes de la Unión y a los poderes del Estado de

<sup>45</sup> Según el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas del 22 de noviembre de 1996: “El nombramiento de su Presidente que realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fundamento en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996, se entenderá por un término que concluirá el último viernes del año 2000”.

Yucatán, amén de otras instituciones, por citar sólo los más representativos de la nueva realidad política y judicial del país.

Conforme a los datos presentados por su Presidencia,<sup>46</sup> durante el período de septiembre de 2000 a octubre de 2001, la Sala central resolvió 713 diferentes medios de impugnación puestos a su consideración, de los cuales 680 fueron dirigidos a combatir actos y resoluciones de autoridades administrativas y judiciales de carácter electoral local y federal, y 33 del Instituto Federal Electoral en materia laboral.

Según las estadísticas aludidas, del total de medios de impugnación interpuestos, 75 se refirieron a recursos de apelación; 183 a juicios para la protección de derechos políticos-electorales del ciudadano, en su mayoría interpuestos por ciudadanos en su carácter de candidatos a cargos de elección popular; 379 juicios de revisión constitucional electoral, particularmente promovidos contra autoridades electorales de las entidades federativas; 33 juicios para dirimir conflictos laborales de los servidores del IFE y 43 asuntos especiales, en los cuales el Tribunal Electoral atendió las solicitudes de opinión que le fueron realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

De un total de 47 sesiones públicas convocadas durante el período de que se trata para resolver los asuntos planteados, 45 se dedicaron a la resolución de medios de impugna-

<sup>46</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Informe Anual 2000-2001. México : El Tribunal, 2001. 287 p.

ción en materia electoral, en tanto las dos restantes se citaron, la primera, para la elección del actual Presidente del Tribunal, y la segunda, para designar, mediante insaculación, a los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, ante la negativa del Congreso del Estado para reponer el procedimiento correspondiente en términos de ley.

## II.1.11. El 2002

En lo que se refiere al período enero-septiembre del año 2002,<sup>47</sup> la intensidad de los trabajos del Tribunal Electoral no ha disminuido. Con un calendario electoral en este año que incluye la atención a ocho procesos electorales,<sup>48</sup> uno de ellos extraordinario para reponer las elecciones municipales de Ciudad Juárez, Chihuahua, además de continuar en el seguimiento de otros casos en el orden federal, el Tribunal ha seguido siendo el árbitro —ya indispensable— en la materia, especialmente en cuanto a la atención de juicios de revisión constitucional electoral derivados de actos y/o resoluciones de autoridades electorales en los estados y el Distrito Federal.

Muestra de lo anterior, es que entre el 30 de noviembre del 2001 y el 1° de octubre de este año, la Sala Superior ha celebrado 26 sesiones públicas para atender la diversidad

<sup>47</sup> Se estimó conveniente considerar para efectos de este trabajo, las actividades de la Sala Central del TEPJF realizadas hasta el 1° de octubre de este año, habida cuenta que el día 3 de dicho mes, con la sesión celebrada por el Consejo General del IFE, dio inicio al proceso electoral federal 2002-2003.

<sup>48</sup> Baja California Sur, Quintana Roo, Hidalgo, Chihuahua (Juárez) , Nayarit, Guerrero, Coahuila e Hidalgo.

de asuntos, especialmente juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político electoral del ciudadano, que le han sido planteados por los partidos políticos y los ciudadanos en prácticamente todas las entidades en que se han presentados procesos electorales, o bien actos o resoluciones relacionados con la materia.

De igual manera, en el orden federal, han sido sometidos a su consideración asuntos de la mayor trascendencia, como son los relacionados con la fiscalización sobre el financiamiento de los partidos y las agrupaciones políticas.

Con todos estos antecedentes, precisamente en la sesión celebrada el 1º de octubre, la Sala Central procedió formalmente a la instalación de las salas regionales, iniciando con la que corresponde a la IV Circunscripción Electoral Plurinominal, con cabecera en el Distrito Federal.

## II.2. La consolidación organizacional

Como se comentó en la parte introductoria de este trabajo, en forma simultánea al exitoso proceso de consolidación institucional que han seguido los diversos órganos depositarios de la autoridad jurisdiccional electoral a partir de 1991, y especialmente desde 1996 a la fecha, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desarrollado un esquema administrativo que le ha permitido, sin duda, establecerse como una institución modelo en cuanto a su organización administrativa y de apoyo a la función sustantiva, lo que coadyuva evidentemente a darle mayor solidez y eficacia a sus responsabilidades jurisdiccionales.

Desde la creación del Tribunal Federal Electoral en 1991, la gran apuesta de la nueva institución depositaria de la responsabilidad de administrar justicia electoral en México, fue la de constituirse en una organización modelo en cuanto a sus esquemas de inducción, formación, capacitación, actualización y profesionalización de su capital humano, de modo que su función sustantiva, la de administrar justicia en una materia de suyo conflictiva y por naturaleza controversial, resultase cuanto más incuestionable y aceptada en tanto se asegurase y demostrase el alto nivel de imparcialidad, objetividad, y profesionalismo de todos y cada uno de sus integrantes, no sólo de los magistrados de las distintas salas, sino de todo su personal de apoyo técnico-jurídico, además de una escrupulosa gestión administrativa de los recursos públicos puestos a disposición del órgano jurisdiccional.

En primer término, vale la pena recapitular sobre la reforma integral del 22 de noviembre de 1996, específicamente por lo que se refiere a las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al incorporársele el Título Décimo Primero, integrado por ocho capítulos que comprenden de los artículos 184 al 241, por los cuales se ordena con el mayor detalle la integración y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en su parte sustantiva como por lo que se refiere a las áreas auxiliares y de apoyo en los aspectos técnico y administrativo.

Conforme a lo anterior, independientemente de la función judicial asignada a las Salas Central y regionales, de

acuerdo con lo establecido en el artículo 205 de la propia Ley Orgánica, el 5 de diciembre de 1996 se instaló la Comisión de Administración, integrada por el Presidente del propio Tribunal, un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Dicho órgano, como lo señala la ley, es responsable de la administración, vigilancia, disciplina y carrera del propio Tribunal.<sup>49</sup>

Una vez concluido el proceso electoral de 1991 y como consecuencia de las reformas constitucionales y legales en materia electoral de 1993, así como de las modificaciones subsecuentes al Reglamento Interior de dicho órgano jurisdiccional, se crearon el Secretariado Técnico y la Unidad de Jurisprudencia y Estadística, esta última con las funciones, conforme al artículo 27 del citado reglamento, de sistematizar los datos estadísticos de la actividad jurisdiccional del Tribunal y de registrar, clasificar y compilar los criterios obligatorios, tesis relacionadas y relevantes, sustentadas por la entonces Sala de Segunda Instancia y la Central.

Otra área fundamental de servicios del Tribunal Electoral es el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE), bajo cuya estructura se han venido atendiendo de manera permanente las tareas y servicios de capacitación, investigación y difusión en materia político-electoral tanto al perso-

<sup>49</sup> Entre los primeros acuerdos adoptados por la Comisión de Administración estuvieron la ratificación del Lic. José Luis Díaz Vázquez como Secretario Administrativo del Tribunal Electoral y por ministerio de ley Secretario de la Comisión de Administración; el nombramiento del Lic. Edmundo Elías Musi como Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

nal jurídico del Tribunal, como en apoyo de otras autoridades electorales en los órdenes federal y estatal y a representantes de los partidos políticos y ciudadanía en general.

Cabe recordar que desde las reformas de septiembre de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo la estructura del entonces Tribunal Electoral Federal, se establecieron los fundamentos de un sólido sistema de capacitación al crearse la Coordinación de Capacitación, encargada de operar mecanismos de selección, inducción, formación, capacitación y actualización en las materias política y contenciosa-electoral para la formación del cuerpo técnico-jurídico, especialmente para cubrir los cargos de jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta y Secretario General de Acuerdos de las Salas regionales.

Desde ese año y hasta 1996 se desarrollaron anualmente programas de capacitación para todo el personal jurídico. Adicionalmente se inició también la integración del Centro de Documentación para la prestación de servicios documentales y de análisis.

En ese orden de ideas, los procesos de selección y formación del cuerpo profesional que apoya la función judicial del TEPJF, se están dando a través de la Escuela Judicial Electoral que ha sido en la experiencia del propio Tribunal, el esquema de formación de personal que aseguran los estándares de mayor calidad en la formación de su magistratura. Lo anterior cobra especial relevancia en la materia de que se ocupa el TEPJF, la política-electoral, que se desarrolla precisamente en espacios de intensa actividad donde las determinaciones de los juzgadores tienen siempre repercusiones directas para la colectividad. Así, la

solidez profesional y ética de los miembros del cuerpo judicial electoral se configura en un elemento fundamental que sostiene el sentido y alcances de las resoluciones correspondientes, de cara a la práctica recurrente de la no aceptación de las mismas (por estrategia o por consigna) por las partes y actores políticos no satisfechos en sus demandas y expectativas.

Otra importante vertiente de trabajo en el Tribunal ha sido la realización de una multiplicidad de investigaciones dedicadas al análisis de los diferentes fenómenos políticos, los aspectos técnico-normativos de la función jurisdiccional y demás normatividad electoral, todos los cuales se concretan en los órganos de divulgación, la Revista Justicia Electoral y el Boletín del CCJE. Igualmente intensa y productiva ha sido la actividad del Centro de Capacitación en cuanto a la difusión de materiales especializados en la materia electoral y su área contenciosa, como en lo referente a la educación cívica y la cultura democrática.

En el mismo orden de ideas, bajo la coordinación del propio Secretario General, el personal jurídico del Secretariado Técnico, del Archivo Jurisdiccional y de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística, atendiendo a lo entonces establecido por los artículos 278, párrafo 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26, incisos k) y o); 27 primer párrafo; 28, incisos c) y m); y 38, inciso j) del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, se abocó a la tarea de depurar los criterios emanados de las resoluciones de las Salas de Segunda Instancia y Central, correspondientes al proceso electoral federal de 1994, tendientes a publicitar las tesis de juris-

prudencia que, por ministerio de ley, debían darse a conocer después de cada proceso electoral. La Unidad continuó en 1995 con la captura de todos los recursos y procedimientos especiales que fueron interpuestos, de tal suerte que se encontraron debidamente sistematizados en el programa denominado Sistema de Información y Estadística Jurisdiccional.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de 1996 y al incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, también se fortalecen los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral y para denunciar la contradicción de tesis, en los términos que señala la ley.

Se creó asimismo, una Coordinación adscrita a la Presidencia del Tribunal y, de conformidad con el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se conformó un órgano de difusión del Tribunal en el que se publican los criterios de jurisprudencia que resulten obligatorios, además de notificarlos de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales, para quienes resulta igualmente obligatoria.

### III. APORTACIONES A LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1997-2002

A partir de la innegable presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el escenario po-

lítico electoral como institución plenamente confiable y acreditada en el cumplimiento de los principios rectores que sustentan el ejercicio de las funciones judicial y electoral, podemos identificar los grandes ejes de las aportaciones que el Tribunal ha representado para el sistema político mexicano, así como para la rama del Derecho de que se ocupa.

### III.1. La jurisprudencia

Por disposición del artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución General de la República,<sup>50</sup> el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral, remitiendo a la ley secundaria el desarrollo de los mecanismos orientados a ese fin. De su parte, en el artículo 232 al 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se regulan la formación, interrupción y obligatoriedad de los mencionados criterios de jurisprudencia electoral.

Por otra parte, los numerales 236 y 237 se orientan a reglamentar el procedimiento para las denuncias de contradicción de tesis en la materia, las que corresponde resolver a la Suprema Corte de Justicia.

No obstante que aún en los ámbitos doctrinarios se sigue discutiendo el carácter de la jurisprudencia como

<sup>50</sup> El citado dispositivo indica textualmente que: “La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, **así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia** serán los que determinen esta Constitución y las leyes”.

fuente del derecho, la corriente de mayor aceptación sí le otorga esa categoría, especialmente en razón del dinamismo que las decisiones judiciales de esa índole le otorgan al derecho. En el caso específico de la jurisprudencia en materia electoral desarrollada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ciertamente ha devenido en muy importantes aportaciones a esta rama del derecho.

Para atender la nueva normatividad derivada de las reformas de 1996 y regular los mecanismos de integración de los criterios de jurisprudencia a que se refieren el artículo 99 de la Constitución y 232 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior del TEPJF aprobó el “*Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”.<sup>51</sup> El citado acuerdo determinó los lineamientos correspondientes a la elaboración de tesis relevantes y de jurisprudencia que integran la Tercera Epoca, así como los lineamientos para la publicación de las que sean declaradas como obligatorias por la Sala Superior y el procedimiento para la asignación de las respectivas claves de control y su publicación.

Desde el establecimiento del Tribunal Federal Electoral en 1991 a la fecha, se han sucedido tres diferentes estadios de jurisprudencia en materia electoral. La Primera Época, iniciada en 1991, se integra con 44 jurisprudencias;<sup>52</sup> la Segunda Época, iniciada con la tesis número 45

<sup>51</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1997.

<sup>52</sup> Publicadas en la Memoria del Tribunal Federal Electoral de 1991.

en 1994, comprende hasta la tesis numerada con el 104, emitidas por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral,<sup>53</sup> así como por 12 tesis emitidas por la Sala de Segunda Instancia;<sup>54</sup> y la Tercera Época, que da cuenta a partir de 1997 y hasta la fecha, de una copiosa producción de jurisprudencias y tesis relevantes tanto en materia electoral como laboral.<sup>55</sup>

### III.2. Los casos de mayor relevancia política y jurídica

Adicionalmente a las aportaciones que significan la copiosa producción de criterios de jurisprudencia y tesis relevantes, antes mencionada, y sólo con ánimo de ilustrar, así sea someramente, el marco de referencia político-electoral en que se ha venido desenvolviendo la actividad del Tribunal en los últimos años, específicamente del proceso electoral federal del año 2000 hasta el inicio del último tercio del 2002, por ser el período en que se han pre-

<sup>53</sup> Tribunal Federal Electoral (Méjico). *op. cit.* nota 17.

<sup>54</sup> A pesar de que la publicación de estas últimas haya sido en el sentido de que integraban la Primera Época, esto no puede ser así, dado que fue hasta 1994 cuando al sufrir reformas la Constitución General y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se vio modificada la estructura orgánica del Tribunal, al crearse la Sala de Segunda Instancia, lo que trajo consigo el cambio a la Segunda Época de la jurisprudencia en materia electoral. Ma. Macarita Elizondo Gasperín. Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral.

<sup>55</sup> 95 tesis de jurisprudencia, tanto en materia electoral como laboral, según información de la Coordinación de Jurisprudencia y estadística Judicial. Sitio Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.trife.org.mx>.

sentado los casos que mayores polémicas e interés han suscitado en la opinión pública y entre los actores políticos, relacionaremos a continuación, de manera muy sucinta, en orden cronológico de su resolución, algunos asuntos desahogados por la Sala Superior del Tribunal, que involucraron a diversos partidos políticos, candidatos y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, referidos a los diferentes medios de impugnación previstos por la Ley General en la materia.

### 1. Fotografías de candidatos en las boletas electorales

En la sesión ordinaria celebrada el 17 de diciembre de 1999, el Consejo General del IFE aprobó el proyecto de resolución por la cual estimó procedente el registro del convenio de coalición “Alianza por el Cambio” para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, uno de cuyos elementos era el del emblema que adoptaría la Coalición, y que constaba de la suma de los emblemas de los partidos coaligados, mas la fotografía de su candidato, el Licenciado Vicente Fox.

Derivado de lo anterior, mediante escritos presentados el 21 de diciembre de 1999, los partidos Democracia Social, Partido Político Nacional; Auténtico de la Revolución Mexicana, y Revolucionario Institucional, interpusieron sendos recursos de apelación en contra de la determinación señalada en el apartado anterior, exclusivamente para impugnar la aprobación de la incorporación de la

fotografía de Vicente Fox Quesada en el emblema que pretendía utilizarse por dicha coalición.

Una vez que se determinó la acumulación de los expedientes, por la identidad de agravios y argumentos, en su sesión del 7 de enero del 2000, el TEPJF revocó la decisión del Instituto Federal Electoral, relativa a la aprobación del emblema de la Coalición Alianza por el Cambio y determinó que se excluyese de éste, y consecuentemente de las boletas electorales, la imagen de su candidato presidencial. Asimismo, el Tribunal concedió a la Coalición Alianza por el Cambio un plazo de 48 horas, a partir de la notificación oficial correspondiente, para presentar el nuevo símbolo de la coalición sin la foto de su candidato presidencial.

Fundamentalmente, las razones por las que se declararon procedentes los recursos de antecedentes, se hicieron consistir en que, de admitirse la inclusión de fotografías en los emblemas, y por ende en las boletas electorales, se alteraría en la práctica el contenido legal que deben tener dichos documentos, pues está previsto en la ley cuáles elementos del partido se deben insertar en la boleta y cuáles de los candidatos, al establecer en el artículo 205 del COFIPE, que debe constar en ellas el color o combinación de colores y el emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición, en tanto que de los candidatos sólo se debe incorporar el nombre completo, incluyendo apellidos paterno y materno, y el cargo para el que se postulan, de manera que si se considerara válida la inclusión de la fotografía de los candidatos en el emblema, se forzaría al IFE a incluir

en las boletas electorales un elemento no contemplado por la ley, como sería la fotografía del candidato, lo cual atentaría contra el sistema legal mismo, si se toma en consideración que los requisitos que deben contener las boletas electorales los prevé la ley de manera imperativa y limitativa y no de modo enunciativo y ejemplificativo, por lo que no puede adicionarse ninguno a los expresamente contemplados en la normatividad, además de que el Consejo General del IFE, como autoridad que es, está regido por el principio de que sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

De otra parte, se consideraron igualmente procedentes los argumentos en el sentido de que con la inclusión de la fotografía del candidato a Presidente en el emblema de la coalición “Alianza por el Cambio” y, consecuentemente, en todas las boletas electorales que se utilizarían en la elección presidencial y de integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, se propiciarían actos de propaganda electoral, a través de la papelería oficial y los materiales para la elección. En esas condiciones, razonó el TEPJF, *“resulta innegable que la impresión de la fotografía de Vicente Fox Quesada en las boletas electorales, sí puede tener efectos propagandísticos en favor de la coalición que lo postula, especialmente si se le relaciona con todos los demás actos proselitistas que se han llevado a cabo durante la campaña electoral”*.

Adicionalmente, los efectos propagandísticos identificados se producirían el día de la jornada electoral, lo que iría en contra de lo establecido en el artículo 190 del COFIPE, que ordena que las campañas elec-

torales deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral, así como que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Es conveniente señalar, por la trascendencia que en su momento tuvo el asunto en cuestión, que el Magistrado Presidente de la Sala, Licenciado José Luis de la Peza, emitió un voto particular disintiendo de la mayoría, por considerar que no procedían los argumentos para la revocación del acuerdo, ya que, en todo caso, el Consejo General del IFE “*se encuentra constitucionalmente obligado por el principio de legalidad en materia electoral, en consecuencia, debe actuar fundado y motivando su proceder de manera clara y precisa. Por lo que de haber rechazado el respectivo emblema de la coalición Alianza por el Cambio, lo debió haber hecho fundándose estrictamente en una prohibición expresa o en la literalidad de una norma de orden público que fuera incompatible con el emblema propuesto, al menos en la interpretación de alguna disposición concreta, o en los principios generales del derecho. De carecer de tales debió haber acordado de conformidad*”.

“*Señalar, como lo hace la mayoría, que el Consejo responsable debió haber negado el registro del emblema susodicho, implica determinar que debió haber creado una norma restrictiva inexistente, cuestión para la cual se encuentra legal y constitucionalmente impedido. Además, de que dicha cuestión viola en todo caso la libertad deliberatoria que como ór-*

*gano colegiado tiene el Consejo General, mismo que dentro de sus facultades, y siempre fundando y motivando su actuar puede resolver potestativamente lo que en derecho corresponda”.*

## 2. Uso de los colores de la bandera nacional en los emblemas de los partidos políticos

En sesión celebrada el 27 de enero del 2000, el Consejo General del IFE emitió un acuerdo por el cual se aprobaron modificaciones a los formatos de las boletas y de las actas electorales, incluyendo los emblemas registrados por las coaliciones y partidos políticos registrados.

Derivado de lo anterior, las Coaliciones Alianza por México, Alianza por el Cambio y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana interpusieron sendos recursos de apelación, al considerar que el acuerdo de referencia, resultaba violatorio de los principios de constitucionalidad y de legalidad, al permitir la utilización, para fines electorales, de los colores de la Bandera Nacional en las boletas electorales, incluidos en el emblema del Partido Revolucionario Institucional, y contravenir lo previsto en la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

Una vez acumulados los recursos de apelación intentados, en sesión celebrada el 16 de febrero del 2000, la Sala Superior se abocó a dilucidar una cuestión larga y periódicamente debatida en la agenda de los partidos políticos: la relativa a la procedencia legal de la utilización de los colores de la bandera nacional por parte de los partidos políticos. Al efecto, el TEPJF determinó que los colores verde, blanco y rojo en los emble-

mas políticos “no son exclusivos de ningún partido”, y en consecuencia cualesquiera los puede utilizar.

Se estableció finalmente, que ni en el orden legal ni en el jurisprudencial existen normas o principios de los que se pueda desprender que el PRI o cualquier otro partido tengan el derecho exclusivo para usar los mismos colores que tiene la Bandera Nacional o algunos otros colores, en su emblema y propaganda electoral y que, en consecuencia, esté prohibido para los demás partidos políticos el uso de los mismos colores.

No existe infracción alguna a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, porque no es lo mismo la suma de los colores verde, blanco y rojo, que la Bandera Nacional, la cual se compone no solamente con esos 3 colores (específicamente distribuidos), sino también con el Escudo Nacional.

### 3. Aplicación de la Cláusula de Gobernabilidad. Caso Distrito Federal

El 5 de julio de 2000, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal celebró sesión para efectuar el cómputo total de circunscripción de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de representación proporcional conforme a los comicios realizados el 2 de julio. En esa misma sesión, el Presidente del Consejo General de dicho instituto expidió las correspondientes constancias de asignación proporcional a cada partido político.

El 10 de julio, el Partido de la Revolución Democrática promovió un recurso de apelación en contra de la resolución antes mencionada. En ese mismo expediente, el 13 de julio,

los partidos políticos Democracia Social y Revolucionario Institucional comparecieron como terceros interesados. De igual forma, en la misma causa compareció también como tercero interesado, el día 14, la Coalición Alianza por el Cambio.

En esencia, el PRD solicitaba la modificación en la asignación de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos según el principio de representación proporcional y que se revocasen las constancias respectivas, particularmente las que se otorgaron a favor de la Coalición Alianza por el Cambio para que alcanzara la mayoría absoluta en dicha Asamblea. Derivado de lo anterior, que en una nueva asignación se le otorgaran al PRD las diputaciones de representación proporcional necesarias para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por su parte, en su escrito de tercero interesado el PRI solicitaba revocar la asignación de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos según el principio de representación proporcional y se declarase infundado el recurso de apelación interpuesto por el PRD, en el sentido de que se concediera a ese partido político la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En consecuencia, la asignación de Diputados de representación proporcional a la mencionada Asamblea, debería realizarse aplicando la fórmula de proporcionalidad pura conforme al procedimiento que se establece en el inciso d) del artículo 13 del Código de la materia.

De su parte, Democracia Social, Partido Político Nacional, reclamaba declarar parcialmente improcedente el recurso promovido por el PRD y rectificar la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

nal, con el fin de que le fueran otorgados al propio partido político los que según su concepto le correspondían.

El 11 de agosto de 2000, el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, resolvió el recurso de apelación interpuesto por el PRD, declarándolo infundado y, en consecuencia, confirmando la asignación de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, así como la correspondiente expedición y entrega de las constancias respectivas, lo que dio origen a que tanto el PRD como Democracia Social, impugnasen la sentencia por vía del Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante la Sala Superior del TEPJF. En ese recurso ante el TEPJF, el PRI compareció de nueva cuenta como tercero interesado.<sup>56</sup>

Finalmente, el 9 de septiembre de 2000, la Sala Superior del TEPJF resolvió los expedientes SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000 acumulados, relativos a los juicios de revisión constitucional electoral promovidos por Democracia Social y el PRD, respectivamente, en contra de la resolución dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal en el recurso de apelación identificado con el número TEDF-REA-053/2000.

En primer lugar, la litis planteada consistió en determinar si la asignación de Diputados a la Asamblea Legislativa del

<sup>56</sup> Cabe señalar que en esta ocasión, se declararon inatendibles los argumentos del PRI al comparecer como tercero interesado, al no haber promovido juicio de revisión constitucional electoral, sino presentado sus argumentos en contra de la sentencia impugnada pretendiendo comparecer como tercero interesado; es decir, debió haber ejercido su derecho de acción y promover un diverso juicio de revisión constitucional electoral, obviamente, cumpliendo con los requisitos generales y especiales de procedencia del mismo.

Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional y, consecuentemente, el otorgamiento de las constancias de asignación respectivas, efectuada por la autoridad responsable, se ajustó o no a las normas de la Constitución Política, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y al Código Electoral del Distrito Federal; así como, en su caso, determinar si la asignación de dichos Diputados debe realizarse conforme lo argumentaban y solicitaron los partidos recurrentes.<sup>57</sup>

En cuanto al fondo del asunto, el TEPJF estableció la revocación de la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la modificación de la asignación de diputados de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, procediendo, en plenitud de jurisdicción, a realizar la asignación correspondiente, tomando en consideración las reglas previstas en los artículos 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 11, 12 y 13 del Código Electoral del Distrito Federal, y concediéndole al citado Consejo Electoral del DF un plazo de 48 horas para que expediera las constancias de asignación respectiva.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Es de recordar que en el Distrito Federal existen dos modalidades para que los partidos políticos puedan asociarse en la postulación de candidatos, la coalición y la candidatura común. En ambos casos, la votación se refiere a los candidatos y no a los partidos “en sí mismos”. La votación para los partidos se atribuye: en la coalición, a través del convenio correspondiente, es decir, por voluntad de los partidos coaligados; y, en el caso de la candidatura común, el número de votos que corresponde a cada partido lo decide en forma directa la ciudadanía.

<sup>58</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 187 párrafo cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados Eloy Fuentes Cerdá y José de Jesús Orozco Henríquez formularon un voto particular, contrario a la resolución de referencia.

En principio, según la resolución aprobada, por haber obtenido por sí mismos, cuando menos, el 2 por ciento de la votación total emitida, a la Coalición Alianza por el Cambio, al Partido Revolucionario Institucional, a Democracia Social Partido Político Nacional, así como al Partido de la Revolución Democrática y al Partido de la Sociedad Nacionalista que postularon candidato común, se les reconoció el derecho a que se les asignasen diputados según el principio de representación proporcional, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 37, párrafo sexto, inciso b), del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación con el 12, inciso a), del Código Electoral del Distrito Federal.

Inmediatamente, el TEPJF procedió a aplicar la fórmula de asignación, prevista en la ley, obteniendo primamente la votación efectiva, la que en términos de lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), del Código Electoral del Distrito Federal, se obtuvo de restar a la votación total emitida (4,351,293), los votos a favor de los partidos que no lograron el 2% (Partido del Trabajo, 75,227; Partido de Centro Democrático, 65,441; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, 36,291; y Convergencia por la Democracia y Partido Alianza Social que postularon candidato común, 21,942; lo que dio un total de 198,901), los votos nulos (60,695), y los votos en blanco (33,648):  $4,351,293 - (198,901 + 60,695 + 33,648) = 4,058,049$ .

Asimismo, con fundamento en lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso d), del Código invocado, aplicable cuando no se da el supuesto del numeral 37, párrafo sexto, incisos b) y c) del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se procedió a calcular el cociente natural, dividiendo la votación efectiva (4,058,049) entre la totalidad

de integrantes de la Asamblea Legislativa (66):  $4,058,049 / 66 = 61,485.59$  como cociente natural.

Enseguida, con fundamento en el artículo 13, párrafo 1, inciso d), del Código en consulta, se calculó el número de veces que contiene el cociente natural cada una de las votaciones de los partidos políticos que participaron en la asignación. En esta fase del procedimiento se empleó el resto mayor, de conformidad con lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso d), del mismo ordenamiento:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA	APLICACIÓN DEL COCIENTE DE UNIDAD (61,485.59)	VOTOS UTILIZADOS	VOTOS SIN UTILIZAR	POR RESTO MAYOR	TOTAL DE DIPUTADOS
COALICIÓN ALIANZA POR EL CAMBIO	1'531,891	24	1'475,654.1	56,236.9	1	25
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	961,263	15	922,283.85	38,979.15	1	16
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	211,727	3	184,456.77	27,270.23	0	3
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	1'353,168	22	1'352,682.9	485.1	0	22
<b>TOTAL</b>	<b>4'058,049</b>	<b>64</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>2</b>	

De lo anterior, resultó que tras la aplicación del cociente de unidad y del resto mayor, ninguno de los contendientes alcanzaría siquiera el porcentaje máximo del total de diputados electos que establece el artículo 37, párrafo sexto, inciso a), del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es del 63 por ciento, equivalente a 41.58 diputados, pues la Coalición Alianza por el Cambio, que ob-

tendría el mayor número de diputaciones, tendría derecho a tener un total de veinticinco escaños.

En este orden de ideas, a efecto de determinar el número de diputados de representación proporcional que se asignaría cada uno de las organizaciones con derecho a ello, al resultado de aplicar el cociente natural, se le restará el número de diputados uninominales que haya obtenido cada uno de los partidos políticos participantes; el resultado de esta operación, y en su caso, el resto mayor, será el número de diputados que se asignará a cada partido político:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	TOTAL DE DIPUTADOS	MENOS DIPUTADOS UNINOMINALES	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
COALICIÓN ALIANZA POR EL CAMBIO	25	21	4
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	16	0	16
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	3	0	3
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	22	19	3
TOTAL			

Una vez aplicada la fórmula descrita directamente por la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, hubo de expedir, en un plazo de cuarenta y ocho horas a partir de la notificación del fallo, el número de constancias de asignación a las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional registrados por

los partidos políticos y coalición señalados en el cuadro anterior.

#### 4. Conflicto en Yucatán

En el que ha sido uno de los asuntos de mayor complejidad técnico-jurídica y de más alto grado de tensiones políticas, en su sesión del 15 de noviembre del 2000, la Sala Superior del TEPJF declaró parcialmente fundado el juicio de Revisión Constitucional Electoral promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática y determinó la revocación del Decreto número 286 del Congreso del Estado de Yucatán, relativo a la ratificación para un período ordinario electoral más en el cargo de consejeros ciudadanos del Consejo Electoral de esa entidad, en virtud de que la pretendida ratificación no se hizo con la mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Congreso prevista legalmente.

Consecuentemente, la resolución del TEPJF dejó sin efecto la designación realizada, así como todos aquellos actos o resoluciones emanados del Consejo Estatal Electoral ilegalmente integrado, y ordenó reponer el procedimiento.

Posteriormente, a finales de noviembre, el PRD y el PAN promovieron sendos incidentes de inejecución de la sentencia antes mencionada. El 11 de diciembre la Sala Superior declaró fundados los incidentes promovidos, acordando además, en razón de que el Congreso de Yucatán se había abstenido de cumplir con la sentencia dictada, hacer efectivo el apercibimiento decretado e imponer, en forma inédita, una amonestación por escrito al

Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local, además de requerirle al órgano legislativo que cumpliese cabalmente con lo ordenado en la sentencia.

A efectos de lo anterior, se otorgó un plazo de 24 horas siguientes a la notificación de tal resolución para reponer el procedimiento de designación de referencia, con el apercibimiento de que, en caso de persistir el incumplimiento, independientemente de las responsabilidades políticas, administrativas y penales a que hubiere lugar, la Sala Superior habría de proveer todas las medidas necesarias a fin de lograr el cabal cumplimiento de su sentencia y la debida integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

El 13 de diciembre, ante la rebeldía del Congreso de Yucatán, la Sala Superior del TEPJF resolvió iniciar la ejecución de la sentencia emitida con el objeto de integrar debidamente el Consejo Electoral de ese Estado. Al efecto dispuso solicitar a los partidos políticos y organizaciones sociales que habían presentado propuestas de candidatos a consejeros ciudadanos del Consejo Electoral local, la documentación necesaria. De igual forma, la Sala Superior resolvió que habría de efectuar “*todos los actos que legalmente sean necesarios y procedentes para culminar, a la brevedad, con la designación de los integrantes del Consejo Electoral de Yucatán, sin perjuicio de que si el H. Congreso del Estado depone su actitud contumaz, podrá continuar con la ejecución del procedimiento respectivo en el estado en que se encuentre*”.

El 22 de diciembre, la Sala Superior informó que, vencido el plazo para la presentación de documentos de diversos candidatos propuestos al cargo de consejeros

ciudadanos en el Estado de Yucatán, tras el estudio de los expedientes, procedió a integrar la lista definitiva de las personas que reunían los requisitos para ser designados como tales. Dicha lista quedó integrada por 47 ciudadanos propuestos por cuatro partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) y diversas organizaciones ciudadanas. Esa lista fue notificada al Congreso del Estado, a efecto de que dentro de 72 horas eligiese de entre las propuestas a siete consejeros propietarios y siete suplentes, en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los diputados presentes; de no lograrse la elección del número total de integrantes del Consejo se debería proceder a la insaculación de los que faltasen, hasta integrarlo en su totalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 fracciones III y IV, del Código Electoral del Estado.

Se estableció además que en un plazo de 24 horas, el Congreso debía informar acerca de la designación o, en su caso, insaculación, de los consejeros ciudadanos, en el entendido de que si no procedía en estos términos, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar, se tendría por presuntivamente cierto que continuaba en desacato, dando lugar a que la Sala Superior del TEPJF, a efecto de garantizar la plena ejecución de su sentencia, realizara por sí misma la insaculación de los consejeros, lo que finalmente sucedió el 29 de diciembre.

No obstante lo anterior, persistió la actitud de desacato del Congreso Local, además de que el Consejo designado ilegalmente continuó funcionando, lo que derivó en un grave clima de tensión por el inicio del proceso electo-

ral y el estado de incertidumbre e inestabilidad que generaba la existencia y funcionamiento simultáneo de dos Consejos Electorales.

Así las cosas, el 6 de febrero la Sala Superior dictó un nuevo acuerdo para lograr la plena ejecución de su sentencia, ante la persistente actitud de incumplimiento por parte del Congreso del Estado y de las personas que ilegalmente se ostentaban como Consejeros Ciudadanos a lo ordenado en la sentencia del TEPJF, en el que se determinó ordenar a dichas personas que entregasen las instalaciones, equipos, recursos materiales y económicos que corresponden al Consejo Electoral y al Instituto Electoral del Estado de Yucatán, a los ciudadanos integrantes del Consejo Electoral insaculado por el Tribunal Electoral, en un término de veinticuatro horas.

Se solicitó igualmente al Gobernador del Estado de Yucatán, proveer lo necesario a fin de que se otorgasen todas las garantías a los Consejeros insaculados por la Sala Central y pudiesen entrar en posesión de todos los bienes pertenecientes a dicho órgano electoral, incluidos los recursos económicos aprobados para su funcionamiento.

Adicionalmente, se requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que informara a las Instituciones de crédito que operan en el Estado de Yucatán, en las que tuviese cuentas bancarias el Consejo Electoral o el Instituto Electoral de esa entidad, el nombre de los ciudadanos insaculados por la resolución judicial del Tribunal Electoral, “*quienes son los únicos que válida, legítima y jurídicamente integran dicho órgano*”.

Finalmente, se puso a la Secretaría de Gobernación en conocimiento del contenido del acuerdo y de la sentencia, para que actuase dentro del ámbito de sus atribuciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal y los demás Poderes de la Unión, además de dar vista a la Procuraduría General de la República, de las acciones y omisiones en que incurrieron las instituciones y personas obligadas al cumplimiento de la resolución judicial, para el efecto de que integrase la averiguación previa correspondiente, atrayendo además las indagatorias que hubiese iniciado la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, relacionadas con el caso.

Nuevamente, el 12 de febrero de 2001, la Sala Superior dio por acreditado el desacato al requerimiento formulado al Gobernador del Estado de Yucatán y a los integrantes del Consejo Electoral integrado por el Congreso Local, dando vista a la Procuraduría General de la República de los hechos relativos, habiéndolo también del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, “*toda vez que esta instancia es la encargada de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión*”.

El 14 de marzo de 2001, la Sala Superior dictó un nuevo acuerdo en el incidente de inejecución de la sentencia, determinando que el Decreto 412 del Congreso del Estado de Yucatán y la correspondiente nueva integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, distinta a la obtenida a través del procedimiento de insaculación con motivo de la ejecución de la sentencia antes referida, no implicaba el cumplimiento de su sen-

tencia, en virtud de que fueron varias las conductas ordenadas, a través de diversos acuerdos dictados en el incidente de inejecución de sentencia, tanto al H. Congreso del Estado de Yucatán, al Ciudadano Gobernador del Estado de Yucatán, como a los ciudadanos que indebidamente se ostentan como consejeros ciudadanos, sin que ninguna de ellas se hubiese realizado o ejecutado a través del referido Decreto 412, como eran las de poner en posesión de los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio del Instituto Electoral del Estado de Yucatán, incluida la partida correspondiente al Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso del Estado para el ejercicio presupuestal del año 2001, al Consejo Electoral del Estado de Yucatán legalmente constituido y que fue resultado del citado procedimiento de insaculación.

El 7 de abril, la Suprema Corte de Justicia, al resolver una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el PAN, declaró la invalidez del decreto 412 (por el que se había pretendido fusionar al Consejo designado por el Congreso de Yucatán con el insaculado por el TEPJF), ordenando al Consejo derivado de dicho Decreto que cesara en sus funciones e hiciera entrega de las instalaciones, recursos y documentos en su poder, al Consejo insaculado por el TEPJF, requiriendo a todas las autoridades estatales involucradas que procedieran a cumplir dicha resolución.

Finalmente, el 9 de mayo del 2001, después de 8 meses de conflicto legal y político, la Sala Superior del TEPJF acordó tener por “sustancialmente cumplida” su sentencia del 15 de

noviembre de 2000, así como los acuerdos derivados del incidente de inejecución, ordenándose el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido.

## 5. Anulación de elecciones para Gobernador. Caso Tabasco

El 29 de diciembre del 2000, al resolver los juicios de revisión constitucional electoral interpuestos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática para impugnar los resultados de la elección para Gobernador en el Estado de Tabasco, por mayoría de 4 votos a favor y 2 en contra,<sup>59</sup> por primera vez en la historia del país, la Sala Superior del TEPJF resolvió declarar nula la elección efectuada el 15 de octubre del mismo año en la entidad, al considerar que hubo violaciones graves a la libertad y transparencia del sufragio y se afectaron de manera trascendente al resultado de la elección, los principios constitucionales de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia.

Los partidos políticos impugnantes adujeron que procedía la declaratoria de nulidad de la elección por considerar que se surtían los extremos causales de nulidad de votación recibida en más de mil casillas y porque habían existido durante el proceso electoral, los comicios y la etapa de resultados, irregularidades muy graves que evidenciaban la ilegalidad de la elección; entre otros, la apertura ilegal de paquetes electorales en el 65 por ciento de las casillas instaladas.

<sup>59</sup> El Magistrado Presidente, Fernando Ojesto, se abstuvo de intervenir en la votación.

das en el estado, toda vez que las causas por las que se abrieron no estaban contempladas en la legislación electoral de Tabasco; el desproporcionado e inequitativo acceso a los medios de difusión, en los que intervino una cadena de televisión con participación estatal mayoritaria, en la que se reportaron tratamientos informativos de 80 por ciento de los espacios a un candidato y 20 por ciento para el resto de los competidores; la quema de papelería electoral en el distrito IV; la declaración de algunos consejeros del Consejo Estatal Electoral sobre la existencia de diversas irregularidades; el hallazgo de material electoral en la sede de una empresa privada dedicada, entre otras actividades, al cómputo y control estadístico de datos electorales,<sup>60</sup> así como la entrega de utensilios a ciudadanos con miras a la obtención del voto.

Derivado de lo anterior, la Sala Superior arribó a la conclusión de que efectivamente existieron irregularidades que afectaron el valor fundamental previsto en la Constitución General de la República consistente en el derecho del sufragio y que, por ende, en dicha elección se afectaron los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia consagrados como principios rectores en la normatividad electoral, por lo que, en consecuencia, procedía declarar la nulidad de la elección de gobernador.

En su parte sustantiva, por lo que se refiere a la pertinencia de las causales genéricas de anulación, la resolución del Tribunal Electoral, llega a la conclusión de que en el

<sup>60</sup> La mencionada empresa, con razón social “Choco Web”, prestaba sus servicios tanto al Partido Revolucionario Institucional como al Gobierno del Estado de Tabasco.

sistema legal de nulidades del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, en contra de lo argumentado por la autoridad responsable, sí resulta posible establecer un distingo, en atención a su extensión, de dos órdenes de causales de nulidad. El primero está compuesto por causales específicas, que rigen la nulidad de la votación recibida en casillas, respecto a cualquier tipo de elección, así como la nulidad de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de presidentes municipales y regidores; y el segundo —que fue el utilizado en la propia resolución— integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

En razón de lo anterior, estableció el Tribunal: “De sostener la postura de que la ausencia de causales específicas de nulidad para la elección de gobernador impide declarar su ineficacia independientemente de las irregularidades cometidas en ella que no se puedan remediar con la nulidad de votación recibida en casillas en particular, llevaría a admitir que dicha elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser: a) la actualización de causales de nulidad de la

votación recibida en casilla en todas las instaladas en el Estado, salvo en algún número insignificante, donde la victoria no estaría determinada por la voluntad soberana del pueblo, sino por un pequeñoísimo grupo de ciudadanos; b) la falta de instalación de una cantidad enorme de las casillas en dicha entidad federativa, que conduciría a igual situación; c) la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiese obtenido el triunfo, aun siendo inelegible, o d) la comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el Estado, que atenten claramente contra principios como el de certeza, objetividad, independencia, etcétera. Todo lo anterior, indudablemente, según se ha razonado, a causa de una supuesta e indebida interpretación de la normatividad electoral, pasando por alto la interpretación sistemática y funcional del resto de las disposiciones jurídicas aplicables que también ya se han mencionado”.

A mayor abundamiento, —continúa la resolución en sus consideraciones— “si se llegara a argumentar que los artículos 278 y 329 fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco sólo contienen expresiones aisladas o apéndices inocuos, carentes de cualquier efecto, esto se considera inadmisible, porque conforme a uno de los principios jurídicos de interpretación, ésta se debe hacer de tal forma que ninguna parte de la norma u ordenamiento quede sin producir algún efecto, a menos que se pueda demostrar, palpable y fehacientemente, que el enunciado o expresión de que se trate sólo es producto de un descuido comprobable del le-

gislador, es decir, que se demuestre adecuadamente la voluntad del legislador de no generar ningún efecto, como ya se consiguió, respecto del artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se advierte en la tesis relevante sostenida por esta Sala Superior, publicada con la clave S3EL 008/97, en las páginas 48 y 49 del suplemento número 1 correspondiente al año de 1997, de la *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

“De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principio rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”.

“Como consecuencia de lo anterior, si esos principios son fundamentales en una elección libre, auténtica y periódica, es admisible arribar a la conclusión de que cuando en una elección, donde se consigne una fórmula abstracta de nulidad de una elección, se constate que alguno de estos principios ha sido perturbado de manera importante, trascendente, que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten de ellos, resulta procedente considerar actualizada dicha causal”.

A partir de los anteriores razonamientos, concluye la resolución del TEPJF que: “Al aplicar todos los anteriores conceptos al presente caso y relacionarlos con algunos de los hechos evidenciados a través de las probanzas que antes se valoraron, con el fin de abordar el estudio de varios planteamientos formulados por los actores y que se encuentran, por ejemplo, en el apartado IV del resumen de agravios hecho con anterioridad, se encuentra que existen determinados hechos que impiden considerar que la elección de gobernador del Estado de Tabasco se haya realizado mediante el sufragio libre y, por tanto, tal circunstancia conduce a estimar, que en el presente caso no fueron observados los artículos 116, fracción IV, incisos a) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, los cuales prevén el sufragio universal libre, secreto y directo, como elemento indispensable de la elección, entre otras autoridades, de gobernador, así como que deben propiciarse condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social. En estas circunstancias, si como quedó de-

mostrado, en la elección de gobernador de Tabasco, el partido político triunfador tuvo gran acceso a los medios televisivos, a diferencia de los demás partidos políticos; pero sobre todo, si la presencia de dicho partido político ganador tuvo más preponderancia en el canal siete de televisión, cuya concesionaria es Televisión Tabasqueña, S. A. de C. V., en la que el gobierno del Estado de Tabasco tiene participación mayoritaria, es fácil advertir no solamente la inequidad en lo que hace al acceso a un importante medio de comunicación, lo cual por sí mismo es conculatorio del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también es patente que la ventaja que tuvo el partido ganador fue propiciada por quien tiene la participación mayoritaria en la concesionaria del referido canal de televisión, es decir, el gobierno del Estado de Tabasco. Esta desproporción en el acceso a un importante medio masivo de comunicación afecta el derecho al sufragio en dos vertientes. Esta afectación es decisiva en una elección cuyos resultados son muy cerrados, como ocurre en la elección del gobernador del Estado de Tabasco, en la que, según el cómputo realizado por el Consejo General de Instituto Electoral de Tabasco, la diferencia entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar es de apenas 1.18 puntos porcentuales”.

## 6. Protección de derechos político-electORALES de los ciudadanos en su calidad de militantes de partidos políticos

El treinta de enero del 2001, la Sala Superior resolvió el expediente SUP-JDC-021/2000, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciuda-

dano, promovido por Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, en contra de la resolución de 30 de marzo de 2000, dictada por el Consejo General del IFE sobre sendas denuncias presentadas por los ciudadanos mencionados, en su calidad de militantes, en contra del Partido del Trabajo.

Como antecedente, cabe mencionar que desde el 27 de agosto de 1999, la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo (PT) había dictado la expulsión definitiva de Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, como miembros de ese partido, en razón de haber incurrido en violaciones flagrantes a diversos artículos de los Estatutos del Partido, faltas que se acreditaron como causales para aplicarles la sanción de “expulsión definitiva”, en términos de los propios Estatutos.

Especialmente, se adujo que el C. Jesús López Constantino, en su carácter de Diputado del PT en el Congreso del Estado de Chiapas, había adoptado posiciones “que contravenían los lineamientos generales del partido”, además de haber hecho uso de los medios de comunicación “para dirimir las contradicciones internas, contraviniendo las disposiciones estatutarias”. En cuanto al C. Miguel Ángel Zúñiga Gómez, se le acusó de haber “mantenido una actitud permanente de divisionismo y de suplantación de las comisiones ejecutivas de los municipios de San Fernando y Ocosingo, en el Estado de Chiapas”.

En razón de lo anterior, el 11 de octubre de 1999, los militantes mencionados presentaron denuncia ante el Consejo General del IFE en contra del Partido del Trabajo, pi-

diendo que se declarara insubsistente el dictamen mediante el cual se determinó su expulsión como miembros del Partido del Trabajo; que se repusiera el procedimiento a partir de la violación cometida; que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político-electorales violados, y que se sancionara al PT. En su sesión del 30 de marzo de 2000, el Consejo General resolvió declarar improcedentes las quejas presentadas por los ciudadanos en cuestión, en lo relativo a la reposición del procedimiento y a la restitución en el uso y goce de sus derechos político-electorales de ciudadanos. De otra parte, se tuvieron como parcialmente fundadas las quejas, por lo que hace a las violaciones estatutarias, en cuya razón, y “en virtud de ser la primera vez que la irregularidad se comete y que la misma no se considera grave o sistemática”, se sancionó al Partido del Trabajo con una multa de 150 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en términos del artículo 269, párrafo 1, inciso a), del COFIPE. En términos generales, el Consejo General argumentó que la competencia de los órganos electorales no podía extenderse a declarar la ilegalidad del dictamen de expulsión y, mucho menos, a restituir a los denunciantes en el uso y goce de sus derechos político-electORALES presuntamente violados.

Inconformes con la resolución del IFE, los quejosos interpusieron “recurso de apelación” en contra de la resolución mencionada ante la Sala Superior del TEPJF, la cual determinó su admisión “por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, promovido durante el proceso electoral federal, por presuntas violaciones al derecho de afiliación de los actores”.

En las consideraciones de su fallo, la Sala Superior del TEPJF, estimó sustancialmente fundado el agravio de los quejosos contra la determinación del Consejo General del IFE en cuanto a la pretendida improcedencia de las quejas con relación a las pretensiones de que se declarara insubsistente el dictamen de expulsión, que se repusiera el procedimiento de expulsión y que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político-electORALES violados.

Partiendo de la base jurídica de que, entre otras, es obligación de los partidos políticos respetar los derechos de los ciudadanos, y de que ese derecho, en sentido amplio, implica la potestad de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos y de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, el TEPJF consideró que el Consejo General del IFE, en el caso concreto, “sí tenía competencia para declarar la insubsistencia del dictamen de expulsión que motivó las denuncias y para restituir a los denunciantes en el uso y goce de su derecho político-electoral violado, restableciendo o restituyendo así las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida”.

Es decir, se estimó que el IFE no solamente está facultado para sancionar administrativamente a los partidos políticos, sino, incluso, para hacer cesar la conculcación, a efecto de que el ciudadano afectado no sea menoscabado en sus derechos, “ya que existen normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales conforme a las cuales, el citado órgano superior de dirección está constreñido a reparar esa clase de violaciones, en el entendido de

que al hacerlo, los efectos jurídicos generados abarcan dos vertientes: en la primera, el Instituto Federal Electoral asegurará a los miembros del partido político el ejercicio de los derechos político-electORALES; en tanto que en la segunda, el Consejo General de dicho Instituto ejercerá su atribución de vigilar que los partidos políticos cumplan con las obligaciones a que están sujetos”.

Conforme con lo anterior, y después de un detallado ejercicio de argumentación e interpretación, la Sala Superior, en la parte medular de su sentencia, resolvió “la nulidad del dictamen de 27 de agosto de 1999, mediante el cual, la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo determinó la expulsión definitiva de Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, como miembros del citado partido, y en consecuencia, dicho instituto político deberá volver las cosas al estado que tenían hasta antes de la emisión del citado acto, restituyendo a los ciudadanos citados en el uso y goce de su derecho genérico de asociación así como el específico de afiliación, en su aspecto de pertenecer al Partido del Trabajo con todos los derechos inherentes a la pertenencia, sin perjuicio del derecho que asiste al propio partido político de instaurar o no nuevo procedimiento, si así lo determinan los órganos facultados estatutariamente para emitir tal decisión”.

Cabe señalar que, contra el voto de la mayoría de los integrantes de la Sala Superior en este asunto, los magistrados Eloy Fuentes Cerdá, José de Jesús Orozco Henríquez y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, suscribieron un Voto Particular, en el que sostienen y argumentan la posición contraria al sentido de la resolución.

Como resulta evidente, el asunto reseñado constituye una de las resoluciones de mayor trascendencia, tanto para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, como para la vida interna de los partidos políticos en cuanto se establece al competencia de la autoridad electoral para proveer a la defensa de los militantes de los institutos políticos en controversias de orden interno y partidista.

## 7. Anulación de elecciones municipales. Caso Juárez

El 8 de octubre de 2001, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido Acción Nacional, la Sala Superior, por mayoría de cuatro votos, resolvió confirmar la anulación de la elección del Ayuntamiento del Municipio de Juárez, decretada previamente por el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, así como la revocación del cómputo final de la elección de ayuntamiento, la declaración de validez de la elección correspondiente y la constancia de mayoría que había otorgado la Asamblea Municipal a la planilla de candidatos registrados por el propio Partido Acción Nacional.

La Sala Superior llegó a la conclusión de que debía confirmarse la declaración de nulidad de la elección, atendiendo al cúmulo y naturaleza de las violaciones sustanciales o irregularidades graves que identificó el tribunal local para acreditar la comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, habiendo estimado que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección.

Entre las faltas acreditadas, cometidas por autoridades municipales, se estableció, por ejemplo, que el Presidente Municipal, de filiación panista, había realizado actos de publicidad y propaganda electoral, no sólo dentro de los treinta días anteriores al de la elección sino dentro del “periodo de reflexión” correspondiente a los tres días previos a la jornada electoral, a pesar de que fue conminado a depoñer su actitud infractora de la ley por la Asamblea General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua y la Asamblea Municipal de Juárez, a través de la transmisión y difusión de un mensaje propagandístico, al menos, el 28 de junio en diversas estaciones de radio y canales de televisión nacionales (incluidos los canales de televisión 5 y 44), así como su transmisión y difusión, utilizando indebidamente recursos públicos. En el referido mensaje el Presidente Municipal no se concretaba a formular una invitación a votar o sufragar sino que pretendió ejercer una influencia indebida en el electorado, abusando de su investidura.

Se acreditó igualmente la realización de actos de presión y coacción en contra del electorado y representantes del Partido Revolucionario Institucional, durante el día de la jornada electoral, por elementos de seguridad pública municipal y en seguimiento de las instrucciones del Presidente Municipal de Juárez.

Los anteriores, consideró la Sala Superior: “son hechos que constituyen violaciones sustanciales o irregularidades graves que violaron lo previsto en la Constitución federal, la del Estado y la Ley Electoral de Chihuahua, y que también se conculcaron los principios fundamentales o elementos esenciales de todo proceso electoral,

los cuales se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo aplicables, en esencia, lo sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JRC-487/2000 y acumulado SUP-JRC-120/2001, relativos a las elecciones de gobernador del Estado de Tabasco y el Estado de Yucatán, en sus sesiones de veintisiete de diciembre de dos mil y veinticuatro de julio de dos mil uno, respectivamente”.

Adicionalmente a lo apuntado, la Sala Superior concluyó que las violaciones sustanciales se cometieron también en forma generalizada, porque a través de los reiterados actos de publicidad y propaganda en materia de gestión y obra públicas, así como de campaña, propaganda y proselitismo electorales, desplegados en forma personal por el Presidente Municipal de Juárez, fue evidenciado que no se trató de meros actos aislados sino que se planeó e instrumentó una auténtica estrategia para favorecer al partido político que había postulado en el proceso electoral pasado a ese servidor público, lo que fue determinante para el resultado de la elección.

Una vez acatada la resolución y realizadas las elecciones extraordinarias en Ciudad Juárez el 12 de mayo del 2002, habiendo sido postulado y triunfado el mismo candidato del PAN, nuevamente el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua declaró anulada la elección extraordinaria, lo que a su vez fue recurrido por el PAN ante la Sala Superior del TEPJF mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

En esta segunda ocasión, en la resolución emitida el 24 de julio, el TEPJF decidió no convalidar la nueva anu-

lación decretada y revocó la resolución del Tribunal Estatal, con lo que se confirmó la constancia de mayoría entregada a la planilla que postuló el Partido Acción Nacional; así como declarar la validez de dicha elección; además, ordenar a la Asamblea Municipal de Juárez, Chihuahua, que hiciera la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

En la resolución de referencia se resaltó que el Tribunal Electoral de Chihuahua actuó incorrectamente al haber declarado la nulidad de la elección extraordinaria, toda vez que para arribar a esa determinación el tribunal estatal se había basado en una supuesta alteración de los votos nulos encontrados en 110 paquetes electorales que abrió. No obstante, la Sala Superior llegó a la convicción de que las conclusiones relativas carecían de sustento lógico y jurídico, toda vez que la inspección ocular en que se basó el TEE para determinar que existía alteración en los votos nulos, no reunía los requisitos necesarios para otorgarle suficiente valor probatorio. Estas omisiones del TEE y el hecho de que la inspección se había realizado sobre copias fotostáticas y no sobre los originales, fueron considerados por los magistrados del TEPJF como una transgresión a la ley para negarle valor probatorio a la inspección.

Adicionalmente, la Sala Superior consideró procedente revocar la declaración de nulidad de la elección, en razón de que tal nulidad sólo puede decretarse cuando queden plenamente demostradas las irregularidades que se aleguen y sean determinantes para el resultado de la elección, lo cual en el caso de referencia se estimó que no había sucedido.

## 8. Derecho a la información en materia electoral

El 19 de julio y el 11 de septiembre de 2001, mediante sucesivos escritos presentados ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, el ciudadano José Luis Amador Hurtado solicitó le proporcionara copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como de los documentos que acreditan el legal procedimiento del nombramiento de los mismos.

El 2 de octubre de 2001, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, dio respuesta a la solicitud presentada, señalando al peticionante que “*el conducto por el que un militante debe solicitar información relacionada con el Instituto Político al que pertenece, es la representación del partido ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En virtud de lo anterior, mediante oficio No. DEPPP/DPPF/2071/2001 de fecha 14 de septiembre del presente año, se le solicitó a la representante del partido político de referencia, acreditada ante el Consejo General de este Instituto, Senadora Sara I. Castellanos Cortés, se sirviera autorizar a esta Dirección Ejecutiva atender la petición solicitada. Sin embargo, la Senadora, mediante escrito de fecha 20 de septiembre pasado, informó entre otros asuntos, que Usted no está acreditado como militante y que tampoco forma parte de los órganos de dirección de ese Partido Político*”.

El 11 de octubre, inconforme con la anterior determinación, el ciudadano mencionado promovió juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciuda-

dano ante la Sala Superior del TEPJF, reclamando la negativa a proporcionarle la información solicitada.

En sesión realizada el 30 de enero del 2002, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la negativa del Instituto Federal Electoral para proporcionar información sobre partidos políticos a ciudadanos mexicanos, estableciendo con ello la naturaleza jurídica pública del registro que las propias autoridades electorales tienen de estos institutos políticos.

Al respecto, el TEPJF determinó que basta con acreditar la calidad de ciudadano mexicano para acceder a la información relativa a los partidos políticos que, en tanto entidades de interés público, deben tener transparencia no sólo en el manejo de los dineros sino en sus procedimientos internos, que incluye la selección de dirigentes o candidatos a puestos de elección popular.

Al efecto, y con base en lo dispuesto por los artículos 6°; 8°; 9°; 14; 16; 35, fracciones III y V, así como 41, fracciones I, III, primer párrafo, *in fine*, y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el TEPJF en la sentencia emitida estableció textualmente que: “De un estudio integral de los agravios señalados, esta Sala Superior estima que son sustancialmente fundados, toda vez que el ahora actor, en su carácter de ciudadano, como parte de su derecho fundamental de asociación política, y, en particular, de afiliación político-electoral, atendiendo al *status constitucional* de los partidos políticos como entidades de interés público, a la naturaleza pública del correspondiente registro a cargo del Instituto Federal Electoral y el deber del Estado de garantizar el derecho a la informa-

ción, tiene derecho a que se le proporcione copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como de la información que soporta dicho registro, es decir, la documentación que los partidos políticos nacionales hayan proporcionado oportunamente a la autoridad administrativa electoral, en los términos de lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, información que le permite a la misma hacer la anotación correspondiente en el registro que tiene a su cargo, en atención a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos establecidos en los respectivos estatutos...”

Se estableció además, que si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales el promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes ajenos o ignorantes de las actividades de los partidos políticos o de cierta información básica, como la relativa a los procedimientos para la afiliación libre, individual y pacífica de sus miembros, los derechos y obligaciones de éstos, quiénes integran sus cargos directivos y los procedimientos democráticos para la integración y renovación de tales cargos. Asimismo, si conforme con lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los programas de acción de los partidos políticos nacionales determinarán las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, ello difícilmente se conseguiría con afiliados o

militantes que no estuvieran en aptitud de conocer aspectos básicos de la vida democrática de su propio partido político.

Por consiguiente, estableció el Tribunal: “*Todo ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos de asociación política y de afiliación tiene derecho a estar informado sobre determinados aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público*”. Se acotó en la sentencia que, sin embargo, este debe tener límites, ya que no puede estar garantizado en forma irrestricta. Tales limitaciones pueden provenir, al menos, de los siguientes órdenes: los intereses nacionales, los intereses de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero. En consecuencia, en principio, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo la información que se considere confidencial o restringida, como la que pueda vulnerar derechos de tercero, por ejemplo, la información sobre los datos personales de los afiliados. En cambio, la información relativa a los integrantes de los cargos directivos de un partido político y los procedimientos previstos en los estatutos del partido para su elección no puede ser considerada en forma alguna información confidencial o restringida, ya que no viola el principio de confidencialidad.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> En ese sentido, durante el debate correspondiente, el Magistrado Presidente José F. Ojesto Martínez Porcayo argumentó que “*si los partidos políticos son la única manera en que los ciudadanos podemos acceder al poder público y si la Constitución Política estableció que los partidos políticos son entidades de interés público y por eso les entregó un financiamiento generoso, porque el legislador consideró que son la vía correcta para que se pueda hacer política y se pueda gobernar al país de manera democrática, es lógico que estas entidades tengan una transparencia absoluta, no sólo en el manejo de los dineros sino en los procedimientos internos, sobre cómo seleccionan a sus dirigentes y a sus candidatos a puestos de elección popular*”.

Debe aclararse también que, no obstante que se reconoció el acceso de los ciudadanos a la información y registros en poder de la autoridad sobre los partidos, se reconoció igualmente la existencia de registros que la misma ley establece como restringidos o confidenciales, como es el caso del Registro Federal de Electores.

Por otro lado, al emitir un voto particular difiriendo de la mayoría, los magistrados Alfonsina Berta Navarro y Eloy Fuentes Cerda consideraron que, por el contrario, debía confirmarse la negativa del IFE de proporcionar información, toda vez que la solicitud debería provenir de ciudadanos que acreditaran su militancia en los partidos políticos involucrados. Desde su perspectiva, en estos casos la litis planteada no se refería a la libertad de expresión de los ciudadanos, sino a que si estas personas en concreto tenían derecho a acceder a la información de institutos políticos, cosa que para ellos no se acreditaba.

## 9. Facultades de la autoridad electoral en materia de financiamiento. Caso “Amigos de Fox”

Durante el proceso electoral federal del 2000, la representación del PRI presentó ante el IFE una denuncia en el sentido de que la Coalición Alianza por el Cambio habría recibido, de manera ilegal, diversas aportaciones o donativos del extranjero y de empresas mercantiles mexicanas, para la campaña de su candidato a Presidente de la República. En dicha denuncia, se argumentaba que los recursos en cuestión habían llegado a la campaña electoral a través de un complicado sistema de transferencias en cadena entre distintas perso-

nas, presentando como prueba copia simple de diversos cheques y comprobantes de transferencias bancarias.

En desahogo de la mencionada denuncia, el IFE solicitó informes a las instituciones bancarias involucradas, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes se negaron a proporcionarlos alegando los secretos bancario, fiduciario y fiscal. En esa virtud, la autoridad electoral, en razón de estar impedida para continuar sus indagatorias, determinó el cierre de las mismas, declarando insuficientes las pruebas aportadas para demostrar la probable comisión de los ilícitos y desechó la queja.

Contra esa determinación, el PRI promovió recurso de apelación ante el TEPJF, alegando el indebido cierre de la investigación y la posibilidad de acceso a la información que se consideró protegida con los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

En la resolución al recurso presentado, en su sesión del 7 de mayo, el Tribunal Electoral determinó la procedencia del recurso presentado, en razón de que la autoridad electoral deberá dirigirse inicialmente a corroborar los hechos derivados de las pruebas aportadas, y en caso de que se encuentren vinculados a otros de manera directa y natural deberá continuar la indagatoria hasta que ya no se encuentren datos vinculados con la cadena o línea de investigación.

Al efecto, se estableció que el Instituto Federal Electoral faltó al principio de exhaustividad que debió regir sus indagatorias. En esa línea, el TEPJF determinó que el IFE debió hacer lo siguiente: a) Verificar las operaciones bancarias a que se refieren las pruebas presentadas por el PRI,

y lo idóneo para ese efecto son los informes de los bancos a través de la CNBV, o de la SHCP. b) Localizar a todas las personas involucradas a través de los distintos registros públicos o medios comunes de localización. c) Según los resultados de las acciones anteriores, continuar o no con la investigación.

En cuanto al concepto de secreto bancario, fiduciario y fiscal, la sentencia estableció que el IFE sí tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en cuanto realiza funciones de control, vigilancia y sanción de recursos públicos que reciben los partidos políticos. Lo anterior implica que el IFE, en ese caso, actúa como autoridad hacendaria para fines fiscales, para la cual no rigen los secretos indicados. No obsta para ello, que la queja tenga que ver con financiamiento privado, porque para fiscalizar real y adecuadamente los recursos públicos de los partidos es indispensable conocer toda su contabilidad.

En cumplimiento a dicha ejecutoria el IFE reanudó la investigación y le requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) diversa información y documentación relativa a diversas operaciones bancarias en relación con la citada investigación. En respuesta, la CNBV informó al IFE sobre la promoción ante el TEPJF de un incidente para esclarecer el alcance de la ejecutoria a cumplimentarse, argumentando sustancialmente que en el requerimiento formulado por el IFE se solicitaba más de lo que determinó la ejecutoria.

Por su parte, el IFE también promovió un incidente, en el que solicitó la declaración, por parte del Tribunal de

que la CNBV incurrió en inejecución de la sentencia. Dada la relación existente entre ambos incidentes, se determinó su acumulación y fueron resueltos así en una sola sentencia interlocutoria.

En razón de lo anterior, en su sesión del 24 de junio, la Sala Central resolvió los incidentes presentados, conforme a lo siguiente:

- a) Respecto de los incidentes planteados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto Federal Electoral, a partir del análisis de la resolución con la solicitud de información y documentación bancaria realizada por el IFE, se estimó que la misma era correcta, aun cuando no se haya agotado antes la investigación sobre la existencia y ubicación de las personas involucradas en la queja. También lo es la solicitud contenida en el oficio PCG/089/02, relacionada con la verificación de la existencia de los cheques y la transferencia bancaria, que el partido denunciante presentó en copia simple.
- b) En todo caso, la respuesta que debe darse a la solicitud del IFE de que se precise a qué cuentas de los intermediarios financieros se depositaron los recursos contenidos en las pruebas aportadas, se debe entender condicionada a que se acremente la existencia de esos documentos, de modo que si no existieron los cheques identificados en la denuncia, no será necesario que se proporcione información de los movimientos de esa cuenta.
- c) De otra parte, el período por el que se solicita la información para realizar la investigación, reúne las exigencias de necesi-

dad, idoneidad y proporcionalidad, en cuanto a lo que se busca con ella, y está relacionado con la denuncia.

- d) De igual forma, se resolvió que no puede servir para negar la información el argumento de que se pretenden fiscalizar recursos privados, pues la Constitución exige que se fiscalicen todos los recursos de los partidos políticos sin distinción, y así se determinó en la sentencia de 7 de mayo.
- e) En suma, la única petición que no se ciñe a lo determinado en la sentencia fue la relativa a la información requerida en relación con los documentos redactados en idioma inglés, pues se consideró que previamente al requerimiento de información, debió obtenerse la traducción de la documentación al español.

Del incidente planteado por el IFE, se consideró improcedente su pretensión de declarar la inejecución de la sentencia definitiva. En los puntos resolutivos se concedió a la CNBV, un plazo de diez días hábiles para cumplir la sentencia y entregar la información requerida por el IFE.

Por otro lado, cabe señalar que también el IFE promovió otro incidente, vinculado a la resolución del 7 de mayo, pero respecto de una investigación relacionada con el financiamiento de la campaña presidencial del PRI en las elecciones del 2000, por la negativa de la CNBV de proporcionar información relacionada con el expediente Q-CFRPAP 01/02 PRD VS PRI en relación con el origen y aplicación de los recursos de campaña del citado partido, teniendo como referencia por la comisión de probables hechos ilícitos denunciados por el PRD (Caso PEMEX).

En este caso, la CNBV se negó a proporcionar la información y documentación solicitada al oponer nuevamente el secreto bancario, con fundamento en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, y argumentó que la sentencia de antecedentes no la obliga con efectos generales.

Al resolver sobre este incidente, la Sala Superior determinó lo siguiente:

- a) Las sentencias sólo obligan directa e inmediatamente para el caso concreto. Esto respecto de las personas que intervinieron en el proceso y con relación a la controversia específica y a sus causas particulares, sólo respecto a esto procede exigir su cumplimiento y ejecución inexcusable lo que no se da respecto de una queja distinta a la resuelta en la ejecutoria.
- b) En cuanto a la “eficacia refleja de la cosa juzgada”. Se estableció que dicho concepto corresponde a una extensión doctrinal y jurisprudencial en cuanto a la eficacia de los fallos para evitar decisiones contradictorias en asuntos relacionados con los mismos hechos, pero en el caso no son exactamente los mismos hechos los investigados, por lo que sólo toca el umbral de esta extensión.
- c) Por lo que se refiere a la fuerza social vinculante del precedente judicial. Se adujo en la sentencia que, no obstante lo anterior, es necesario cultivar la doctrina judicial o del precedente judicial, que se ha venido desarrollando y cobrando vigor teórico y práctico como elemento vinculante de la conciencia general, en el sentido de que las decisiones emitidas por los tribunales terminales de una jurisdicción determina-

da, sobre la interpretación de disposiciones legales que aplicaron en casos concretos, por su propia naturaleza y circunstancias en que se producen, permea e impacta sensiblemente en el ánimo de las demás autoridades en la toma de decisiones, se erigen como instrumento importante y trascendente para la satisfacción de los altos fines de igualdad de todos ante la ley, de seguridad jurídica y la paz social, que a la vez son elementos *sine qua non* en la construcción de un Estado constitucional y democrático de derecho, y que en esta situación se encuentran las resoluciones definitivas e inatacables del TEPJF, como máxima autoridad judicial en la materia con excepción de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional de que conoce la SCJN, y por esto se concluye, que es inexorable que tales consideraciones den pie a una profunda reflexión y ponderación en la CNBV, bajo la premisa fundamental de evitar que cada nueva cuestión sobre el mismo tema tenga que recorrer los caminos que lo lleven necesariamente a sendos procesos judiciales y de contribuir así a la transición y consolidación del estado constitucional y democrático de derecho.

Posteriormente, frente a la estrategia seguida por diversos individuos investigados en torno al financiamiento de la campaña de Alianza por el Cambio en el año 2000, consistente en obtener la protección de la justicia federal mediante el juicio de amparo, y las diversas suspensiones provisionales y definitivas dictadas por diferentes jueces a solicitudes interpuestas por diferentes personajes identificados con la Agrupación “Amigos de Fox”, nuevamente por la vía incidental, el IFE solicitó que la Sala Superior

determinara la ineficacia de las suspensiones otorgadas en diversos juicios de amparo, para evitar que la CNBV se negara a proporcionar la información que le solicitó.

En tal circunstancia, la Sala Superior en su sesión del 25 de septiembre del 2002, determinó la improcedencia de lo solicitado por la autoridad electoral, en razón de las siguientes consideraciones:

- a) Aun cuando el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, y tiene plena jurisdicción para proveer lo necesario a efecto de que sus fallos se cumplan, tal amplitud de facultades no incluye la capacidad de pronunciarse sobre la validez o invalidez de lo acordado en procesos que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas, como la del juicio de amparo, así como aquéllas tampoco la tienen respecto a lo actuado por la jurisdicción electoral.

Aunque el Tribunal expresó su desacuerdo con la concesión de las suspensiones otorgadas en los juicios de amparo, la Sala Superior determinó no estar en condiciones jurídicas de pronunciarse respecto del incidente de inejecución y sobre su ineeficacia, por lo que hasta que se revoquen por los órganos competentes o concluyan su vigencia, que se sobresean o se niegue la protección constitucional, no se está en aptitud de impedir que sigan surtiendo efectos. Al no existir declaración de ineeficacia de las suspensiones dictadas en los juicios de amparo, no se puede cominar a las autoridades obligadas a respetarlas a que dejen de hacerlo, pues tales medidas están fuera de la jurisdicción electoral.

- b) De otra parte, la determinación del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de dar por obsequiada en su totalidad las solicitudes del IFE, con motivo de las suspensiones otorgadas en los juicios de amparo, se estimó incorrecta por el Tribunal, en tanto que esas medidas cautelares sólo suspenden temporalmente los actos reclamados, mismos que habrán de reanudarse al concluir los juicios de amparo en que fueron emitidas con sobreseimiento o negación del amparo, pues entonces quedará removido el obstáculo que ahora inhibe la actividad de la citada comisión.

En la misma sesión, la Sala Superior resolvió otro incidente de aclaración a la sentencia del 7 de mayo, el V, promovido por el C. Rito Padilla García, respecto del cual se resolvió su desestimación, “*por no proceder el incidente de aclaración para resolver nuevamente lo resuelto en la sentencia definitiva de 7 de mayo de este año*”.

De igual manera, se revisó la solicitud de información del IFE a la CNBV en relación con el C. Rito Padilla García y al compararla con lo que se dispuso en la sentencia de 7 de mayo, se constató que el IFE no se excedió porque no pidió datos adicionales, ni cuestiones distintas a las indicadas en la citada ejecutoria. Tampoco se acreditó que el IFE haya incurrido en deficiencia en las medidas que le corresponde asumir para mantener en reserva la información recabada, ya que cuenta con un sistema de custodia y control sobre dicha información para que sólo accedan a ella los funcionarios autorizados, lo cual encuentra respaldo en lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En un tercer incidente resuelto en la sesión del 25 de septiembre (el sexto relativo a la sentencia del 7 de mayo) planteado por el IFE, se declaró infundado por lo siguiente:

- a) El IFE pretendió que, en cumplimiento a la sentencia pro-nunciada el 7 de mayo del año en curso, se obligara al Administrador General Jurídico del Sistema de Adminis-tración Tributaria (SAT) dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a proporcionar la in-formación y documentación que le fue negada respecto de una determinada persona moral, no mencionada en el fallo de 7 de mayo.
- b) El SAT no puede oponer jurídicamente el secreto fiscal como impedimento para otorgar la información solicitada, debido a que en la sentencia señalada se determinó que tal secreto no opera en cuanto el IFE ejerce funciones de fiscalización, y la SHCP, en su carácter de tercera interesada, se encuentra vinculada a lo resuelto en esa ejecutoria. Tampoco asiste ra-zón a la autoridad requerida al exigir como formalidad que en la solicitud de información, se indicaran expresamente las medidas que adoptaría el Instituto para garantizar su reserva, porque del Código Fiscal no se obtiene esa exigencia.
- c) Existen otras razones para considerar correcta la negativa de información, porque en los hechos de la denuncia no se hace referencia a la persona moral en cuestión, ni aparece relacio-nada en los elementos de prueba exhibidos, de modo que has-ta entonces, no se advirtió que esa persona esté vinculada con

las operaciones bancarias narradas como eslabón conductor de la red de transferencias de recursos que, se dijo, sirvió para financiar ilícitamente a la coalición Alianza por el Cambio. Por tanto, conforme a los lineamientos de la ejecutoria de 7 de mayo, no se tienen las bases necesarias para investigar de primera mano, a la persona de que se trata, a menos que de las mismas surgieran nuevos datos que la vinculen.

- d) Finalmente, el TEPJF determinó que, de acuerdo con la recién expedida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en sus artículos 14 fracción IV y 20 fracción VI, dispone que se considera como información reservada, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, y que los sujetos obligados de la protección de los datos personales deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen su seguridad y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado, con el objeto de proceder a su cabal observancia, en la notificación por estrados no se incluirá la totalidad de su texto, sino únicamente un extracto de la misma, en la que no se mencionen los datos concretos de las personas físicas y morales y demás información relacionada con la investigación que efectúa el Instituto Federal Electoral en la queja promovida por el PRI contra la coalición Alianza por el Cambio; lo anterior, en virtud de que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que aún se encuentra en trámite.

Como es de verse, el asunto de referencia, por sus implicaciones políticas y electorales, además de su compleji-

dad de orden técnico-jurídico, en tanto involucra la coexistencia de dos ámbitos diversos de jurisdicción, la de amparo y la electoral federal, en el que inciden las autoridades electorales con autoridades financieras y fiscales, presta al asunto de referencia un grado de complejidad mayúsculo, al grado que, a partir de la última determinación adoptada por la Sala Superior del TEPJF, antes mencionada, el Instituto Federal Electoral ha solicitado formalmente la intervención de la Suprema Corte de Justicia para que, en ejercicio de su facultad de atracción requiera de los juzgados de amparo involucrados, los expedientes del caso, a efecto de resolver con un sentido de expeditez, integralidad y definitividad las cuestiones que, hoy por hoy, tienen en suspenso las indagatorias del IFE sobre las denuncias de referencia.

## 10. Improcedencia de la doble afiliación de ciudadanos en agrupaciones políticas diversas

El 17 de abril de 2002, el Consejo General del IFE otorgó, a un total de 39 organizaciones ciudadanas de 82 solicitantes, la calidad de Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), figura asociativa establecida en el COFIPE a las que se les confiere una finalidad de orden público, consistente en contribuir al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

En su sesión del 11 de junio del 2002, al resolver diversos juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano interpuestos por organizaciones que no obtuvieron registro ante el Instituto Federal

Electoral como Agrupaciones Políticas Nacionales,<sup>62</sup> como una cuestión relacionada, la Sala Superior determinó por unanimidad que, de conformidad con los propósitos que legalmente persiguen las agrupaciones políticas nacionales, los ciudadanos no pueden asociarse a la vez a dos o más organizaciones, debido a que, entre otras cosas, el ejercicio del derecho de asociación política está condicionado al respeto del derecho y principio de igualdad jurídica consagrado para todos los ciudadanos, por lo que se estimó infundado el argumento de diversas organizaciones demandantes en el sentido de que el derecho de afiliación no encuentra límites en la legislación electoral mexicana.

En tal sentido, se estableció que la “afiliación simultánea” o “doble afiliación” no debía tomarse en cuenta para la satisfacción del requisito de membresía exigido para obtener el registro. En esa tesitura, la sentencia abundó en que el legislador estableció una serie de requisitos que debía cumplir toda organización que pretendiera ser reconocida como

<sup>62</sup> La Sala Central del TEPJF confirmó, en 25 de 28 recursos, la negativa de registro decretada por el IFE a organizaciones de ciudadanos que solicitaron registro como APN. En los 3 recursos resueltos procedentes, el Tribunal sólo revocó la negativa del Instituto Federal Electoral de otorgar registro en un caso: el de la Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes, a la que se resolvió que procedía otorgarle registro como Agrupación Política Nacional. En tanto, en el caso de la Asociación de Ciudadanos denominada “Movimiento Causa Nueva, A.C.”, se reenvió el expediente al Instituto Federal Electoral para que éste emitiese una nueva resolución a efecto de determinar si dicha organización acreditaba o no la existencia de una delegación en el Estado de México. Mientras que en el caso de Cambio Ciudadano, se ordenó que debía notificársele la resolución adoptada por el Consejo General del IFE, ya que no fueron precisos los datos de notificación.

APN, entre los que se encuentra contar con un número de 7 mil afiliados en el país, de tal forma que si se permitiera que un mismo grupo de ciudadanos constituyera dos o más asociaciones, se estaría en presencia de una situación no válida.

## 11. Plebiscito en el Distrito Federal

En sesión del 30 de agosto, la Sala Superior del TEPJF modificó la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal relativa a la base segunda de la convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico de la Ciudad de México, en la que se establecen los criterios para hacer vinculantes los resultados de la consulta realizada el 22 de septiembre.

Mediante fallo del TEPJF se modificó la resolución impugnada para el efecto de que en la base segunda de la referida convocatoria a plebiscito se estableciese que éste resultaría vinculante si la votación válidamente emitida correspondía a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y de esta votación la opción que resulte mayoritaria sería vinculante para el Jefe de Gobierno.

En razón de lo anterior, se ordenó omitir la referencia a que en el caso de que, el número de votos correspondiente a la opción que tenga la mayoría no representase cuando menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el citado padrón electoral, la construcción o no de la obra quedará a discreción del Jefe de Gobierno, para establecer que esto último sucedería cuando la votación válidamente emitida no correspondiese a una tercera parte del referido padrón, como finalmente sucedió.

## 12. Nulidad de elecciones por usos y costumbres

En sesión celebrada el 5 de Junio de 2002, la Sala Superior confirmó la nulidad de las elecciones celebradas por usos y costumbres en el ayuntamiento de Santiago Yaveo, decretada previamente por el Congreso del Estado de Oaxaca, en virtud de que no se permitió ejercer el derecho de sufragio a la totalidad de los ciudadanos de dicho municipio, pues únicamente votaron los habitantes de la cabecera municipal.

La resolución de referencia se dio en torno al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano interpuesto por diversos ciudadanos del municipio de referencia en contra del Decreto emitido por la LVIII Legislatura del Congreso de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001, a través del cual se revocó la declaración de validez de la elección, la constancia de mayoría otorgada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y se convocó a elecciones extraordinarias. Los ciudadanos demandantes habían resultado electos en la asamblea comunitaria celebrada el 2 de diciembre de 2001, y argumentaron que con la nulidad decretada por el Congreso oaxaqueño se violaba su derecho político electoral de ser votados.

En la resolución, aprobada por unanimidad, se reconoce que conforme al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los derechos fundamentales con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas se encuentra el de participar en la integración de los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con

población indígena, mediante la designación de representantes populares que pueden ser electos conforme sus tradiciones y normas internas.

Por otro lado, también se precisó que ese derecho fundamental, conforme la propia Constitución y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, en especial del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tenía como límite que la práctica de los usos y costumbres tradicionales de los pueblos no trajera como consecuencia impedir a miembros de la comunidad ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, o bien, que tales prácticas e instituciones indígenas resultaren incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Del análisis de las constancias de la elección de Santiago Yaveo, Oaxaca, se encontró que en los comicios de diciembre de 2001 no se permitió ejercer el derecho de sufragio a la totalidad de los ciudadanos residentes en el municipio, pues únicamente votaron en asamblea general comunitaria los habitantes de la cabecera municipal, más no los de las agencias municipales y de policía de dicho municipio, ya que así lo establecían los usos y costumbres de la comunidad.

Con lo anterior, según estimó la Sala Superior en su sentencia, se violentó el derecho político de votar de los ciudadanos residentes en el municipio, pero fuera de la cabecera, así como contradijo el principio de igualdad y de prohibición de la discriminación contemplados en los artículos 1, tercer párrafo y 35, fracción I de la Constitu-

ción de la República, entre otros preceptos constitucionales y legales, por lo que al confirmarse la nulidad de elecciones, quedó firme la convocatoria a nuevos comicios para renovar concejales en Santiago Yaveo.

Atendiendo a las particularidades del caso, en la parte final de la sentencia, los magistrados electorales especifican que para la consecución de dicho objetivo, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para tomar las medidas que resulten conducentes y adecuadas para que el proceso electoral extraordinario se desarrolle de manera pacífica, estableciendo todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de las comunidades que conforman el municipio.

### 13. Facultades de control de la constitucionalidad en materia electoral. La desaplicación de la norma<sup>63</sup>

El 23 de mayo de 2002, al resolver la contradicción de tesis 2/2000, en la que se planteaba una interpretación diferente entre la Corte y el Tribunal sobre asignación de los diputados de representación proporcional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en una decisión por

<sup>63</sup> Aún cuando el asunto de referencia se deriva de la resolución de una contradicción de tesis por parte de la Suprema Corte y no constituye una resolución específica del TEPJF, su relevancia y eventuales repercusiones hacen por demás interesante relacionarlo en este apartado.

demás relevante para el futuro inmediato de la justicia electoral, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para interpretar la constitucionalidad de la legislación electoral federal o local, “*aún con el pretexto de determinar la inaplicación de la norma*”.

En una decisión que indudablemente plantea serias restricciones a la actuación del Tribunal Electoral en materia de control de la constitucionalidad, la Suprema Corte decidió poner fin, de forma unánime, a un largo debate iniciado desde las reformas constitucional y legal de 1996 en cuanto a los alcances de las facultades y competencia del Tribunal Electoral con relación a la función de control de la constitucionalidad de la normativa electoral en su aplicación por las autoridades federales o locales.

Cabe recordar que en diversas ocasiones desde su integración, la Sala Superior ha dictado resoluciones y tesis diversas por las cuales se ha establecido que, en razón de que determinados actos o resoluciones de autoridades electorales se fundan en dispositivos legales que, a su vez, no se apegan a los que dispone la Constitución General de la República en materia electoral, resultaba procedente reconocer la necesidad de la desaplicación de la norma en los casos específicos sometidos al propio Tribunal, sin que ello significara en modo alguno el desconocimiento genérico de la norma declarada inaplicable por inconstitucional.

En el tema mencionado, sin ánimo de llegar a una conclusión definitiva en un tema de suyo complejo, vale la pena rescatar, en su totalidad, las argumentaciones que al respecto han sostenido especialistas como el Magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Leonel Castillo

González, quien aclara que la inconstitucionalidad de un acto o resolución determinados se puede presentar, ya sea porque se produzca una violación directa a la Constitución; o bien porque dicho acto o resolución se base en normas legales inconstitucionales. Respecto de este segundo caso reconoce la existencia de un problema objetivo a dilucidar, ya que para declarar la inconstitucionalidad del acto o resolución reclamados, resulta indispensable para el juzgador examinar la constitucionalidad de la norma aplicada, de lo que resultaría una aparente limitación si se tiene en cuenta que en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que dispone que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en dicho dispositivo, reservada a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, reflexiona el citado Magistrado que si aquella limitación se entendiera en su literalidad; es decir “*si se considera que el Tribunal Electoral carece de facultades para ocuparse de los argumentos de inconstitucionalidad al conocer de los actos de aplicación, esto traería como consecuencia inevitable que gran cantidad de actos y resoluciones prevalecieran surtiendo efectos, a pesar de contravenir la Constitución, con lo que, a la vez que el Tribunal Electoral no estaría cumpliendo con su función de garante de la Carta Magna, se pasaría por alto el principio de que en todos los actos y resoluciones electorales deben someterse a la ley de leyes*”.

“La Sala Superior resolvió que la forma de dar satisfacción a ese objeto, sin contrariar el artículo 105 consti-

tucional, es la desaplicación de preceptos de leyes secundarias en que se funde o pueda fundarse el acto o resolución impugnado, en el caso de considerarlos contraventores a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin hacer declaración general o particular, en los puntos resolutivos de su sentencia, sobre la constitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones reclamados, es decir, ejercer un control difuso de las leyes a través de casos concretos”.

Conforme a lo anterior, continúa razonando el Magistrado Castillo, “el Tribunal Electoral procedió a dilucidar si mediante la resolución de un medio de impugnación podía determinarse legalmente la inaplicabilidad de preceptos de las leyes secundarias en los que se fundara o pudiera fundarse el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a la Constitución Federal, y en caso afirmativo, dilucidar cuál era el alcance y los efectos de ese pronunciamiento”.

“Para resolver lo anterior, se acudió a los métodos de interpretación sistemático y funcional, respecto de los diferentes artículos constitucionales que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, de la que arribó a la conclusión de que la Carta Magna exige el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad de todas las leyes, todos los actos y todas las resoluciones electorales, para lo cual se distribuye la competencia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, la primera, a través de la acción de

inconstitucionalidad, que tiene por objeto el control directo de la constitucionalidad de las leyes, entre ellas las electorales, y el segundo se da, podemos decir, como control indirecto o mediato, a través de diversos medios de impugnación, mediante el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, federales y locales, dado que el control real y efectivo de todos los actos y resoluciones sólo es factible, sin contravenir el artículo 105 constitucional, a través del control difuso, mediante la desaplicación indicada”.

*“Se consideró que no obsta lo previsto en el artículo 105 fracción II de la Ley Suprema, al establecer que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, porque la interpretación sistemática establece que lo que se prohíbe es otra vía de acción directa contra las leyes, mas no su control difuso, y que la interpretación en otro sentido, rompería con el principio de un sistema integral de la jurisdicción electoral para convertirlo en un sistema parcial en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por medios de impugnación fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control de constitucionalidad y sólo se podrían controlar los casos de aplicación directa de la Constitución, que sería el menor número, quedando así al margen la supremacía constitucional”.*<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Castillo González, Leonel, *op. cit.* nota 6, p. 355-356.

#### IV. CONCLUSIONES

Sin duda alguna, en los más de tres lustros de existencia de órganos especializados de justicia electoral y 6 años de existencia bajo su actual formato, se aprecia una efectiva consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la institución más acreditada y reconocida en materia de impartición de justicia electoral.

De igual forma, tanto por la actuación propia de su magistratura, como por la dinámica de sus áreas de apoyo administrativo, técnico y jurídico, el Tribunal Electoral ha influido de manera apreciable en la elevación de los estándares de calidad y profesionalización en las estructuras de la autoridad electoral en los órdenes federal y local, así como de los órganos partidistas que tienen la responsabilidad de atender las cuestiones legales y recursales.

Las estrategias político electorales de los partidos, especialmente desde 1996, han venido privilegiando la vía jurisdiccional para dirimir en última instancia sus diferendos en los procesos electorales estatales y federales, además de otorgar mucha mayor relevancia a sus propias acciones de formación de cuadros especialistas en derecho electoral y procesal electoral, de lo que resulta importante dar continuidad y fortalecer las acciones institucionales de formación de su personal de apoyo, así como de coadyuvancia en los procesos de formación, capacitación, actualización y certificación de personal en otras autoridades administrativas y jurisdiccionales en los órdenes federal y local, y de los partidos políticos.

Sin duda, el gradualismo del proceso de reformas sostenido desde 1987 a la fecha en materia de justicia electro-

ral, ha funcionado como un mecanismo continuo de acreditación de los órganos responsables de la impartición de justicia electoral, que les ha posibilitado obtener un alto grado de certidumbre y aceptación por parte de los sujetos a su jurisdicción.

Por lo anterior, resulta urgente resolver, ya sea por la vía jurisdiccional o por la legislativa, las contradicciones y las fallas conceptuales sobre la verdadera naturaleza, alcances y objetivos de las funciones de control constitucional y de legalidad evidenciadas por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contradicción de tesis, sobre la capacidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dictar la desaplicación de normas por inconstitucionalidad.

El protagonismo que las leyes y el propio contexto político del país le han otorgado al Tribunal Electoral, en lo que se identifica ya como una plena judicialización de los procesos electorales, son prueba clara del nuevo y creciente rol que la justicia electoral asume en el sistema político mexicano. Lo anterior, de ninguna manera contrasta con los valores de la democracia. Todo lo contrario, un sistema democrático que resuelva las controversias de orden electoral por la única vía de instituciones judiciales sólidas y acreditadas, es una democracia viable.

Sin duda, a partir de 1990, con la creación del Tribunal Federal Electoral, pero especialmente desde octubre de 1996, en que por la vía de una convocatoria abierta los poderes Judicial y Legislativo, representados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cámara de Senadores, respectivamente, integraron el cuerpo de magistrados

de las Salas Central y regionales del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y derivado también del exitoso modelo de formación y capacitación judicial que ha desarrollado a su interior el Tribunal Electoral, resulta por demás clara la correlación directa que guardan la profesionalización con el grado de independencia que ha acreditado a plenitud el Tribunal en su conjunto, independientemente de la complejidad de las situaciones de orden político y jurídico que ha enfrentado en diversas coyunturas.

En todo caso, es de justicia reconocer que en muchas ocasiones los debates y controversias provocadas por las decisiones emanadas del Tribunal Electoral, especialmente de su Sala Central, se ubican en un claro contexto político, fundamentalmente en razón de la falta o la pobreza de los cuerpos normativos sometidos a la interpretación del juzgador. Es decir, la dinámica que se observa para la modernización de la legislación electoral, generalmente no obedece a criterios de eficacia administrativa o técnica jurídica, sino más bien parece atender en primer lugar a la demanda política y a la coyuntura electoral.

En línea con lo anterior, resultaría una mala solución institucional la pretensión de sustraer a la autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, del conocimiento, desahogo y resolución, de las controversias que se puedan originar al interior de los partidos políticos o las agrupaciones políticas registradas ante la propia autoridad electoral. En todo caso, resultaría un contrasentido el que entidades de interés público, como las define la Constitución en su artículo 41 y cuyo fin primero es “promover la participa-

ción del pueblo en la vida democrática” no puedan resultar evaluados por una entidad externa de estricto derecho en cuanto a la observancia de los principios democráticos a su interior, máxime cuando dichos principios, por imperio de ley deben ser incorporados en la normatividad de que se han dotado a sí mismos.

En el contexto de un régimen democrático verdadero, en el que todos los actores políticos y sociales se encuentran sujetos al Estado de Derecho, la magistratura viene a desempeñar un papel fundamental, especialmente cuando el sistema judicial le encomienda funciones tan relevantes cuales son el control constitucional en todos los ámbitos de gobierno o la resolución de controversias de suyo complejas como son las que derivan de los procesos eleccionarios o la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano. Lo anterior, sin duda provoca tensiones y desencuentros de la Judicatura con la política, máxime cuando además los cuerpos normativos que corresponda aplicar en esa interrelación resultan de escasa calidad y eficacia.

Finalmente, es de tener en consideración que la permanente ampliación en los esquemas normativos tutelares de los derechos colectivos e individuales en materia político-electoral, dinámica presente en nuestro país en todos los órdenes de gobierno desde hace ya varias décadas, tiene como resultado natural una cada vez mayor presencia y una ampliación cuantitativa y cualitativa de los órganos jurisdiccionales responsables de garantizar la eficacia de la norma. En consecuencia, por el nuevo papel que el Poder Judicial tiene atribuido en torno a la legalidad elec-

toral, resulta cuanto más indispensable revisar, aclarar y delimitar puntualmente las funciones que competen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto máxima autoridad en materia electoral, con la salvaguardia que señala el artículo 105 constitucional, a efecto de no producir confusiones entre sus competencias y las del máximo tribunal de justicia en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Especialmente, resulta por demás necesario resolver, desde la óptica de la racionalidad constitucional y en beneficio de la justicia electoral plena, más que desde una cerrada y excluyente visión supremacista, la cuestión sobre la verdadera índole de las facultades de “control difuso” de la constitucionalidad de que se encuentra, a nuestro juicio, investido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Un estudio detallado e integral de las instituciones y mecanismos de control constitucional que ha incorporado el Constituyente Permanente para perfeccionar y dotar de certeza a nuestros procesos democráticos, permitirá, sin duda, entender con toda claridad las atribuciones que competen a la Suprema Corte en cuanto al Control de la Constitucionalidad pleno o “concentrado”, que por la vía de la acción de inconstitucionalidad puede determinar la anulación total de un ordenamiento determinado, frente al control difuso que corresponde, conforme al artículo 99 constitucional, ejercer al TEPJF, por la vía de determinar la desaplicación individualizada de normas claramente inconstitucionales. No resolver tal cuestión, en la práctica significaría que el TEPJF sólo se limite a ejercer un con-

trol simple de la legalidad, con lo que la administración de justicia electoral, especialmente en el orden local, encontrará serias dificultades para alcanzar su objetivo máximo: garantizar la vigencia del Estado de Derecho a todos los actores en el juego democrático.

En suma, con los activos que hasta ahora reporta en los asuntos político-electorales del país, el Tribunal Electoral ha contribuido, sin duda alguna, a construir caminos desde la rutina del conflicto poselectoral desahogado en instancias políticas y extrajudiciales, a la normalidad de la vía jurisdiccional como instrumento primordial de las fuerzas políticas para dirimir controversias electorales. El ideal, sin embargo, debería ser que, en adelante, la misma instancia judicial se constituya en la excepción dentro de la competencia político-electoral, una vez que las instituciones y procedimientos correspondientes en el plano administrativo, tanto en el orden federal como el local, demuestren ser capaces de resolver a satisfacción de todas las partes, las incidencias propias de los procesos electivos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México.* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1997.
- Arenas Batiz, Carlos Emilio. *Los fines del Derecho Electoral mexicano, reflexiones sobre cómo se obtienen.* Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Etica y Derecho Electoral en el umbral del Siglo XXI. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1999.
- Becerra, Ricardo. et. al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.* Ediciones cal y arena. México, 2000.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José, et. al. *La reforma electoral de 1996.* Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 6, números 1 al 6; Año 7, números 1 al 6.
- Castillo Sandoval, Jesús. *La justicia Electoral en el nuevo milenio.* Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. Memoria del Congreso Nacional los Tribunales Electorales del Nuevo Milenio No. 2. Toluca, Edomex, 2000.
- García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988.* Tercera Edición. Adeo-Editores, S. A. México, 1989.

- Garza García, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. McGraw Hill. México, 1997.
- Galván Rivera, Flavio. *Derecho procesal electoral mexicano*. Ed. McGraw Hill. México, 1997.
- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del proceso*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.
- González Graf, Jaime. *Una evaluación del Desarrollo Electoral mexicano*. Derecho y Legislación Electoral: 30 años después de 1968. UNAM, Coordinación de Humanidades. Ed. Porrúa. México, 1999.
- Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia. *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*. Ed. Taurus. España, 1999.
- Meyer, Lorenzo. *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el Siglo XXI*. Ed. Océano. México, 1998.
- Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Prats Catalá, Joan. *La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Valencia, 1997.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 5, Año 2001.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 6, Tomos I y II. Año 2001.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 11, Año 1998.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Justicia Electoral*. No. 15, Año 2001.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de la Sala Superior 1996-2000*. México, 2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Declaratoria de validez de la Elección Presidencial 2000*. México, 2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral: Caso Tabasco Tomos I y II*. Colección Sentencias Relevantes No. 2. México, 2001.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral: Caso Yucatán 2000-2001*. Colección Sentencias Relevantes No. 3. México, 2001.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1996-1997*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1997-1998*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1998-1999*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 1999-2000. Tomos I y II*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Memoria 1994. Tomos I y II*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Memoria 1997. Tomos I y II*.
- Varios autores. *Reforma del Sistema Político Mexicano. Alternativas para el futuro. Condición para la modernización*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. Ed. Diana, México, 1990.

Varios autores. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos.* Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Varios autores. *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2001.

## FERMÍN PÉREZ MONTES

Originario de Valle de Allende, Chihuahua. Es egresado de la Escuela Libre de Derecho y se ha desempeñado como Procurador Auxiliar de la Defensa del Trabajo y Secretario particular del Procurador en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (1984-1985). En la Secretaría de Educación Pública fue Jefe del Departamento de Normatividad (1985); Secretario Particular en la Dirección General de Asuntos Jurídicos (1985); Secretario Particular del Oficial Mayor (1986-1988); y Secretario Particular del Director General de Personal (1989-1990). En el Instituto Federal Electoral fue nombrado Jefe del Departamento de Normatividad de la Dirección Jurídica (1990-1992); Subdirector de Normatividad de la Dirección Jurídica (1993); Director de Área de Normatividad y Consulta, de la Dirección Jurídica (1994); Coordinador de Asesores de la Secretaría General (1994-1996); y Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva (1997). En la Secretaría de Gobernación se desempeñó como Director General de Asuntos Jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1997-1998). En la Cámara de Diputados fue Coordinador de Asesores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LVII Legislatura y Secretario Técnico de la Vicecoordinación de Trabajo en Comisiones. (1998-2000).

En actividades académicas y culturales ha sido colaborador en la publicación Compilación de Legislación Estatal, en la Escuela Libre de Derecho (1977); colaborador en la publicación “Prontuario de Derecho Electoral”, en el

Instituto Federal Electoral (1991); ponente en cursos de capacitación electoral del Instituto Federal Electoral (1991-1996); ponente en el Diplomado de Seguridad Pública y Justicia, Instituto Nacional de Ciencias Penales (1997); ponente en el Diplomado de Derecho Electoral del Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP, 1998); profesor en cursos de Inducción al Trabajo Legislativo y Parlamentario para legisladores locales y presidentes municipales, Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 1997-2000).

Actualmente es Director de Estudios y Proyectos de la Consultoría en Gestión Pública y Empresarial, S. C. (agosto de 2000 a la fecha).