

## CAPÍTULO VI

# BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

## BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ

SUMARIO: I. Marco introductorio. Las dimensiones de un sistema de justicia; II. Balance histórico de la justicia electoral en México; III. Perspectivas del Tribunal Electoral en el contexto político contemporáneo.

### I. MARCO INTRODUCTORIO. LAS DIMENSIONES DE UN SISTEMA DE JUSTICIA

La manifestación más concreta de la justicia en todo sistema social es la correcta aplicación de las leyes y la posibilidad de proteger su respeto a través de instancias que permitan resolver las controversias, conflictos y diferencias que se susciten entre las partes.

El alcance del propósito de consolidar un sistema de aplicación de justicia en todos los ámbitos de la convivencia social se materializa en un sistema democrático a través de la creación de procedimientos jurisdiccionales para la resolución de conflictos, así como de tribunales que interpreten la aplicación normativa a favor de alguna de las

partes, y a su vez, determinen las sanciones correspondientes derivadas del incumplimiento de la ley.<sup>1</sup>

En los sistemas democráticos este esfuerzo se perfecciona con la división de los poderes públicos, separando en una esfera particular de los mismos a la organización del sistema de procesos y tribunales destinados a dirimir las controversias. Por lo tanto, dentro del principio clásico de la división de poderes, será el Ejecutivo, o gobierno stricto sensu, el encargado de tomar definiciones administrativas y de aprovechamiento de los recursos de un Estado; al Poder Legislativo le corresponderá la creación normativa y revisión y control de los procesos administrativos del Ejecutivo; y en el Poder Judicial habrá de construirse el sistema de procesos e instancias para resolver controversias. Por lo tanto, un sistema de justicia de procesos y de tribunales establecidos constituye una manifestación sólida de un régimen democrático caracterizado por su división de poderes y el Estado de Derecho.

Dentro de los escalones evolutivos de un régimen democrático con un sistema de administración de justicia, destacan aquellos que tienden no solamente a crear instancias para la resolución de controversias entre particulares, sino los que construyen un sistema de protección de las garantías individuales frente a los actos de autoridad. En este aspecto, más allá de la división de poderes, se perfecciona un sistema de contrapesos entre los mismos, que evita los abusos de la autoridad administrativa o legislativa

<sup>1</sup> Ponce de León Armenta, Luis. Derecho político electoral.- p. 7.- México : Porrúa, 1997.

frente a los ciudadanos. La condición para que dicho sistema funcione adecuadamente en su aplicación es la referencia a una norma fundamental que permita que todos cuenten con una referencia común respecto de los alcances y límites de los poderes públicos frente al ciudadano, así como de la descripción precisa de las garantías de las que goza cada individuo. Es por ello que la Constitución constituye el cuerpo normativo sustancial para contar con un sólido referente tanto de las garantías individuales como de los actos de autoridad.

El estado de evolución más avanzado de un sistema de justicia en un régimen democrático es aquel en el que coexisten dos elementos de protección fundamentales. En el primero de ellos, se reconocería la necesidad de proteger no solamente las garantías individuales básicas, sino también, en forma concreta y específica, los derechos políticos de los ciudadanos, que en la democracia se traducen en el derecho a votar, ser votado y buscar libremente su asociación en alguna agrupación de su preferencia política. El segundo de ellos, se manifestaría en la posibilidad de dirimir controversias respecto de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades en la materia de que se trate. Ambos puntos son culminantes en un sistema de justicia electoral, porque a la vez de que protegen un derecho de carácter universal de los individuos, necesario de mantener protegido en un dinamismo democrático, responde también a un elemento objetivo como lo es la Constitución para resolver conforme al derecho fundamental impugnaciones y controversias. Por esta razón, todo sistema electoral que aspire a consolidar sus mecanismos de-

mocráticos en forma profunda desde el punto de vista del derecho, debe buscar proteger esquemas que garanticen procesos claros de impugnación y resolución de los mismos; protección de los derecho políticos de los ciudadanos; y defensa de la constitucionalidad de las leyes y los actos de la materia electoral.

Con base en las premisas anteriores es posible realizar un balance de la evolución que ha tenido el sistema de justicia electoral mexicano, su situación actual y las perspectivas que el esquema institucional tendría, tomando en cuenta las circunstancias políticas actuales.

## II. BALANCE HISTÓRICO DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

### II.1. El debate político: 1946-1977

Entre 1946 y 1977 el Derecho Electoral mexicano se concentró fundamentalmente en la regulación básica de su proceso. En este sentido era la autoridad administrativa en materia electoral la que respondía en su mayor parte por el control de las elecciones. Las controversias suscitadas en los procesos electorales durante aquella época tenían de hecho dos posibles vías para su resolución. Por una parte, el seno del propio órgano superior encargado de administrar las elecciones, es decir, la Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación. En esta instancia era posible que los partidos políticos integrantes de este cuerpo colegiado presentaran durante las sesiones algunas controversias relativas al proceso. Sin embargo, su

carácter resolutivo se circunscribía a una interpretación dominada por elementos de carácter político e interpretaciones con alto grado de discrecionalidad.

El segundo espacio, en el que formalmente era posible la resolución de controversias, era el de los colegios electorales de ambas Cámaras del Poder Legislativo. Los propios legisladores presuntamente electos debatían en el ámbito político la calificación y declaración de validez de su propia elección. En esa virtud, la definitividad de los resultados electorales y su consecuente reflejo como acto de justicia electoral guardaban una dosis predominante de argumentación e intereses políticos. Por lo tanto, la justicia electoral estaba condicionada a la fuerza política partidista y a intereses específicos más susceptibles de ser sustentados en el poder que en el derecho.

## II.2. La reforma de 1977 y el primer modelo de justicia electoral

La reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977<sup>2</sup>, estableció la columna vertebral del modelo de justicia electoral para las elecciones federales.

En primer término, se depositó en la Comisión Federal Electoral la responsabilidad de otorgar las constancias de mayoría correspondientes a los presuntos ganadores de las elecciones de diputados y senadores. Con ello, hubo con-

<sup>2</sup> Rives Sánchez, Roberto. La constitución mexicana hacia el siglo XXI.- 216-217.- México : Plaza y Valdés, 2000. 459 p.

tinuidad en el modelo tradicional de centrar en la esfera administrativa la resolución de posibles conflictos electorales durante el propio proceso, mediante acuerdos que estableciera la propia Comisión aquí citada. Si se considera que en esta Comisión se mantuvo la integración mixta de funcionarios de gobierno y partidos políticos, es factible concluir que la justicia electoral estaba sustentada en la combinación de criterios político-administrativos para la interpretación de ley.

Para la definitividad de los procesos electorales se mantuvo la figura de los colegios electorales de ambas Cámaras, así como de la calificación electoral por parte de la Cámara de Diputados para la elección del Presidente de la República. Aunque el colegio electoral de la Cámara de Diputados se acotó a cien miembros en lugar de la totalidad de los legisladores presuntamente electos, el modelo mantuvo al ámbito político como instancia fundamental para la resolución de los conflictos electorales.

La única diferencia que amerita ser destacada respecto de la reforma electoral de 1977 en materia de justicia electoral fue la que precisó el papel que tendría la Suprema Corte de Justicia en el proceso. De acuerdo al marco constitucional, la Corte tendría intervención en dos sentidos que habrán de analizarse a continuación.

En primer término, mediante un recurso procedimental específico denominado de reclamación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Así, se rompía en principio el carácter inatacable de los acuerdos alcanzados por el órgano político de última instancia en materia electoral, para dar paso a la participación

del Poder Judicial. Aún con ello, las condiciones específicas de su participación estaban acotadas al hecho de que la Corte considerara que hubiese habido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma y su intervención se limitaría a comunicar dichas irregularidades al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, a fin de que éste emitiera una resolución definitiva e inatacable<sup>3</sup>. Por lo tanto, el filtro limitado de la Corte impide eliminar la conclusión de que la esencia sistémica de las resoluciones de los conflictos electorales era fundamentalmente política y partidista, desde el momento en que el Colegio Electoral mantenía la última palabra.

En segundo lugar, la Constitución introdujo en el artículo 97 el facultamiento de la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero sólo en los casos en los que pudiera ponerse en entredicho la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión. Además, los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente a los órganos competentes. Si bien nuevamente se dio pie a la entrada del Poder Judicial en una elección, el supuesto era de tal grado genérico que vislumbró claras insuficiencias procesales como para afirmar que el sistema electoral había cambiado en su ámbito sistémico de justicia a un estadio distinto al preservado históricamente en el ámbito político para su definitividad. La ambigüedad no sólo estaba en el terreno del procedimiento, sino también respecto de las

<sup>3</sup> *Idem.*, p. 242.



materias, en virtud de que tal amplitud de texto era aplicable para lo estrictamente electoral, como incluso en el terreno de lo penal. Sin embargo, debe reconocerse el espíritu y la preocupación que tuvo el legislador por facultar al órgano jurisdiccional de máxima jerarquía para generarle instancias de orientación hacia el máximo árbitro político de las contiendas electorales. En todo caso, se apunta que el sistema de justicia electoral en su conjunto no cambió en su esencia de ser predominantemente basado en su interpretación y definitividad en el ámbito partidista y político.

### II.3. La reforma electoral de 1986: Balance sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral

En 1986, el sistema electoral en su conjunto vivió una nueva reforma. En el ámbito de la representación política, el principal cambio fue la adición de cien diputados más electos por representación proporcional en la Cámara de Diputados, para dejar su integración total con trescientos de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional. Fue en esta reforma que se introdujo la denominada cláusula de gobernabilidad, que sería aplicable en caso necesario para que hubiese por fuerza de ley alguna mayoría absoluta de un solo partido en la Cámara de Diputados.

En el ámbito de la organización electoral, el cambio fue drástico en la integración del máximo órgano de la Comisión Federal Electoral, al fijar que un partido político tendría tantos comisionados como porcentaje de votos hubiere obtenido en la última elección de diputados. Con dicha cláusula,

el Partido Revolucionario Institucional tuvo en su seno a dieciséis representantes, con lo que tenía mayoría absoluta de votos en dicha Comisión, por encima de otros partidos, más el propio Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente y los dos representantes del Poder Legislativo.

Por la razón anteriormente dicha, las resoluciones de dicho órgano no serían únicamente partidistas, sino que ratificarían un matiz hegemónico, incluso para la resolución de circunstancias de organización de la elección.

No obstante lo anterior, en materia de justicia electoral se introdujo un importante precedente para el sistema contemporáneo de justicia electoral. La reforma de 1986 creó al Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución de controversias en la materia, integrado por nueve magistrados. Aunque enclavado en la esfera administrativa y no en la judicial, se lograba que por primera vez se contara con un órgano especializado en la materia para dirimir conflictos. En su funcionamiento, se estableció un sistema procesal que se sustentó en un esquema básico de organización electoral introducido en aquella reforma y plasmado en el artículo 60 constitucional.<sup>4</sup>

Al respecto, la Constitución señalaba que correspondía al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Con ello se confirmaba el carácter administrativo de la misma. Además, por primera vez la Constitución reconoció la existencia de un sistema de medios de impugnación en la materia, que se consolidaba con la institución de un tribunal.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 217.

Si bien en el balance es conveniente reconocer la conformación del tribunal como el precedente orgánico de nuestro sistema contemporáneo de justicia electoral, no es posible afirmar aún con la reforma de 1986 que haya sido suficiente para crear un sistema de justicia electoral autónomo que eliminase a las instancias políticas de los colegios electorales como las principales definidoras del proceso. Por el contrario, aquella reforma restauró el sistema de calificación electoral total, es decir con un colegio electoral integrado por todos los diputados electos, para darle definitividad a la validez de su elección; y con un colegio electoral en el Senado integrado por los senadores electos más los ya miembros, considerando el sistema de renovación del Senado por mitades.

La Constitución confirmó la calidad de la definitividad de las resoluciones electorales por parte de los colegios en el momento en el que resolvió que las resoluciones del tribunal, aunque en principio obligatorias, era posible que fueren modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, siendo entonces la última instancia en la calificación de las elecciones, y con el carácter constitucional de definitivas e inatacables.

El sistema anterior tuvo su primera experiencia de aplicación en las elecciones federales de 1988. En el mismo se pudo corroborar que los colegios electorales podrían, a medida que creciera su complejidad y pluralidad, convertirse incluso en riesgosos espacios que por el debate político-partidista y por el tinte definitivo e inatacable de sus resoluciones pudiese derivar en modificaciones a la voluntad ciudadana. Por lo tanto, era natural que la vigencia

de los colegios electorales quedara en entredicho. Con la nueva composición política que comenzaba a transformar el sistema de partido hegemónico en uno más competitivo, se haría necesario replantear al mecanismo vigente—predominantemente político— para dirimir controversias y otorgar definitividad a los procesos electorales. Parecía necesaria la evolución hacia un sistema que consolidara el papel de la legalidad, más allá de normas y debates, sino sustentado en leyes, órganos y procedimientos que así lo corroboraran.

La experiencia del crecimiento de la competencia electoral y la pluralidad política generada en la elección federal de 1988, propiciaron el replanteamiento del sistema electoral mexicano en sus aspectos de organización y justicia. A diferencia del resto de nuestra historia constitucional, esta vez se hacía necesaria la anuencia de otro partido político distinto al mayoritario para efectuar una reforma constitucional. Ello en virtud de que el propio Partido Revolucionario Institucional contaba con solamente 260 diputados de los 334 necesarios para reformar la Carta Magna. Por lo tanto, una reforma electoral a nivel constitucional requeriría del consenso de al menos otra fuerza política.

#### II.4. 1990: Nacimiento del Tribunal Federal Electoral

Con el consenso del Partido Acción Nacional fue posible instrumentar una nueva reforma electoral constitucional que traería consigo la construcción de un nuevo sistema de principios, de organización y de justicia electo-

ral como pilar de nuestro sistema vigente. Dicha reforma fue la que entró en vigor en 1990.

Dentro del primer balance de esta reforma debemos aquilatar su propio origen, en virtud de haber sido impulsada por dos partidos políticos centrales: el PRI y el PAN. Por lo tanto, existía la convicción partidista de que era necesario que las instituciones electorales evolucionaran de una condición meramente político-administrativa y partidista, a un sistema en el que predominara la consolidación de la confianza de los actores de una elección en la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la legalidad.

Para lograr el propósito anterior, la reforma constitucional de 1990 instituyó como punto de partida la necesidad de reconocer dichas demandas de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad en valores constitucionales establecidos en el artículo 41. Así, por primera vez se reconocía una base valorativa alrededor de la cual se construiría un nuevo sistema de instituciones electorales.<sup>5</sup>

A principios de 1990, la reforma electoral introdujo dos elementos de histórica novedad no solamente en el sistema electoral mexicano, sino en el diseño de nuestras propias instituciones constitucionales. Por primera vez en la historia de nuestra Constitución era posible trascender los Poderes de la Unión para dar paso a la creación de dos instancias autónomas de aquéllos, y ambas para orientarse a la materia electoral: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 197.

El Instituto Federal Electoral trajo consigo un sistema dual de Consejos y Juntas en los niveles general, local y distrital. Dentro del primer nivel, el órgano supremo denominado Consejo General rescató algunas de las figuras tradicionales de la Comisión Federal Electoral, tales como la Presidencia en el Secretario de Gobernación, así como la presencia de los partidos políticos. Sin embargo, a diferencia de la última reforma, se acotó tan sólo a un máximo de cuatro el número de representantes que cada partido político podría tener de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la última elección. Por primera vez, este sistema de organización introdujo la presencia de ciudadanos, que fueron en aquel entonces los Consejeros Magistrados, los cuales, requerían del consenso amplio de la Cámara de Diputados para poderles nombrar. Con ello se rompió por primera vez la hegemonía partidista en las decisiones del máximo órgano electoral.

Además del paso decisivo e histórico que propició el cambio estructural más importante de la organización de las elecciones como base de nuestro sistema actual se procedió a construir otro esquema de precedente definitivo: la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en un Tribunal Federal Electoral de naturaleza autónoma.

Más allá del órgano, el Tribunal Federal Electoral fue circunscrito a un nuevo sistema. La Constitución reconoció en primer término la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral. Este paso fue sustancial para transitar a un nuevo estadio de justicia más acorde con las estructuras básicas formales de un sistema

jurisdiccional, con procedimientos específicos de impugnación así como con un órgano especializado para esta materia. Es por tanto posible afirmar que el balance teórico de esta creación dio por resultado un nuevo derecho procesal electoral.

El Tribunal, además de ser reconocido como autónomo en materia jurisdiccional electoral, sustentó su funcionamiento sistémico en el principio constitucional de la definitividad en la materia, con lo que sus resoluciones pasaron a ser por primera vez en la historia de la justicia electoral definitivas e inatacables. Tan fue así, que la propia Constitución estableció que contra sus resoluciones no procedería recurso alguno, salvo la determinación de los Colegios Electorales que podrían modificarlas o revocarlas, a condición de que se fundara y motivara debidamente y lo aprobaran las dos terceras partes de sus integrantes.

Este paso constituyó el comienzo para superar el modelo tradicional de resolución de controversias sustentado en el debate político, a un nuevo sistema en el que por sus características normativas e institucionales se convirtió en un modelo jurisdiccional de resolución de controversias con carácter procesal y sustentado en el principio de legalidad.

La nueva instancia fue creada con una estructura orgánica superior de Magistrados nombrados por uno de los poderes —el Ejecutivo Federal— y ratificados por la mayoría calificada de 2/3 de la Cámara de Diputados, con lo que se buscó además atender el necesario consenso de la pluralidad para conformarlo.

## II.5. 1993: El fin de los colegios electorales para la elección de diputados y senadores

La reforma electoral de 1993 se inició con la exhortación del Presidente de la República realizado en su IV Informe de Gobierno para que los partidos políticos emprendieran una reforma sobre tres temas: a) la transparencia del origen de los recursos de los partidos políticos para su financiamiento; b) la instauración de los topes a los gastos de las campañas electorales; y c) la búsqueda de un acceso más equitativo a los medios de comunicación<sup>6</sup>. Sin embargo, el contexto político caracterizado aún por los reclamos de desconfianza e inequidad del proceso electoral propiciaron a la larga que la reforma electoral de 1993 abriera la reflexión en todos los temas fundamentales del proceso electoral, que incluyó tres ámbitos: a) el sistema electoral; b) la etapa anterior a la elección; y c) la justicia electoral.

En materia del sistema electoral, la reforma impulsó un cambio definitivo en la vida constitucional de nuestra República con cambios en la forma de integrar ambas Cámaras del Congreso General. En primer término fue eliminada la cláusula de gobernabilidad —que nunca se aplicó— que otorgaba la mayoría absoluta automática al partido mayoritario si su votación oscilaba entre el 35% y el 50%. Asimismo, dentro de la Cámara de Diputados fue establecido un límite histórico al número de curules que un solo

<sup>6</sup> México. Presidente (1988-1994 : Salinas de Gortari, Carlos). Cuarto Informe De Gobierno, 1992. México : Presidencia de la Republica, 1992.



partido político podía ocupar en la Cámara, de 315 diputados, lo cual implicaba que ninguna reforma constitucional iba a ser posible de ser realizada sin el consenso de cuando menos dos fuerzas políticas distintas. Aunado a dichas reformas, fue instaurada la figura del senador de primera minoría por cada entidad federativa<sup>7</sup>. Con este conjunto de reformas se fortaleció indudablemente la pluralidad en el Poder Legislativo.

En el tema relativo a la etapa previa de la elección el propósito consistió en dotar de transparencia a diversos procesos específicos, tales como la integración de las casillas o la conformación del padrón electoral. Además, se instituyó un modelo para regular el régimen de financiamiento de los partidos políticos, los topes a los gastos de las campañas electorales y el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Si bien con los temas aquí señalados la reforma electoral mostraba ya dimensiones muy importantes para el avance democrático, el punto culminante de este progreso fue reflejado en el nuevo sistema de justicia electoral.

El tema sobre la justicia electoral inició con el hecho de que formalmente cada etapa de la elección y cada operación electoral tendría una declaración de definitividad. Con ello, desde el punto de vista procesal, quedaban establecidas etapas específicas circunscritas a tiempo y proceso respecto de su propia impugnación.

<sup>7</sup> Gil Villegas, Francisco, Hernández Rodríguez, Rogelio. Los legisladores ante las reformas políticas de México.- 203.- México : El Colegio de México, 2001.

Sin embargo, la materia de justicia electoral se destacó en 1993 con un paso histórico: la supresión total de los colegios electorales en ambas Cámaras para declarar la validez de las elecciones para diputados y senadores. En lugar de ello, sería en los Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral donde se declararía dicha validez. Sin embargo, en términos de justicia electoral era necesario establecer una instancia que sustituyera a los colegios electorales como espacios de revisión y definitividad de la elección. Es aquí cuando nace precisamente la concepción de la segunda instancia en materia electoral. En consecuencia, nacía en forma consolidada un sistema de justicia electoral pleno, con un procedimiento específico para esta materia y habiendo eliminado la esfera política para la definitividad, por la esfera jurisdiccional.

El progreso del sistema de justicia en materia electoral obtenido de la reforma de 1993 tuvo reflejos fundamentales en la Constitución. El séptimo párrafo del artículo 41<sup>8</sup> señaló por primera vez el alcance definitivo e inatacable de las resoluciones del órgano jurisdiccional respecto de la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores. Para ello se instauró por primera vez una segunda instancia, conformada específicamente para cumplir con las funciones de definitividad que venían desempeñando los colegios electorales.

Por otra parte, hubo avances en la integración de esta segunda instancia, por lo menos si se considera el contexto y percepción que se vivía respecto del régimen presidencial, al establecer que dicho Tribunal sería conformado por cuatro

<sup>8</sup> *op. cit.*, nota 2, p. 199.

miembros de la judicatura federal, además del Presidente del Tribunal, electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, pero a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no del Presidente de la República.

Con ello se sentó un precedente en materia electoral consistente en excluir paulatinamente al Poder Ejecutivo de las decisiones en esta materia. En el contexto político específico mexicano, esta condición se percibía como fundamental para consolidar el principio de imparcialidad, en virtud de la combinación existente de un Presidente de la República fuerte bajo un régimen de partido dominante.

Con base en lo aquí comentado, es posible destacar en el balance que la reforma electoral de 1993 constituyó el paso definitivo para dotar de plenitud al derecho procesal electoral y convertir así al Tribunal Federal Electoral en la instancia definitoria del proceso electoral federal, en lo que respectaba a las elecciones de diputados y de senadores. Así fue superada la larga etapa histórica de la definitividad desde las arenas políticas de los colegios electorales, por la definitividad jurisdiccional consolidada en un tribunal especializado para ello.

Aunque desde la perspectiva jurídica los avances en materia jurisdiccional eran notorios, resultaba necesario que con resoluciones concretas quedara plenamente probado el principio de imparcialidad, especialmente si el fondo era aplicable a cualquier partido, incluyendo en aquel entonces al partido dominante.

Una de las pruebas más contundentes del avance del Estado de Derecho por encima de intereses y posiciones de poder fue el que se vivió durante el proceso electoral de 1994, con un recurso de apelación presentado por el Parti-

do de la Revolución Democrática en relación con el tope de gasto a la campaña presidencial que fijó por primera vez el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su sesión del 23 de diciembre de 1993. La impugnación del Partido de la Revolución Democrática ante el Tribunal Federal Electoral tuvo como base el hecho de que el tope de gasto de la campaña presidencial había sido calculado con base en un índice de inflación que no abarcaba aún la totalidad del año. Por lo tanto, el PRD consideró nulo el procedimiento y, por ende, el tope de gasto que se había fijado.

En el terreno de las decisiones, si el Tribunal Electoral avalaba la impugnación del PRD, significaba que el tope de gasto de dicha campaña tenía que ser calculado nuevamente, lo que abría la puerta a un debate más allá del procedimiento para entonces poder cuestionar criterios de fijación y monto final. En efecto, el Tribunal Electoral confirmó que era necesario repetir el procedimiento y el cálculo del tope de gasto de campaña para Presidente de la República a ser aplicado en la elección federal de 1994 para dicho cargo. En términos políticos, la decisión del Tribunal Electoral desembocó dentro del Consejo General en una nueva discusión sobre el cálculo original.

Sin embargo, no fue el índice inflacionario el punto del debate a nivel técnico y jurídico, como se hubiese esperado, sino que desembocó en un debate político en torno al valor que debiera tener el índice de duración de la campaña presidencial, que con su valor de 1.97 propiciaba que el monto total del tope de campaña para Presidente de la República fuera de \$700,000,000.00 a precios de 1993. En virtud del rechazo partidista generalizado de la oposición

en el Consejo General, se propuso un sensible cambio a dicho índice; en consecuencia, de un índice discrecional de 1.97 por duración de la campaña, y cuyo valor reflejaba la duración de casi el doble de tiempo respecto de las elecciones de diputados y senadores, el índice fue fijado con total discrecionalidad de los integrantes del Consejo General, especialmente los partidos políticos, con lo que el índice señalado tuvo un valor tan sólo de 0.40, con lo que el tope de gasto de la campaña presidencial descendería de \$700,000,000 hasta aproximadamente los \$142,000,000.<sup>9</sup>

Con esta decisión, resultaba claro que las estrategias partidistas de campaña y de reporte sobre sus ingresos y gastos en su momento, se verían claramente afectadas, independientemente de la posición de poder que se ostentaba. Así, se vivía con claridad y plenitud, prácticamente por primera vez en la historia electoral, que era posible aplicar el Estado de Derecho en forma indistinta a intereses de poder. Con casos como éste, quedaba acreditado que el sistema institucional del Tribunal Electoral, su sistema normativo-procesal, así como el principio de legalidad eran ya una realidad de las elecciones federales en México.

## II.6. La reforma de 1994: Los avances de la imparcialidad

Después de la insurrección del EZLN el 1 de enero de 1994, el Gobierno y los partidos políticos —con excep-

<sup>9</sup> Actas de las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral 1993-1994.

ción del PPS—, instrumentaron una estrategia de consensos en el ámbito político-electoral, de cara a la elección presidencial de 1994.

En el correspondiente Acuerdo —denominado para la Paz, la Democracia y la Justicia—, firmado el 27 de enero de 1994, se consensaron las bases para una reforma electoral que eliminara toda duda sobre el papel dominante del partido mayoritario en las instituciones de administración electoral. De esta forma, la reforma electoral de 1994 se encaminó a reformar la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de la supresión del voto de los partidos políticos y su reducción a tan sólo un representante por partido, en lugar de la proporcionalidad aprobada en 1990; y la integración de nuevos representantes ciudadanos en lugar de los Consejeros Magistrados que se denominarían Consejeros Electorales, nombrados ya sin la participación del Poder Ejecutivo, sino de la mayoría calificada y por ende plural de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Con la reforma electoral de 1994 se daba entonces un paso muy importante en términos de imparcialidad, e incluso, respecto de la “despartidización” del órgano superior de la administración electoral.

En la reforma electoral de 1994 se reforzó en materia penal el capítulo sobre delitos electorales del Código Penal. En él se agregaron diversos tipos no existentes, como los relativos al hecho de ordenar el apoyo partidista o el uso de recursos desde algún espacio de gobierno, así como el aumento de las penas para otros delitos electorales instaurados en las reformas electorales de 1990 y 1993.

Las reforma de 1994 reforzó indudablemente el principio de imparcialidad de la administración y organización de las elecciones. La combinación de esta reforma con la instauración del nuevo modelo de justicia electoral con jurisdicción plena, permitieron vivir un proceso cuyos resultados fueron a la larga aceptados por todas las fuerzas políticas. En términos de justicia electoral, es posible afirmar que el balance permitió que transitara con éxito la legalidad y el apego de las impugnaciones a los organismos jurisdiccionales y al derecho. De esta manera, las elecciones federales de 1994 alcanzaron plenitud en términos de imparcialidad y legalidad.

Así, después del proceso electoral de 1994, es posible afirmar que quedaban tres temas pendientes para garantizar la confianza de todos los actores en los procesos electorales y suprimir en forma definitiva el debate político como método de negociación de resultados, además de la expectativa política de la alternancia: a) la supresión en la Cámara de Diputados del Colegio Electoral para calificar la elección presidencial; b) el logro de mejores condiciones de equidad en la contienda electoral; c) y la resolución de las controversias electorales locales conforme a derecho.

## II.7. 1996: El nacimiento de un nuevo sistema de justicia electoral

Las premisas anteriores fueron el punto de partida del debate político electoral anterior a la elección federal de 1997, que desembocó en la reforma electoral de 1996. Desde el 1° de diciembre de 1994, los partidos políticos ma-

nifestaron en la tribuna del Congreso de la Unión el interés por emprender una reforma del Estado, que dotara de mayor equidad a los procesos electorales. En respuesta inmediata, el Presidente Zedillo manifestó en su misma toma de posesión su intención de alcanzar una reforma política definitiva. En todo caso, así como es posible afirmar que las reformas de 1993 y 1994 tendieron a consolidar los valores de la pluralidad y la equidad, esta vez el tema dominante de la discusión en los temas electorales era el de la equidad en la contienda política. No obstante que este asunto fue el dominante en las discusiones rumbo a la reforma electoral de 1996, la dinámica de los trabajos permitió fortalecer el tema de la justicia electoral.

Las expectativas abiertas en materia de reforma política por el Presidente Zedillo durante su toma de posesión, el interés de los partidos de oposición por continuar avanzando en materia de pluralidad y equidad para tratar de favorecer un escenario de alternancia y mayor distribución de la representación política y la necesidad del régimen por contar con elementos de consenso en diversos frentes, en virtud de la crisis económica, fueron factores influyentes para que el mecanismo de reflejar consensos y compromisos en acuerdos políticos continuara, tomando como base el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia del 27 de enero de 1994.

Por ello, el 17 de enero de 1995,<sup>10</sup> los partidos políticos representados en el Congreso signaron en Los Pinos el Acuerdo Político Nacional. En él destacaron dos preocu-

<sup>10</sup> Periódico La Jornada. 18 de enero de 1995.



paciones fundamentales en la materia electoral: a) la realización de una reforma electoral definitiva, que fuera también referencia para las entidades federativas; y b) la resolución inmediata de los conflictos postelectorales locales.

Los dos puntos anteriores reflejaban que aún hacían falta mecanismos institucionales que superaran en la materia electoral la necesidad de entablar negociaciones políticas para definir los resultados, sobre todo a nivel local. Dicho en otros términos, el conflicto electoral se presentaba, no en los distritos electorales federales a nivel local ni por las senadurías, sino en los procesos electorales estatales y municipales. Por otra parte, la insistencia en la realización de una reforma definitiva constituía una invitación a todos los actores involucrados para revisar íntegramente todos los temas vinculados al ámbito de la legislación electoral. Así fue en efecto.

Las negociaciones de la reforma político-electoral consensada en 1996 inició su etapa de negociaciones desde febrero de 1995. En primer término se definió junto con la Secretaría de Gobernación la agenda de la Reforma del Estado como producto concreto del Acuerdo Político Nacional. En dicha agenda se incluyeron diversos temas, además de la Reforma Electoral. Dichos temas fueron la Reforma Política del Distrito Federal; la Reforma de los Poderes Públicos; el Fortalecimiento del Federalismo; Derechos y Cultura Indígenas; Participación Ciudadana; y Comunicación Social.

La ambiciosa agenda tuvo como punto de partida la reforma electoral, junto con la reforma política del Distrito Federal. En términos políticos, la aspiración más impor-

tante consistía en construir una reforma de consenso. Sólo así se podía aspirar a contar con una reforma electoral definitiva. Sin embargo, en el transcurso del diálogo, los partidos políticos abandonaron las mesas en diversas ocasiones, por causa de las protestas frente a los desenlaces vividos en los procesos locales.

A principios de 1995, el Partido de la Revolución Democrática decidió abandonar temporalmente la mesa de diálogo, en virtud de los resultados de los comicios para Gobernador en Tabasco. Aunque el PRD regresaría posteriormente a la mesa a negociar en forma directa la reforma electoral, el PAN abandonó las pláticas en dos ocasiones. En una primera, frente al proceso electoral local de Yucatán. En una segunda ocasión su ausencia fue más prolongada, con los resultados de los comicios locales en Puebla, particularmente respecto del caso del Municipio de Huejotzingo. Estas experiencias ilustraron que la problemática fundamental de disensos y desencuentros entre los partidos políticos eran sobre todo producto de las indefiniciones e insatisfacciones frente a impugnaciones y conflictos surgidos de los procesos electorales locales. Así, habiendo después de varios años superado el conflicto de las elecciones federales, ahora el punto recurrente de discordia era el de las elecciones locales. Por lo tanto, resultaba necesario incluir en la agenda de la reforma electoral el tema de las elecciones locales, en virtud de que de sus conflictos se generaban pugnas de carácter y dimensiones nacionales que era necesario erradicar.

En octubre de 1995 fueron instaladas formalmente las mesas de negociación de los temas de la Reforma del Esta-

do. Además de la Mesa Central, conformada por el Secretario de Gobernación, los presidentes de los cuatro partidos con presencia en las Cámaras (PRI, PAN, PRD y PT) y los coordinadores de los grupos parlamentarios, se instalaron las mesas temáticas que incluyeron la de la Reforma Electoral. De esta Mesa surgiría en julio de 1996 el acuerdo que derivó en la reforma constitucional de aquel año.

La discusión sobre la reforma electoral era tan importante en el interés nacional que en forma paralela los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral Santiago Creel y Agustín Ortiz Pinchetti abrieron un foro plural de discusión con académicos y representantes partidistas denominado Seminario del Castillo de Chapultepec. En dicho foro fueron formuladas también propuestas relativas a todos los temas de la reforma electoral.

Por su carácter de reforma electoral definitiva, el debate en las diversas mesas de discusión y propuesta abarcó todos los temas. Así, en la Mesa para la Reforma Electoral de la Secretaría de Gobernación se discutieron los temas de representación política y sistemas electorales; partidos políticos y derechos ciudadanos; condiciones de la competencia en sus modalidades de régimen de financiamiento, topes a los gastos de las campañas electorales y acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; organización electoral, incluyendo el debate sobre el Instituto Federal Electoral; proceso electoral; y finalmente el tema relativo a la justicia electoral. Temas similares fueron abordados en el Seminario del Castillo.

La vasta reforma de 1996 derivó en decisiones fundamentales en todos los temas. En materia de representación

política, fue instaurado en el Senado el principio de representación proporcional, manteniendo paralelamente la primera minoría; en la Cámara de Diputados, se instauró el tope de 300 diputados como máximo por partido político. Respecto de los partidos políticos, fue aumentado el umbral de 1.5% a 2% en las elecciones de diputados para tener acceso a curules de representación proporcional; asimismo se planteó ese mismo porcentaje en cualquiera de las elecciones en que participara para mantener el registro. En el Instituto Federal Electoral se dio un giro radical al excluir al Poder Ejecutivo y nombrar en su lugar a un Consejero Presidente y Consejeros Electorales. Respecto de las condiciones de la competencia se procedió a una reforma constitucional que aumentó en forma sustancial el monto total de financiamiento público, privilegiándole sobre el privado; estableció una fórmula más equitativa de distribución de dicho financiamiento; estableció límites más claros a los topes de los gastos de las campañas electorales; y propició un acceso más equitativo a los medios de comunicación. Así fue como esta reforma pretendió otorgar definitividad a los cambios recurrentes que se habían venido dando desde diez años atrás.

En materia de derechos ciudadanos y justicia electoral, el debate abordó un siguiente nivel dentro de la discusión sobre la materia, más allá del de la jurisdiccionalidad. En virtud de la reforma de la Suprema Corte de Justicia en 1994, que instituyó la impugnación de la constitucionalidad de las leyes por parte de gobiernos y minorías camarales, era necesario hablar sobre la constitucionalidad en materia electoral. Desde el punto de vista de las leyes electorales,

era necesario involucrar a la Suprema Corte de Justicia en su revisión. Sin embargo, respecto de la inconstitucionalidad de los actos en materia electoral, era necesario construir un modelo que permitiera evadir el efecto que trae consigo el amparo en general para poder suspender los actos reclamados. Asimismo, parecía innecesario e incorrecto establecer que dicha revisión la realizara la instancia judicial, en virtud de la propia naturaleza de la materia. Así, si bien algunos partidos políticos traían la idea de instaurar el amparo en materia electoral, la propia argumentación jurídica les convencería de un nuevo modelo.

Con las premisas anteriores, se construyó un nuevo esquema en el que sería posible revisar la constitucionalidad de las leyes electorales frente a la Suprema Corte y los actos en materia electoral, a manos del propio Tribunal. Con ello se daría en materia de justicia electoral un paso cualitativo de gran importancia para la historia de nuestro país. Más allá de la jurisdiccionalidad, el debate sería sobre otro nivel fundamental para el Estado de Derecho, como el de la constitucionalidad.

Aunado a la constitucionalidad, el debate electoral de aquel entonces abordó dos temas adicionales: el de la calificación presidencial y el de los derechos político-electorales de los ciudadanos. En el primer tema existía convergencia, en términos generales, sobre la necesidad de suprimir al colegio electoral para declarar la validez de la elección. Por lo tanto, no quedaba más que el Tribunal Electoral como la instancia adecuada para realizarla. Por otra parte, en materia de revisión del respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, el tema era de una importancia fundamental,

porque al reconocerse la diferencia entre garantías individuales y derechos políticos, se asumía que efectivamente se había carecido de instituciones adecuadas para proteger precisamente los derechos políticos. Al ser una materia de peculiar importancia y naturaleza, parecía que lo más adecuado desde el punto de vista institucional era dejar en manos del Tribunal Electoral la revisión de estos derechos. En conclusión, la propia naturaleza de los temas abordados —constitucionalidad, calificación presidencial y protección de los derechos políticos de los ciudadanos—, la justicia electoral pasó a ser de una materia más procesal y de un valor caracterizado por el debate sobre la imparcialidad, a un debate más fino en términos de principios universales fundamentales en todo Estado de Derecho. Por ello, es indudable que los temas electorales de la reforma de 1996 en materia de justicia eran de diferente calidad.

El tema de la justicia electoral fue abordado igualmente por la Mesa instaurada en la Secretaría de Gobernación que por el Seminario del Castillo. En este último llegaron también a la conclusión de que era necesario sujetar los derechos políticos a control constitucional; y a que fuera el Tribunal el que calificara la elección presidencial. Sin embargo, el pronunciamiento más importante fue en el sentido de que por la envergadura de las razones anteriores, el Tribunal Electoral debía incorporarse al Poder Judicial de la Federación.

En idéntica convergencia, la Mesa para la Reforma Electoral de la Secretaría de Gobernación concluyó que un correcto abordaje institucional sobre la constitucionalidad de actos de las autoridades electorales, la calificación pre-

sidencial y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, eran temas que más allá de un Tribunal autónomo requerían de la investidura y del sentido integral y jerarquía republicanos que concede el hecho de emitir desde un poder clásico alguna resolución en dichas materias, es decir, desde el Poder Judicial.

En materia de constitucionalidad, es evidente que el Poder Judicial la ha conocido desde siempre, al igual que el caso de la protección de derechos constitucionales, como son los derechos políticos. Por su parte, la calificación de la elección de un poder público como el Ejecutivo requería de la fuerza dotada precisamente por el pronunciamiento hecho por parte de otro poder público. Con todos estos argumentos se hizo evidente la necesidad de incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Aunado a los temas anteriores, uno de los asuntos que propiciaban mayor preocupación en el ámbito político-electoral era el relativo a las elecciones locales. Si bien resultaba lógico en una primera instancia de debate asumir el tema vinculado con la soberanía y el Pacto Federal, existía una multiplicidad de actos de las autoridades electorales locales que por su naturaleza eran violatorios de los principios constitucionales a nivel federal. Por lo tanto, era necesario, justificable y lógico instaurar una instancia de revisión constitucional de los actos de las autoridades electorales locales. En este sentido, la única autoridad capaz de cumplir con dichos requerimientos era el Tribunal Electoral. Esta necesidad constitucional no podía ser atendida de mejor manera que incorporando al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Con base en los elementos anteriores, la reforma electoral de 1996 incorporó cambios constitucionales para institucionalizar la inserción del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y para dotarle de la fuerza requerida para responder como autoridad ante los últimos retos fundamentales del sistema electoral mexicano: a) proteger los derechos político-electorales del ciudadano; b) velar por la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales federales; c) responder frente a actos de las autoridades locales violatorios de la Constitución; y e) declarar la validez de la elección del Presidente de la República.

Así, con las cinco responsabilidades aquí señaladas, el Tribunal Electoral se convirtió en la instancia superior y máxima, así como única autoridad para la resolución de toda impugnación electoral definitiva de comicios a nivel federal o local. Con dicha reforma, es posible afirmar que se cuenta hoy en día con un Tribunal constitucional en materia electoral.

En virtud de las importantes funciones permanentes que tendría que desempeñar el Tribunal Electoral por ser de última instancia en esta materia, y al responder en tal calidad frente a las elecciones locales, era necesario estructurarlo para dotarlo de permanencia. Por ello, en la reforma electoral de 1996 se diseñó al Tribunal con una Sala Superior y Salas Regionales integradas por Magistrados Electorales electos por las dos terceras partes del Senado o de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte.

La fuerza jurídico institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se consolidó con su



regulación en el artículo 99 constitucional.<sup>11</sup> Aunado a esta importante reforma, la jerarquía y especialización de su materia requería de una ley específica, como la que rige actualmente el derecho constitucional y procesal electoral: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>12</sup> en la que se regulan los procedimientos a seguir en el caso la presentación de recursos para garantizar la legalidad de actos y resoluciones en materia electoral federal; y de juicios para impugnar la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, así como el de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el de revisión constitucional electoral para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Como última reforma efectuada en materia de constitucionalidad electoral, la discusión de 1996 condujo a la apertura de la discusión sobre el tema de la constitucionalidad de las leyes de la materia para su revisión por parte de la Suprema Corte. Así, este máximo órgano constitucional preservó su jerarquía y autoridad, pero a la vez su neutralidad política y pureza en términos de vigilar el Estado de Derecho mediante el análisis de la constitucionalidad de las normas y no de los actos. Este paso era fundamental de preservar frente a una materia de gran controversia y permanente conflicto como lo es la elec-

<sup>11</sup> *op. cit.*, nota 2. 277-278.

<sup>12</sup> Véase Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral : Actualizado con la Jurisprudencia. 2a ed. México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000. 373 p. Coord. Edmundo Elias Musi.

toral. Así, mientras a la Corte se le preservó su carácter de máxima autoridad general y universal para vigilar el Estado de Derecho a través de la constitucionalidad de las leyes, al Tribunal Electoral se le otorgó la jerarquía de ser la máxima autoridad constitucional frente a actos definitivos en todo proceso electoral.

Con esta reforma, se logró construir un sistema sólido de justicia electoral que excluyó en forma definitiva a las arenas políticas como definitorias de elecciones y abrió a su vez el paso para que una instancia común y única de jerarquía constitucional velara por la legalidad de todo proceso electoral. Ello parecería que iba a contribuir a garantizar para todos, condiciones igualitarias y universales de imparcialidad, certeza y legalidad.

Por lo tanto, el balance de la reforma electoral de 1996 resulta de gran envergadura. Nuestro sistema de justicia electoral pasó a ocupar un lugar distinto por haber incorporado los asuntos relacionados con la constitucionalidad y última instancia general para todos los comicios.

### III. PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL CONTEXTO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO

El sistema democrático mexicano había venido avanzando en el terreno normativo durante los últimos veinte años antes de las elecciones de 1997. Constancia de ello fueron los avances vividos respecto de las fórmulas que conforman nuestro sistema electoral en ambas Cámaras, las cuales indudablemente favorecieron la pluralidad y la proporcionalidad; asimismo sobresale el esfuerzo que se

emprendió particularmente desde 1990 para contar con un sistema de organización electoral sólidamente institucionalizado hasta alcanzar su plena autonomía y condiciones de imparcialidad en sus decisiones.

Finalmente, este avance en términos normativos tuvo su reflejo culminante en el sistema de justicia electoral integrado por instituciones y normas especializadas en la materia y plenamente integradoras de los parámetros más avanzados respecto de la resolución de controversias en un Estado de Derecho, es decir, con procedimientos específicos y bien delimitados en sus etapas, plazos y elementos de definitividad; con un sistema para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; con instancias de revisión de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades electorales; y finalmente con una instancia jurisdiccional superior que otorga un espacio adicional de revisión de controversias para dar definitividad a cualquier elección dentro del territorio nacional, ya sea federal o estatal.

No obstante los avances normativos construidos, en muchos sectores y diversas corrientes políticas se condicionaron la buena evaluación de los avances democráticos a la presencia de la alternancia política en los espacios de representación. Esta condición se hizo manifiesta en los resultados electorales obtenidos en 1997, no sólo por lo vivido en algunas entidades federativas como el Distrito Federal, Querétaro y Nuevo León, en las que triunfó la oposición, sino en el hecho de que el partido siempre dominante —el Partido Revolucionario Institucional— no pudo alcanzar por primera vez en su historia la mayoría absoluta de las curules de la Cámara de Diputados.

De esta forma, la combinación normativa de esquemas sólidos de organización y justicia electoral junto con el fenómeno político de la alternancia, generaron un nuevo panorama de estabilidad política frente a los resultados de los comicios electorales. En este nuevo contexto, ha cambiado la estrategia de los partidos políticos para intentar modificar el resultado de una elección. En la historia reciente del país, eran efectivas las estrategias estrictamente políticas de movilizaciones y variaciones en las condiciones de negociación de diversos temas de interés nacional en aquellos espacios plurales de toma de decisiones. En síntesis, los partidos trasladaban a la esfera política la resolución de los conflictos electorales.

Sin embargo, frente al nuevo esquema institucional con claros avances democráticos, la estrategia de los partidos políticos para buscar que los resultados definitivos sean a su favor no encuentra con claridad una mayor rentabilidad, en relación con los esquemas anteriores de movilización y condicionamientos de las decisiones. Frente al nuevo sistema de justicia electoral, los partidos se han visto obligados a replantear su estrategia política: en vez de intentar que los resultados les favorezcan respecto de una elección, ahora deben promover alguna controversia específica a través de la argumentación jurídica frente al Tribunal Electoral. Ciertamente, los partidos utilizan también estrategias alternas de influencia política a través del uso de los medios de opinión pública. Este último mecanismo no es por lo general efectivo frente a la posición de las instituciones encargadas de dictar justicia electoral; sin embargo, pudiesen llegar a

generar desgaste y desprestigio de éstas. Este es el clima que ha venido rigiendo en el panorama de la justicia electoral durante los últimos cinco años y se ha agudizado especialmente a raíz de la alternancia del Poder Ejecutivo en julio de 2000.

El nuevo juego democrático y de justicia electoral se caracteriza por el hecho de que todos los partidos políticos tienen idéntica probabilidad de ganar o perder una controversia en términos de igualdad de derechos frente al poder público. Así, la impartición de justicia vuelve a probar su carácter imparcial. Este juego es el que garantiza precisamente la credibilidad que requiere el Tribunal Electoral como condición para mantener su jerarquía y autoridad en los procesos electorales.

Además del efecto general por el esquema vigente de justicia electoral en la estrategia política de los partidos, despierta también un conjunto de debates sobre los alcances que tiene la competencia del Tribunal Electoral frente a tres ámbitos de decisión y organización en el Estado mexicano:

- a) Los alcances frente a las soberanías de los Estados en el ámbito del Pacto Federal;
- b) Los alcances frente a decisiones administrativas de otros poderes, es decir de órganos administrativos del Ejecutivo Federal o de los Congresos a nivel Federal o Estatal; y,
- c) Los alcances respecto de las decisiones internas de los partidos políticos.

El debate sobre la posición y alcances del Tribunal Electoral frente a dichos actores y valores políticos se ha agudizado a partir de que en la nueva administración las instituciones disputan en forma horizontal, simultánea y paralela sus espacios de poder entre sí con la libertad y alcances que le otorgue el propio derecho. Existe entonces una disputa permanente de las instituciones públicas por los espacios y alcances de sus facultades y poderes.

Este mismo fenómeno lo ha vivido el Tribunal Electoral a lo largo de los últimos dos años. Antes de diciembre de 2000, el Tribunal Electoral había logrado consolidar su autoridad como última instancia en la resolución de controversias electorales, que se acreditó fundamentalmente en dos casos: el de la resolución sobre el emblema de la Coalición Alianza por el Cambio, en la que ésta la perdió, o en el caso de la asignación de las curules de representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que el PAN perdió el número de curules inicialmente atribuido. Asimismo, en el año 2000 se habían presentado algunos casos a nivel estatal resueltos con relativa aceptación y estabilidad.

Sin embargo, a partir de diciembre de 2000, el Tribunal Electoral ha tenido que enfrentar debates de diversos actores políticos que han dificultado el cumplimiento cabal de sus atribuciones. El caso relacionado con la integración e instalación del Consejo Estatal Electoral de Yucatán constituye la primera manifestación de conflicto entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial y los poderes públicos de un estado de la Federación. Este es un claro debate relativo al pacto federal. En todo el transcurso de este caso se pudo apreciar la

complejidad con la que se impuso la sentencia, precedida de desacatos, e incluso de movilizaciones en la esfera político-social. Con este fenómeno, aunque fue acatada finalmente la decisión del propio Tribunal, no podía descartarse una eventual imposibilidad para cumplir a cabalidad con la ley y las resoluciones del Tribunal. Dado este caso, se ha generado la impresión de que el debate sobre el federalismo electoral puede resurgir en contra de la posición y competencia actual del propio Tribunal.

El tema sobre los alcances del federalismo en materia electoral ha sido recientemente restringido a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó por decisión unánime no tratar más asuntos relacionados con la constitucionalidad de las leyes y reglamentos tanto a nivel federal como local. El problema radica en que todos los actos de carácter electoral revisables ante el Tribunal Electoral tienen alguna vinculación o trasfondo de carácter legal y normativo que pone a este órgano en una situación compleja respecto de la toma de decisiones y resolución de controversias.

Aunque sería la Suprema Corte de Justicia la competente para revisar estos casos, es muy probable que se pierda en grados de eficacia, en virtud de la multiplicidad de temas que debe revisar la Suprema Corte.

Desde el punto de vista de las competencias vinculadas con actos de carácter administrativo, el Tribunal Electoral ha vivido distintas experiencias, particularmente en lo que se refiere a decisiones tomadas en el seno de Congresos Estatales en la materia electoral, casi todos relacionados con el nombramiento de magistrados del Tribunal

Estatut Electoral respectiu. En casi todas ellas, los Congresos han acatado las resoluciones respectivas.<sup>13</sup> Sin embargo, el caso Yucatán refleja los riesgos persistentes en este debate. Asimismo, los acontecimientos relacionados con los casos sobre el financiamiento de las compañías del año 2000 ilustran que se mantiene latente el debate sobre las competencias administrativas frente a las de carácter jurisdiccional del Tribunal Electoral.

Finalmente, desde el punto de vista del papel que el Tribunal Electoral debe jugar con los partidos políticos, ha surgido un debate en torno al alcance que el Tribunal puede tener para pronunciarse sobre aspectos internos de algún partido, especialmente si se trata de alguna elección interna o condición de acceso o exclusión. Al respecto diversos partidos políticos se han pronunciado por establecer una reforma electoral que impida expresamente al Tribunal Electoral efectuar revisión alguna sobre decisiones tomadas por los propios partidos.

Desde la perspectiva constitucional vigente, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como función contribuir al desarrollo de la vida democrática nacional. Asimismo, todo individuo goza en forma universal de derechos político-electorales que se encuentran por encima de los conferidos a los propios partidos políticos. Por las razones anteriores, cualquier reforma que establezca normas que impidan la revisión de casos específicos vinculados con la vida interna de los partidos políticos, constituye un claro retroceso en términos del espíritu constitucional

<sup>13</sup> <http://www.trife.gob.mx/acuerdos/sint-16-ii-01-yuc>.



contemporáneo. De darse esta reforma, se comenzaría a vivir una nueva etapa en la cual los partidos políticos se convertirían en espacios supremos de poder reflejado tanto en las decisiones camarales, como en sus facultades frente a los derechos políticos de los ciudadanos.

Ante los acontecimientos vividos de manera reciente, el futuro del Tribunal Electoral oscilaría entre dos escenarios: en el primero tendería a mantenerse la situación actual, en la que el Tribunal Electoral, a pesar de la competitividad institucional que tiene que enfrentar con esferas de otros poderes y soberanías, logra sostener sus resoluciones, a la vez de que contribuye a tejer condiciones de estabilidad y de hábito para que los actores políticos continúen otorgando preferencia a este espacio en la resolución de controversias. Sin embargo, no es descartable la presencia paulatina de un segundo escenario en el que las atribuciones actuales del Tribunal Electoral sean desarticuladas y circunscritas frente a las soberanías estatales, a ciertas autoridades administrativas, y excluidas de la órbita de los partidos políticos. De darse este último caso, se perdería un referente importante de última instancia en la resolución de controversias y se tendría entonces una multiplicidad de esferas de conflicto que podrían favorecer la inestabilidad y el dominio de élites partidistas por encima de derechos políticos ciudadanos. En síntesis, es factible que el país puede sufrir un fenómeno en el cual el atractivo político de la democracia sea que cada uno pueda hacer lo que le agrada.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Corrales, Javier. Democracias y cambio económico en América Latina. *Foreign Affairs*, verano, 2001.

En conclusión, resulta necesario revalorar el papel actual del Tribunal Electoral y consolidar con claridad el espíritu constitucional de 1996 que sentó las bases para que tuviera alcances de constitucionalidad, de decisión en el ámbito local sustentado en el Pacto Federal y de defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos por encima de los intereses partidistas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Actas de las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1993-1994.
- Corrales, Javier. *Democracia y Cambio Económico en América Latina*. Foreign Affairs. Verano, 2001.
- Gil Villegas, Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio. *Los legisladores ante las Reformas Políticas de México*. El Colegio de México, primera edición. México, 2001.
- Gobierno de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari.
- Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho Político Electoral*. Editorial Porrúa. México, 2001.
- Rives Sánchez, Roberto. *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI*. Plaza y Valdés Editores. México, 2000.

## VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ

Licenciado en Derecho por el ITAM (1985-91) con la tesis “El Derecho Electoral en los Sistemas de Gobierno Contemporáneos. Mención especial. Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de Columbia, N.Y. (1996-98). Diplomados en Estudios Electorales (UAM, 1990) Análisis Político (UIA, 1991) y Pensamiento Contemporáneo (ITAM, 1992).

En actividades académicas se ha desempeñado como Profesor en diversos cursos de Derecho Electoral, Derecho Público y Derecho Administrativo: Universidad Autónoma Metropolitana e INAP; y Profesor de Asignatura en el ITAM (1991 a la fecha). Materias impartidas: Derecho Público, Instituciones Jurídicas Mexicanas, Problemas de la Civilización Contemporánea, Economía y Derecho, Teoría del Estado, Derecho y Políticas Públicas, Derecho Administrativo, Seminario de Santo Tomás de Aquino.

En su experiencia laboral ha sido Asesor en la Secretaría Técnica del Gabinete Económico en Presidencia de la República. (1989-1990); Asesor de la Secretaría de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados (1992); Representante suplente del PRI ante el Consejo General del IFE (1993-1994); Asesor del Director General Adjunto de Petróleos Mexicanos (1994); Asesor en la Oficina de Análisis Político en Presidencia de la República (1994-1995); Asesor de las Subsecretarías de Desarrollo Político y de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1993 y 1996); participante en los Grupos de Trabajo de las reformas electorales de 1993, 1994 y 1996; Asesor de la Coor-

dinación del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados (1998-1999); Coordinador de Asesores del Oficial Mayor en la Secretaría de Gobernación (1999-2000); Asesor en el Senado de la República y en el Gobierno del Estado de Puebla (2000-2001); Director General Adjunto de Banca y Ahorro, Análisis de Legislación Financiera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001- 2002).

Actualmente es Secretario Técnico de BANRURAL (2002).