

## Justicia electoral y resolución de conflictos

J. Jesús Orozco Henríquez\*

SUMARIO:\*\* *Introducción; 1. Justicia electoral: prevención y resolución de conflictos; 2. Mecanismos para prevenir conflictos; 3. Formas autocompositivas, autotutelares y procesales para resolver conflictos; 4. Evolución del contencioso electoral mexicano; 5. Naturaleza, estructura e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 6. Características básicas del sistema federal de medios de impugnación electoral.*

### Introducción

El objeto del presente trabajo es formular algunas consideraciones sobre la justicia electoral federal en México, esto es, los métodos de prevención y resolución de los conflictos electorales en nuestro país, con énfasis en el sistema de medios de impugnación y los órganos encargados de resolverlos.

Es importante advertir que los mecanismos para resolver los conflictos electorales no se agotan en el correspondiente sistema de medios de impugnación; incluso, lo deseable, y en sistemas democráticos funcionales ocurre frecuentemente, es que la necesidad de recurrir a los medios de impugnación electoral (esto es, como se verá, al llamado contencioso electoral) sea excepcional o meramente marginal. Es decir, no sólo se pretende que la observancia de las reglas del juego para la contienda electoral (como en cualquier otra materia) sea la normalidad, que las normas jurídicas de naturaleza electoral sean observadas regularmente en forma espontánea por los destinatarios, sino que también, ante el eventual surgimiento de un conflicto, se cuente con medios alternativos para su solución y, sólo por excepción, se presente la necesidad de acudir a una instancia que dirima procesalmente las controversias derivadas de litigios electorales.

Sin duda, el conflicto<sup>1</sup> es un elemento recurrente en un procedimiento comicial; como en todo

fenómeno social, la lucha por el poder, en este caso, entre diversos partidos políticos con intereses encontrados, conlleva a un constante choque de fuerzas contrarias durante el desarrollo del procedimiento electoral,<sup>2</sup> que refleja la conflictiva social y frecuentemente se plantea ante los órganos encargados de la organización, administración y calificación de las elecciones, reclamando una solución que permita mantener el equilibrio y la estabilidad social, así como la vigencia del Estado democrático de derecho, para el cabal desarrollo de los comicios, la aceptación de sus resultados y la renovación periódica de los órganos públicos.

Aun cuando se reconoce la recurrencia del conflicto en materia electoral, ello no implica que se le privilegie, sino, por el contrario, se considera que todo régimen democrático debe contemplar mecanismos que permitan prevenir o evitar el surgimiento de conflictos, así como atender y dar solución a los mismos cuando se presentan con pleno respeto al Estado de derecho.

<sup>1</sup> No es el objeto del presente estudio profundizar en el análisis del conflicto, baste remitir al respecto a lo sostenido, por ejemplo, por el profesor Marc Howard Ross en su excelente libro sobre *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1995, pp. 19-59 y 251-273.

<sup>2</sup> Es conveniente advertir que en el desarrollo de este trabajo se utilizará la expresión «procedimiento electoral» para hacer referencia a lo que el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México (de aquí en adelante, COFIPE) establece o define como «proceso electoral», esto es, al conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución federal) y el propio COFIPE, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto lograr la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a fin de reservar el término «proceso» a aquellos casos en que se somete un litigio a la solución de un órgano tercero imparcial de naturaleza jurisdiccional, por las razones que se expondrán más adelante. Cabe señalar que el Capítulo VI de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España, con mejor técnica, utiliza atinadamente la denominación «procedimiento electoral» para referirse a lo que la legislación electoral mexicana califica como «proceso electoral».

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

\*\* Este trabajo es una versión revisada de la intervención del autor en la mesa redonda sobre «Justicia y resolución de los conflictos electorales», organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se celebró en el propio Tribunal Electoral el 17 de junio de 1997.

## 1. Justicia electoral: prevención y resolución de conflictos

Es frecuente que en la literatura de la ciencia jurídico-electoral y la ciencia política a través de la locución «justicia electoral» se haga referencia a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.<sup>3</sup>

La finalidad esencial de dicha 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 y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, **justicia** de los actos y procedimientos electorales.

Además de la referida acepción de «justicia electoral» existe otra con una connotación más amplia, a través de la cual se hace mención a todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo,<sup>4</sup> lo cual incluye el establecimiento de una

adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto al pluralismo político; condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera.

Ciertamente, la adopción en determinado sistema jurídico de dispositivos y mecanismos que se ajusten a los principios y valores democráticos generalmente compartidos en una comunidad,<sup>5</sup> que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, son factores que **previenen** el surgimiento de conflictos electorales. Si bien se está consciente de la relevancia de desarrollar los diversos mecanismos que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, ante la imposibilidad de abordar ahora todos esos aspectos —en virtud de las limitaciones impuestas a este artículo—, en el presente trabajo se hará referencia sólo a algunos dispositivos que contribuyen a la prevención de los conflictos electorales y se pondrá énfasis en los medios establecidos en el orden jurídico federal mexicano para resolverlos y que se relacionan con la acepción más difundida de «justicia electoral», la cual corresponde a su sentido estricto, esto es, a los diversos medios de control para garantizar la regularidad (jurídica) de los actos y procedimientos electorales.

El mencionado significado estricto de «justicia electoral» coincide, en esencia, con la noción de «contencioso electoral» en un sentido amplio, la cual abarca todo tipo de controles, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral, esto es, todas aquellas impugnaciones encaminadas a asegurar la regularidad electoral y no sólo las estrictamente procesales. Sin embargo, también existe una acepción de «contencioso electoral» más restringida, que es la que se vincula con la noción de «proceso»,<sup>6</sup> la cual abarca sólo a los

<sup>3</sup> *Vid.*, Aragón Reyes, Manuel, «Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral», en *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, 1988, pp. 106-107; Brewer Carías 1990: 89-92; Fix-Zamudio, Héctor, «Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral», en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992, p. 8; Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1990, p. 243; Orozco Henríquez 1993a: 793-796. Cabe advertir que, a partir de 1996, en México ya no se contempla medio de impugnación electoral alguno ante un órgano político, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Argentina, Estados Unidos de América, Italia y Suiza, que conservan un contencioso electoral político combinado con medios de impugnación administrativos y/o jurisdiccionales (*vid.*, Orozco Henríquez, *ibidem*).

<sup>4</sup> *Vid.*, por ejemplo, lo previsto en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25 de la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos; 16 de la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; 13 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y 5° de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, en relación con lo que sobre el particular establecen los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución federal mexicana, así como 4°, párrafo 2, del COFIPE.

<sup>5</sup> *Vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús, «Los valores éticos tutelados por el régimen electoral», en *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, Coord. Sergio García Ramírez, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 323-352.

<sup>6</sup> Conforme a un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de «proceso» debe reservarse a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución, de conformidad con la ley, se

medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales (es decir, los litigios sometidos ante un órgano tercero imparcial) frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o, en su caso, política).

Para los efectos de este trabajo, se estima más conveniente la acepción más amplia de contencioso electoral y que coincide con la estricta de justicia electoral, por lo que en el desarrollo del mismo se analizarán preferentemente los diversos controles, impugnaciones, juicios o recursos de carácter federal contra cualesquiera actos del procedimiento electoral en México, con independencia de que los medios de impugnación correspondientes se substancien ante un órgano de naturaleza jurisdiccional o administrativa (como se mencionó, a partir de 1996 ya no existen en México impugnaciones electorales ante un órgano político).<sup>7</sup> Así pues, en lo sucesivo se utilizará indistintamente la locución «justicia electoral» (en su sentido estricto) o «contencioso electoral» (en su sentido amplio, sin concretarse a los medios

procesales) para hacer referencia a los diversos controles de la regularidad (jurídica) de los actos del procedimiento electoral.

## 2. Mecanismos para prevenir conflictos

Como se apuntó, la adopción en un específico orden jurídico de dispositivos y mecanismos que se ajusten a los principios y valores democráticos generalmente compartidos, que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, son factores que previenen el surgimiento de conflictos electorales. Asimismo, si en el procedimiento de reforma electoral correspondiente se logra la participación efectiva de los principales partidos y fuerzas políticas, así como de los sectores clave de la sociedad, es probable que surjan menos conflictos que en comunidades en que no ocurre así, máxime si en aquél se siguen fórmulas consensuales para su aprobación (lo cual implicaría un compromiso de los protagonistas políticos de respetar las normas resultantes y utilizar los cauces institucionales para solucionar los eventuales conflictos) y no meramente la regla de la mayoría (que, si bien es en la que se basa el principio democrático, particularmente tratándose de normas electorales es fundamental que se respeten los derechos de las minorías y no se establezcan ventajas indebidas para la mayoría, sino, por el contrario, se generen condiciones para que cualquier minoría pueda llegar a convertirse en la mayoría). A favor de la prevención de conflictos electorales también opera, sin duda, el consenso de los partidos y fuerzas políticas que llegue a obtenerse para definir la estructura e integración de los órganos encargados de organizar, administrar y calificar los comicios, máxime cuando se prevea la participación y control de aquéllos en la toma de decisiones respectivas.

Como es sabido, en nuestro país, con posterioridad a la Revolución Mexicana y el régimen caudillista que le sucedió, a partir de 1929 y hasta antes de la llamada Reforma Política de 1977, se fue conformando un sistema de partido hegemónico (en favor del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana) que se caracterizó por la ausencia de condiciones para el surgimiento de alguna oposición política viable; asimismo, en 1946 se

somete a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional; por otra parte, a todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso— se les denomina «procedimiento» (Vid., por ejemplo, Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3ª. Ed., México, UNAM, 1991, pp. 112 y ss.; Calamandrei, Pietro, *Instituciones de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1986, vol. I, pp. 317 y ss.; Carnelutti, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1989, vol. I, pp. 21 y ss.; Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª. Ed., México, Harla, 1990, pp. 122 y 132).

<sup>7</sup> Por último, es importante advertir que en este estudio no se hará referencia a los aspectos relacionados con los delitos electorales —aun cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales (como ocurre en Brasil y Panamá, así como parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay)—, ni con las faltas administrativas de carácter electoral, ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales, sino van dirigidos estrictamente a fincar las responsabilidades penales y administrativas de los infractores. Cabe señalar que, en México, la persecución de los delitos electorales de carácter federal le corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, en tanto que la imposición de las penas respectivas es competencia de los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación; por su parte, la investigación de las faltas administrativas cometidas por los partidos políticos es competencia de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral o, por ejemplo, las relacionadas con sus informes anuales sobre el origen y destino de sus recursos o los relativos a sus gastos de campañas electorales es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del propio Instituto, mientras que la imposición de las sanciones respectivas le corresponde exclusivamente al mencionado Consejo General, la cual puede ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

centralizó la facultad de organizar las elecciones federales, que con anterioridad se consideraba una atribución reservada a las entidades federativas, a fin de encomendarla a la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual fue sustituida por la antigua Comisión Federal Electoral, cuya eventual integración e imparcialidad fueron severamente cuestionadas, encontrándose presididas por el correspondiente Secretario de Gobernación; en este mismo sentido, conviene recordar que, atendiendo al marco constitucional y legal en vigor, así como a la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los derechos político-electorales, al no considerarse como garantías individuales, no eran susceptibles de ser protegidos a través del juicio de amparo, razón por la cual las decisiones de los órganos encargados de organizar las elecciones no se sometían al control judicial, además de que las resoluciones de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores eran definitivas e inatacables, persistiendo durante esa época un contencioso electoral de carácter político.<sup>8</sup>

Sin embargo, desde hace poco más de veinte años, a partir de la referida Reforma Política de 1977 (y pasando por las reformas de 1986-1987, 1990, 1993-1994 y 1996), las correspondientes fuerzas políticas han utilizado con frecuencia el procedimiento de reforma constitucional y legal para atender o corregir insuficiencias o deficiencias normativas electorales, y así evitar potenciales conflictos ante las renovadas exigencias de mayor democratización por parte de una sociedad cada vez más participativa.

Sin entrar a la discusión sobre la conveniencia de que ciertas reformas se hubieren adoptado con antelación —recuérdense las críticas hacia el gradualismo que ha caracterizado al sistema político mexicano—, cabe destacar la voluntad política reiteradamente demostrada por los diversos partidos políticos —tanto los de oposición como el que se ha encontrado en el gobierno— por la búsqueda de los consensos respectivos (así, por ejemplo, la trascendental reforma constitucional de agosto de 1996 fue aprobada por la unanimidad de los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores y, en su oportunidad, por las correspondientes legislaturas locales, aun cuando la reforma legal consecuente no

alcanzó dicha unanimidad, en virtud de que surgieron diferencias entre los partidos políticos con motivo del monto del financiamiento público a los mismos y el régimen de coaliciones) en beneficio de la democratización, siendo evidentes los avances alcanzados a través de las reformas electorales recientes y que han propiciado el pluralismo político, órganos legislativos más representativos y un sistema de partidos cada vez más competitivo, colocando también a nuestro país a la vanguardia en varios aspectos relacionados con la organización electoral y el sistema de medios de impugnación.

En este sentido, ante las críticas de algunos por la frecuencia de las reformas al marco jurídico-electoral mexicano, cabe recordar lo sostenido por Bobbio, en el sentido de que «Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo».<sup>9</sup>

Un aspecto que se estima importante destacar para los efectos de este estudio es que, ante los exigentes reclamos sociales y de los partidos políticos por establecer fórmulas más confiables y ajustadas a derecho para organizar las elecciones y resolver los conflictos electorales, a partir de 1990 diversas reformas han venido depurando una estructura electoral conformada por un organismo público autónomo, el Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo, IFE), encargado de desempeñar la función estatal de organizar las elecciones y, por otra parte, un Tribunal Electoral que, como resultado de la reforma de 1996, se ha incorporado al Poder Judicial de la Federación, encargado de dirimir procesalmente las controversias y garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Así pues, a diferencia de la tendencia latinoamericana en cuanto a encomendar a un mismo órgano constitucional especializado y autónomo tanto las atribuciones de organización de las elecciones como las de resolución de las controversias respectivas, en nuestro país se ha optado por encargar estas funciones a dos órganos distintos, lo cual se estima proporciona un control interorgánico adicional que se ajusta al «principio de división de poderes»,<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, y Silva Adaya, Juan Carlos, «Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales», en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 429-446.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7.

<sup>10</sup> Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, «La división de poderes», en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3<sup>a</sup>. Ed., I.II

respeta el derecho humano a la tutela judicial<sup>11</sup> y favorece la concepción de un Estado de derecho, toda vez que los actos y resoluciones del órgano encargado de administrar y organizar las elecciones son susceptibles de ser impugnados ante un órgano tercero imparcial de naturaleza judicial; en todo caso, debe tenerse presente que cada país tiene su propia historia y desarrollo político y, precisamente, la manera como se organiza obedece a su contexto político-social y tradición jurídica, por lo que en ningún momento resultaría pertinente adoptar extralógicamente algún modelo de otro país.

Digna de destacar es la función encomendada al Instituto Federal Electoral (IFE), el cual cuenta con órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia. Al respecto, ante el recurrente debate sobre la intervención que debe dársele o no a los partidos políticos y al gobierno en la organización y vigilancia de las elecciones, la mencionada reforma constitucional y legal de 1996 precisamente consolidó la autonomía funcional del IFE al eliminar la presencia del Secretario de Gobernación en su órgano superior de dirección, que es el Consejo General, previendo que el mismo se integrará con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, que son los únicos con voz y voto (y, por tanto, en ellos se deposita propiamente la responsabilidad de la toma de decisiones, los cuales, como se sabe, son designados a propuesta de los grupos parlamentarios por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, en el entendido de que en esta primera ocasión se logró la unanimidad de los miembros de la Cámara de Diputados en la designación tanto del consejero presidente como de los consejeros electorales), concurriendo con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, además del Secretario Ejecutivo (quien es designado por las dos terceras partes del propio Consejo General a propuesta del consejero presidente).

En cuanto a la participación de los representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto en el órgano superior de dirección del IFE, a diferencia de lo que ocurre en otros países donde conservan un

papel predominante en la organización de las elecciones, en México —según reforma de 1993— se estimó que lo pertinente era recabar la opinión —significativa y fundamental— de los representantes de los partidos políticos en la organización y administración de los comicios, sin darles el poder de decisión sobre el particular aun cuando tengan la posibilidad de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones respectivos a través del sistema de medios de impugnación. La fórmula mexicana parte de la convicción de que la suma de parcialidades con intereses encontrados en determinado momento no necesariamente propicia la imparcialidad, sino que es más viable que ésta se obtenga (en realidad, la imparcialidad sólo puede acreditarse durante el desempeño del cargo) en la medida en que la persona a quien se encomiende la toma de decisiones carezca de una militancia partidista (al menos, durante cierto período inmediato anterior) y cuente con antecedentes de honorabilidad y capacidad profesional, comprometida únicamente con la vigencia del Estado democrático de derecho y, al efecto, logre un consenso significativo entre todas las fuerzas políticas en cuanto a su designación (lo que le genera gran legitimidad y, en términos generales, confiabilidad), además de revestirla con otras garantías como las de estabilidad, independencia, remuneración decorosa, inmunidad procesal penal, incompatibilidad con otras tareas e inhabilitación temporal para desempeñar ciertos cargos políticos al finalizar el período. La estructura de los órganos colegiados de dirección del IFE, como son el Consejo General, los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales, se traduzca en foros idóneos para prevenir, o bien, atender, dar cauce y solucionar institucionalmente y conforme al régimen electoral mexicano eventuales conflictos, ante las visiones encontradas de los partidos políticos, con motivo de la organización de las elecciones, toda vez que además de la participación con voz pero sin voto de los representantes de los partidos políticos en los mismos (junto con tres vocales de la estructura del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral), tanto los consejeros presidentes locales como distritales son designados por el propio Consejo General, al igual que los consejeros electorales de los consejos locales, mientras que los consejeros distritales son designados por los correspondientes consejos locales, siendo estos últimos los únicos con voz y voto.

Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, tomo I de Doctrina, pp. 631-675.

<sup>11</sup> *Vid.*, artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8º, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, a través de la estructura y atribuciones de los órganos colegiados de dirección del IFE, el régimen electoral mexicano ha diseñado mecanismos institucionales para la prevención de conflictos y, en caso de que aun así se presente el conflicto, se pueda atender, dar cauce y resolver a través de fórmulas alternativas al sistema de medios de impugnación, como resultado de una nueva cultura política y jurídica que aún se encuentra en desarrollo y es corresponsabilidad de todos fomentar, incluidos los ciudadanos, los partidos y agrupaciones políticas, así como las autoridades electorales y los medios de comunicación. Recuérdese lo dicho por Sartori, en el sentido de que las democracias carecen de viabilidad si los ciudadanos no las comprenden.<sup>12</sup>

Sin duda, la función encomendada a los respectivos consejeros presidentes y electorales es ardua y de importancia mayúscula, pues reclama no sólo el estricto apego al marco jurídico-electoral en vigor, sino la difícil tarea de armonizar y lograr el consenso entre las posiciones, generalmente divergentes y encontradas, de los partidos políticos. La referida estructura del IFE parte del reconocimiento de que un consenso pluralista en la organización de las elecciones no sólo es compatible sino benéfico para un buen régimen político-electoral, estimándose que su aportación al desarrollo democrático y a la gestación de una nueva cultura política y jurídica en materia electoral será cada vez mayor. Como afirma Sartori, «que una teoría de la democracia derive de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del “conflicto”; sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas».<sup>13</sup>

Ahora bien, cabe la posibilidad de que —a pesar de esa significativa función que dichos consejos desempeñan, enfrentando cotidianamente el reto de lograr los consensos en la organización de las elecciones y, en su caso, ofrecer fórmulas alternativas en la solución de los conflictos electorales—, algunas de las partes en conflicto (como pueden ser, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los ciudadanos o, incluso, los candidatos) no quede

satisfecha con el acto o resolución respectivo, razón por la cual el régimen contencioso electoral mexicano también prevé la posibilidad de impugnar dicho acto o resolución ante el superior jerárquico o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### 3. Formas autocompositivas, autotutelares y procesales para resolver conflictos

La función estatal de organizar las elecciones, de naturaleza propiamente administrativa, que se encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, es susceptible de ser controlada, como cualquier otro acto administrativo del Estado, por un órgano jurisdiccional —a partir de 1996 de naturaleza judicial—, con el objeto de lograr una plena justicia electoral, de conformidad, como se indicó, con los postulados de un Estado de derecho, el sistema de «división de poderes» y los instrumentos constitucionales e internacionales de derechos humanos a favor de la tutela judicial. Recuérdese la afirmación categórica del destacado procesalista español, don Jesús González Pérez, «sólo puede hablarse de Estado de derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho o, lo que es lo mismo, cuando el Estado es capaz de hacerse justicia a sí mismo».<sup>14</sup>

En este sentido, de acuerdo con la tendencia que se observa en el derecho comparado, en el sentido de «judicializar los procesos electorales»<sup>15</sup> (o, en otros términos, «jurisdiccionalizar la democracia» o «judicializar la política») y encomendar, precisamente, a un tribunal electoral —o a un órgano específico cuyos miembros cuenten con las garantías equivalentes a las de los miembros del poder judicial— la responsabilidad de resolver los medios de impugnación de carácter electoral, desde hace aproximadamente diez años, en 1987, se estableció en nuestro país, por primera vez, un Tribunal Electoral.

Sin embargo, como se mencionó, lo deseable (y de hecho ha ocurrido así) es que los medios

<sup>12</sup> *Vid.*, Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, tomo I, p. 150.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 125-126.

<sup>14</sup> González Pérez, Jesús, «La justicia administrativa en México», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm 4 de 1972, p. 751, citado por José Ovalle Favela, *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, p. 346.

<sup>15</sup> *Cfr.*, Aragón Reyes, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 97, y Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 5-6, 16 y 36.

procesales de impugnación electoral sean utilizados excepcionalmente. Si se tiene en cuenta, por ejemplo, el universo de los acuerdos tomados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral con motivo del procedimiento electoral federal de 1997 (esto es, 170 acuerdos), cabe apreciar que el 88% lograron obtener el consenso correspondiente (habiéndose aprobado por la unanimidad de sus miembros con derecho a voto), en tanto que de aquellos 170 sólo el 16% fueron impugnados (es decir, 28 acuerdos, 18 a través del recurso de apelación y 10 mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), de lo que se desprende que el 84% de tales acuerdos contó con la aceptación plena de todos y cada uno de los partidos y agrupaciones políticas, en el entendido de que del total de impugnaciones sólo 9 fueron declaradas fundadas y, en consecuencia, propiciaron la revocación o modificación de alguna de estas resoluciones, razón por la cual se puede afirmar que casi el 95% de los acuerdos originalmente emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral estuvieron invariablemente ajustados a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

Lo anterior es un indicador —en opinión de quien esto escribe— del estricto apego al marco jurídico electoral en vigor que generalmente tuvieron los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante el procedimiento comicial de 1997, así como del apoyo que habitualmente tuvieron sus acuerdos por parte de los diversos protagonistas políticos, sin que ello implique claudicación alguna a la función de control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos y resoluciones que le corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Incluso, debe tenerse en cuenta que la existencia de toda nueva normativa —como ocurrió con la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996— propicia, por sí misma, algunas dudas sobre el alcance de su interpretación y la necesidad de someter al órgano jurisdiccional competente los casos relativos para que éste vaya definiendo jurisprudencialmente el sentido que debe corresponder a las normas jurídicas respectivas, situación que en términos generales se presentó con las impugnaciones ante el referido Tribunal Electoral con motivo de las elecciones de 1997, de manera similar a lo que ocurre en todas las materias jurídicas en nuestro país y en los más variados regímenes políticos, como la

experiencia en el derecho nacional y comparado lo demuestra.

Atendiendo a la terminología propuesta por el ilustre jurista don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en su célebre libro *Proceso, autocomposición y autodefensa*,<sup>16</sup> cabe sostener que, además de los medios propiamente procesales de resolución de conflictos electorales —a través de los cuales la solución se confiere a un órgano tercero imparcial de carácter autónomo que, en virtud de ello, emite una resolución suprapartes, cuya competencia, en nuestro país, se encomienda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, el régimen electoral mexicano contempla algunos mecanismos de autocomposición y autotutela, mediante los cuales son las propias partes en conflicto o sólo alguna de ellas quienes ofrecen la solución al conflicto respectivo.

En efecto, entre los mecanismos autocompositivos por los cuales las mismas partes dan fin a un conflicto electoral, se puede aludir al desistimiento de una demanda o impugnación por el ciudadano, agrupación o partido político actor, o bien, al reconocimiento o allanamiento por parte de la autoridad responsable a las pretensiones reclamadas. Más clara resulta, en cambio, la existencia en México de mecanismos de autotutela, entre los que cabe incluir —siguiendo el esquema teórico de los distinguidos maestros Niceto Alcalá-Zamora y Héctor Fix-Zamudio—<sup>17</sup> aquellas instancias o recursos administrativos por los cuales la propia autoridad electoral administrativa, que no es sino una de las partes eventualmente en conflicto, resuelve —a través de la misma autoridad responsable o su superior jerárquico— el conflicto planteado.

Así, por ejemplo y en cuanto al primer aspecto, cabe señalar que en los casos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del que conocen las salas regionales o, eventualmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea para impugnar la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía, o bien, la exclusión indebida en la lista nominal de electores, nuestra propia legislación establece como requisito de procedibilidad del juicio correspondiente (artículos 151 del COFIPE y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) que el

<sup>16</sup> Vid., Alcalá Zamora y Castillo, *op. cit.*, *supra*, nota 6, *passim*.

<sup>17</sup> Alcalá Zamora y Castillo, *ibidem*, y Fix-Zamudio, *op. ult. cit.*

ciudadano interesado haya agotado previamente la instancia administrativa, esto es, que haya presentado una solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía o una solicitud de rectificación de la lista nominal de electores, una vez satisfechos los requisitos respectivos, ante la propia autoridad administrativa responsable, la cual, a través de este mecanismo, se ve en la posibilidad de dar respuesta satisfactoria a un conflicto antes de que proceda un medio procesal de impugnación.

Del mismo modo, el recurso de revisión que los partidos políticos pueden interponer para impugnar los actos del secretario ejecutivo o los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral que no tengan el carácter de vigilancia, encuadra también entre los mecanismos de autotutela, toda vez que le corresponde resolverlo, según se presente o no durante un proceso electoral federal, al consejo (en los períodos de procedimientos electorales federales) o junta (en los períodos fuera de procedimientos electorales federales) jerárquicamente superior al órgano del cual haya emanado el acto o resolución impugnado. En consecuencia, todos estos casos son precisamente fórmulas de autotutela, es decir, medios alternativos a los procesales para la solución de los conflictos.

Por lo que se refiere a los medios procesales de resolución de conflictos, como se señaló, su conocimiento y resolución le corresponden al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del cual también la reforma constitucional de 1996 contempló innovaciones trascendentes al concebirlo como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única salvedad de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes y normas generales electorales. Antes de abordar lo relativo al mencionado Tribunal Electoral y el sistema federal de medios de impugnación electoral en vigor, se estima conveniente hacer breve referencia a la evolución del sistema contencioso electoral en nuestro país, con énfasis en cuanto a los medios de impugnación contra los resultados electorales.

#### 4. Evolución del contencioso electoral mexicano

La historia del contencioso electoral mexicano se puede dividir, en cuanto a los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van desde la adopción de un contencioso político a un contencioso jurisdiccional, pasando por uno mixto que reunía a ambos:

**a) Contencioso político (1824-1987).** La Constitución Federal de 1824, que es la primera de México independiente, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, adopta el sistema contencioso electoral de carácter político (conocido como autocalificación), al reservar a las respectivas Cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de juzgar finalmente, según el caso, la elección de los diputados o senadores; por otra parte, se confería al propio Congreso o, generalmente, a su Cámara de Diputados, la facultad de calificar la elección presidencial (dando lugar en este último caso a una heterocalificación política).

Este sistema prevaleció hasta el año de 1987 en que se crea el primer tribunal electoral, estableciéndose un contencioso electoral mixto jurisdiccional y político (la única salvedad había sido el sistema previsto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en que se daba una heterocalificación, pues se encomendaba a la Cámara de Senadores calificar la elección de los diputados y al llamado Supremo Poder Conservador la elección de los senadores. Otra excepción relativa fue el establecimiento en 1977 de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de sus miembros; sin embargo, los efectos de la «resolución» de la Suprema Corte equivalían a los de una mera opinión sin carácter vinculatorio, pues si difería de la del colegio electoral, aquella regresaba a la Cámara de Diputados para que ésta emitiera la resolución definitiva e inatacable, lo cual fue severamente criticado por la doctrina constitucional pues le restaba autoridad a nuestra Suprema Corte.

El contencioso político se adoptó también desde el siglo pasado en las entidades federativas para resolver las elecciones locales. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, el poder judicial había empezado a desarrollar la doctrina de «la incompe-

tencia de origen» para cuestionar la validez de la elección de algún funcionario en que se hubiesen presentado irregularidades. Es así como en 1876 José María Iglesias, entonces Presidente de la Suprema Corte, cuestionó la reelección presidencial de Miguel Lerdo de Tejada por presuntas irregularidades (considerando que, debido a tales irregularidades y atendiendo al mecanismo de sustitución presidencial previsto en la Constitución de 1857, al propio Iglesias, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte, le correspondía asumir la presidencia de la República). Los riesgos o excesos que implicaba lo anterior dio lugar a la conformación de una doctrina distinta promovida por el nuevo Presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que los derechos políticos, al no constituir propiamente garantías individuales, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo, la cual llegó a constituir jurisprudencia (que, en esencia, se encuentra vigente hasta nuestros días), reservando a los órganos políticos la calificación final de las elecciones.

**b) Contencioso mixto jurisdiccional y político (1987-1993 y 1996).** Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en 1987 —oportunidad en que fue concebido legalmente como «órgano autónomo de carácter administrativo»— se previeron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional (el llamado recurso de queja) contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como la presidencial; sin embargo, las resoluciones recaídas a los recursos de queja (a diferencia de las correspondientes a los recursos previos a la jornada electoral, que sí eran definitivas e inatacables) podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras, únicos que estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, lo cual generaba insatisfacción entre las fuerzas políticas y sectores importantes de opinión, preservando así también un contencioso electoral de carácter político.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, teniendo un carácter temporal, pues sólo funcionaba durante el proceso electoral.

En el año de 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo y

contra los resultados electorales se previó el recurso de inconformidad, cuyas resoluciones (que sí podían declarar la nulidad de la votación recibida en alguna casilla e, incluso, de toda una elección de diputados o senadores) podían ser revisadas y, en caso de que «hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho», modificadas por «el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo» (en el entendido de que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a los medios de impugnación previos a la jornada electoral también eran definitivas e inatacables, elevándose a rango constitucional el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral).

El Tribunal Federal Electoral se estructuró originalmente con una Sala Central de carácter permanente, integrada con cinco miembros, y cuatro salas regionales de carácter temporal (sólo funcionaban durante el proceso electoral), conformadas por tres miembros. Los magistrados debían satisfacer los mismos requisitos que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte, además de aquellos que aseguraran su desvinculación política, y eran designados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos (por lo menos dos para cada vacante) por el Ejecutivo federal.

El sistema contencioso electoral mixto jurisdiccional y político prevaleció hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial, como se explica a continuación.

**c) Contencioso jurisdiccional (1993 y 1996 a la fecha).** En el año de 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le definió constitucionalmente como «máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral», desapareciendo el sistema de autocalificación, al eliminarse los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Al efecto, la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de senadores y diputados pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral y, sólo en caso de controversia, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última

instancia y previa presentación del medio de impugnación correspondiente, cuya resolución era definitiva e inatacable.

Con tal motivo, se creó una Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía, y cuatro miembros de la judicatura federal, designados estos últimos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala sólo funcionaba para conocer de las impugnaciones (el llamado recurso de reconsideración) contra las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, así como contra la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándole a sus resoluciones, como se apuntó, efectos definitivos e inatacables.

Finalmente, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se confirmó la atribución de sus salas respectivas para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confiere a su Sala Superior la facultad de realizar —una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial—, el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de Presidente electo, razón por la cual desaparece la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

El paso de un sistema contencioso electoral de carácter político (que prevaleció durante más de 175 años) a uno de naturaleza jurisdiccional (con apenas 10 años, a partir del establecimiento del primer tribunal electoral), en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales federales, ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que todavía no se encuentra plenamente enraizada ni comprendida en México.

Ciertamente, como la experiencia de derecho comparado lo demuestra en países que han tenido una evolución similar (piénsese, por ejemplo, en Gran Bretaña a partir de 1869; Uruguay, 1924; Chile, 1925; Costa Rica, 1949, o bien, en Francia desde 1958), el establecimiento de un sistema contencioso electoral jurisdiccional ha requerido que las impugnaciones correspondientes ya no se resuelvan conforme al principio de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o partido político que

conformaba la mayoría parlamentaria en determinado momento, ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable), sino que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo a la satisfacción de los requisitos jurídicos y procesales para la formulación de agravios y la aportación de pruebas, lo cual ha propiciado que cada vez más los partidos políticos se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

## 5. Naturaleza, estructura e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Conforme a lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral es (con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los órganos y tribunales electorales especializados latinoamericanos que son constitucionalmente autónomos de los tres poderes públicos clásicos —tal y como se concebía al antiguo Tribunal Federal Electoral—, el nuevo Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial de la Federación (de manera similar a lo que ocurre con la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Tribunal Superior Electoral de Brasil y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay).

El Tribunal Electoral cuenta con dos instancias: Una Sala Superior y cinco salas regionales. Sin embargo, la mayoría de los asuntos los resuelve en forma uniinstancial y sólo algunos de los medios de impugnación que pueden interponerse contra los resultados electorales se resuelven biinstancialmente (como se explica en el apartado 6 de este trabajo).

La Sala Superior se integra con siete magistrados electos para un período de diez años improrrogables y es la única de carácter permanente, cuya sede es el Distrito Federal. Elige a su propio presidente, de entre sus miembros, para un período de cuatro años, el cual también es Presidente del Tribunal Electoral.

Para sesionar válidamente requiere un quórum de cuatro miembros, salvo para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la presencia de seis miembros. Para resolver basta el voto de la mayoría simple de sus integrantes (en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad), salvo que legalmente se prevea una mayoría calificada (*v. gr.*, para interrumpir una jurisprudencia y que deje de tener carácter obligatorio se exige, cuando menos, cinco votos).

Las salas regionales se integran con tres magistrados electos para un período de ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores, y tienen un carácter temporal, debiendo quedar integradas a más tardar una semana antes del inicio del proceso electoral federal ordinario y entrar en receso a la conclusión del mismo. Su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las (cinco) circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Cada sala regional elige a su presidente, de entre sus miembros, para cada período en que deban funcionar. Para sesionar se requiere la presencia de sus tres miembros (la ausencia temporal de alguno no mayor de treinta días, se suple por el secretario general o, en su caso, el secretario de mayor antigüedad).

Tanto los magistrados de la Sala Superior como los de las salas regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de este modo, se eliminó la intervención que se le daba al Presidente de la República para proponer a los magistrados, como ocurría en el Tribunal Federal Electoral. Para la elección de los nuevos magistrados, en esta primer ocasión, se exigió el voto de las tres cuartas partes de la Cámara de Senadores (a fin de requerir el consenso también de los partidos de oposición), si bien en la práctica todos ellos fueron elegidos por unanimidad (lo cual se estima contribuye a su legitimidad e independencia).

Para ser magistrado de la Sala Superior se exigen los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte, en tanto que para pertenecer a las salas regionales se requiere satisfacer los previstos para ser magistrado de los tribunales colegiados de circuito; adicionalmente, tanto unos como otros deben cubrir los relativos a su idoneidad profesional y desvinculación política.

Se puede afirmar que el procedimiento y los requisitos exigidos para la elección de los magistrados electorales son los de mayor dificultad de los establecidos para la designación de cualquier otro integrante de un órgano constitucional mexicano, lo cual contribuye a asegurar su imparcialidad.

Como parte de las garantías judiciales para los miembros del Tribunal Electoral, cabe aludir a la independencia judicial y el que su remuneración no pueda ser disminuida durante su encargo, en los términos de los artículos 17 y 94 constitucionales, respectivamente, así como a su estabilidad durante el encargo y la conformación de una carrera judicial electoral.

Asimismo, a los magistrados electorales se les somete al régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, incluyendo la posibilidad de que sean sujetos de juicio político ante las Cámaras del Congreso de la Unión (lo que puede acarrear su destitución y/o inhabilitación hasta por ocho años), otorgándoles la inmunidad procesal penal a los magistrados de la Sala Superior, esto es, que se exija la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra.

Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se fortaleció su autonomía funcional y se ampliaron sus atribuciones.

El Tribunal Electoral goza de autonomía funcional, toda vez que sus sentencias son definitivas e inatacables, esto es, ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas ni, mucho menos, modificarlas.

El único límite relativo, con el objeto de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, es la posibilidad de que ante una contradicción de criterios entre lo sostenido por una sala de la Suprema Corte y alguna otra del Tribunal Electoral, exclusivamente respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien, sobre la interpretación de un precepto constitucional, corresponde al Pleno de la Suprema Corte resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, en el entendido de que los efectos de la resolución respectiva no podrán afectar los asuntos ya resueltos (por otra parte, en virtud de que la materia electoral está excluida de la competencia de la Suprema Corte, salvo que se tratase de la inconstitucionalidad de leyes

electorales, pareciera un supuesto que difícilmente se presentará en la práctica).

Igualmente, debe tenerse presente que el Tribunal Electoral está facultado para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, por lo que en términos generales puede confirmar, revocar o, incluso, modificar los actos o resoluciones impugnados, llegando incluso a sustituir al efecto a la autoridad electoral responsable.

Como parte de su autonomía funcional, cabe destacar las atribuciones normativas del Tribunal Electoral, no sólo para expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento, sino para establecer, a través de su Sala Superior, jurisprudencia obligatoria para las respectivas salas, el Instituto Federal Electoral e, incluso, para las autoridades electorales locales en determinados casos.

Finalmente, conviene aludir también a la autonomía administrativa, en cuanto a que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial en el Tribunal Electoral se encuentra a cargo de su Comisión de Administración (la cual se integra con el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal); asimismo, su incipiente autonomía financiera, en tanto que el Tribunal propone su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación, quien lo envía para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe someterse anualmente a la Cámara de Diputados, sin que el Ejecutivo federal pueda modificar el proyecto respectivo.

## 6. Características básicas del sistema federal de medios de impugnación electoral

Si bien el sistema federal de medios de impugnación electoral se encuentra conformado por los juicios y recursos de que conocen tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los mismos cabe agregar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conoce de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales o leyes en materia electoral (cabe advertir que, por disposición constitucional, las

leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales).

La acción de inconstitucionalidad, así como los juicios y recursos de carácter electoral que se analizan en el presente trabajo, permiten sostener que en México existe un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral, que permite el control de la constitucionalidad de las normas generales y leyes electorales, así como de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, además de la defensa procesal de los derechos político-electorales del ciudadano.

Adicionalmente, en materia de delitos electorales, a partir de la reforma de 1996, el título vigesimocuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal (CPDF), denominado «Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos», sufre un ajuste de fondo y forma al ampliarse los tipos penales y los sujetos activos y los pasivos, agravarse las penas y precisarse los órganos persecutores y aplicadores de las sanciones. Dado que los delitos electorales relacionados con comicios federales son del fuero federal, mientras que el órgano encargado de su persecución e investigación es la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República, son precisamente los tribunales federales penales ordinarios, esto es, los juzgados de distrito en materia penal, que forman parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación, la instancia competente para llevar a cabo la instrucción correspondiente y la imposición de las penas respectivas; sin embargo, como se apuntó, los correspondientes delitos electorales no son objeto de estudio del presente.

En el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral puede establecerse una primera distinción que obedece al carácter de la autoridad competente para resolver el recurso o juicio. Así, se puede aludir al **contencioso administrativo** que está integrado por el recurso de revisión (cuya resolución corresponde al consejo —si ocurre dentro de un procedimiento comicial federal— o la junta ejecutiva —durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales— del Instituto Federal

Electoral jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado) y, por otra parte, al **contencioso jurisdiccional** (cuya resolución corresponde a la sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), conformado por los siguientes medios de impugnación: a) Recurso de apelación; b) Juicio de inconformidad; c) Recurso de reconsideración; d) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; e) Juicio de revisión constitucional electoral, y f) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, es posible establecer una distinción que atienda al momento en que deba interponerse el recurso o juicio. Un primer grupo está constituido por los recursos y juicios que son susceptibles de presentarse **fuera del procedimiento electoral federal** (recurso de revisión, recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano). En el segundo grupo se ubican los que se presentan **durante el procedimiento comicial federal**, existiendo en este último caso, a su vez, dos subgrupos que son, por una parte, los que se presentan **durante la etapa de preparación de la elección o previamente a la jornada electoral** (recurso de revisión, recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), y el otro que corresponde a los que ocurren **durante la etapa de resultados y declaración de validez** (juicio de inconformidad y recurso de reconsideración).

Adicionalmente, resulta útil destacar el nuevo juicio que puede presentarse en contra de actos o resoluciones, tanto de autoridades federales como locales (ya sean estatales o de las entidades federativas, o bien, municipales), que es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (para proteger el derecho constitucional de votar, ser votado y de asociación y afiliación libre e individual), así como el también nuevo juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales (con lo cual, cualquier elección estatal o municipal puede llegar a ser impugnada, por razones constitucionales, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral).

Al respecto, es importante destacar que no existe impedimento teórico, técnico ni jurídico alguno, derivado de la naturaleza del Estado federal, para que

las resoluciones finales de las autoridades electorales locales, relacionadas con comicios locales, puedan ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (ya que en este caso, como ocurre con otras materias competencia de otros órganos del Poder Judicial de la Federación, éstos tienen el carácter de órgano federal o nacional y no meramente de la federación), de manera similar a lo que ocurre con los restantes países federales latinoamericanos (piénsese en el Tribunal Superior Electoral y, en su caso, el Supremo Tribunal Federal de Brasil, así como en la respectiva Corte Suprema de Justicia en Argentina y Venezuela, en el entendido de que en el primero y este último caso, incluso, la organización de los comicios locales es competencia de un órgano central, como es el caso del Tribunal Superior Electoral y el Consejo Supremo Electoral, respectivamente), así como con la competencia de tribunales constitucionales de países federales europeos (como en Alemania y Austria).

Finalmente, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral (o del propio Tribunal Electoral), es un proceso impugnativo que está reservado para los servidores del IFE (o del Tribunal Electoral) por cuestiones laborales, cuya resolución corresponde también a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Antes de concluir este apartado, es importante señalar que, según la reforma de 1996, el régimen de faltas y sanciones de los actores electorales también ha sido ajustado y ofrece una mejor sistemática. Así, por ejemplo, en términos generales y de acuerdo con el COFIPE, los partidos políticos y las agrupaciones políticas, dependiendo del tipo y la gravedad de la falta (incluyendo la omisión en la presentación de sus informes anuales o de campaña sobre el origen y destino de sus ingresos, así como por la detección de irregularidades en los mismos), pueden ser objeto de multas, reducción de sus ministraciones de financiamiento público y, en caso de faltas particularmente graves y sistemáticas, incluso pueden hacerse acreedores a la supresión de sus ministraciones de financiamiento y a la suspensión o cancelación de su registro por parte del Consejo General del IFE (artículos 49-A, 49-B, 269 y 270); en contra de la sanción impuesta por éste, los partidos y agrupaciones políticas cuentan con el recurso de apelación que pueden interponer ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como se afirmó, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral (ante el IFE y el Tribunal Electoral), así como la acción de inconstitucionalidad contra normas generales electorales (ante la Suprema Corte), permiten un control completo e integral de la constitucionalidad de todas y cada una de las leyes y normas generales electorales, al igual que de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales (federales, estatales y municipales). Cabe destacar que, mientras que con anterioridad a 1996 sólo se preveía un control de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a partir de la reciente reforma se contempla ya un control también de la constitucionalidad de leyes y normas generales electorales, así como de los actos y resoluciones tanto de autoridades electorales federales como de las locales.

Asimismo, mientras que anteriormente sólo se contaba con mecanismos para la defensa legal de los derechos políticos (recuérdese que, según jurisprudencia de la Suprema Corte, los derechos políticos no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo por no ser garantías individuales), con motivo de la reciente reforma ya también existen mecanismos procesales de carácter constitucional ante el Tribunal Electoral para proteger los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de asociación y afiliación políticas.

Es importante recordar que el Tribunal Electoral tiene atribuciones para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, pudiendo confirmar, revocar o modificar el acto impugnado y, en este sentido, reparar cualquier violación a los principios de constitucionalidad o legalidad.

Por otra parte, el sistema de medios de impugnación electoral se sujeta al principio de definitividad de las diversas etapas procesales, así como al principio de preclusión procesal, en cuanto a que se entenderá como consentido el acto contra el cual no se haya presentado en tiempo el medio de impugnación respectivo, declarándose improcedente el que se interponga en forma extemporánea. Igualmente, antes de acudir a un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral se exige agotar, en su caso, las instancias previas de carácter administrativo o jurisdiccional.

Como se verá, la reforma de 1996 amplió las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación y para comparecer a

los mismos con el carácter de tercero interesado; adicionó los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como las diligencias para mejor proveer que puede ordenar el juzgador, junto con un adecuado sistema de valoración de pruebas y la obligación de suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios y subsanar la invocación del derecho (estos tres últimos aspectos, contemplados desde 1993).

El establecimiento de términos legales fijos para la resolución final por el Tribunal Electoral de los medios de impugnación interpuestos contra los resultados electorales, aseguran la integración, renovación e instalación oportunas de los órganos del poder público.

Las leyes electorales garantizan la publicidad del actuar jurisdiccional y de la resolución de los medios de impugnación, ya que todos los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias son publicados en los estrados de las distintas salas del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Inclusive, desde la interposición de un recurso o juicio, se publicitan para el efecto de que comparezcan los terceros interesados y los coadyuvantes, si es el caso de que también tuvieran que deducir algún derecho en el proceso.

Además, por mandato constitucional y legal, todas las sesiones de resolución de las salas del Tribunal Electoral son públicas, debiéndose notificar, por estrados y con una antelación mínima de veinticuatro horas, la lista de asuntos que serán ventilados en cada sesión.

Es importante destacar también que, por disposición reglamentaria y acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral, una vez resueltos los diversos medios de impugnación, los expedientes respectivos pueden ser consultados no sólo por las partes sino por cualquier periodista, investigador académico y, en general, ciudadano interesado, en beneficio de la transparencia electoral y dado el interés público que revisten tales resoluciones.

Cabe reconocer que el sistema de medios de impugnación electoral es complejo (lo cual reclama un alto grado de conocimiento y capacidad profesional para su empleo eficaz), no sólo por ofrecer un control completo y defensa integral de la constitucionalidad y legalidad electoral, sino porque existe una sobrerregulación jurídica y, en algunos aspectos, deficiente técnica legislativa, como consecuencia de que los interlocutores de los partidos políticos que han participado en las negociaciones

respectivas no siempre han contado con la formación jurídica procesal requerida (lo cual pone en riesgo la pérdida de derechos sustantivos de los ciudadanos y actores políticos interesados por impericia en la utilización de los medios de impugnación).

Una disposición que viene a atemperar la complejidad del sistema de medios de impugnación y a facilitar el acceso a la justicia electoral, es la que prevé la obligación a cargo del órgano jurisdiccional de suplir las deficiencias en la argumentación de los agravios, siempre que los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos (hecha excepción del recurso de reconsideración y del juicio de revisión constitucional electoral), así como de subsanar la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados o suplir aquellos que se citen de manera equivocada. Al respecto, las diversas salas del Tribunal Electoral han adoptado reiteradamente el criterio de que en los medios de impugnación se debe estar a lo más favorable para los intereses del ciudadano (*in dubio pro cive*, lo cual ha propiciado que más del 95% de los juicios contra la negativa de credencialización o de inclusión en las listas electorales hayan sido resueltos en favor del ciudadano); asimismo, según jurisprudencia de la Sala Superior, aun cuando el actor se equivoque en la denominación del medio de impugnación utilizado, se le deberá dar el trámite procesal que realmente le corresponda siempre y cuando se identifique el acto o resolución impugnado y sea manifiesta su voluntad de oponerse al mismo.

En relación con los ordenamientos que han regido en la materia electoral, ha habido grandes avances, ya que el plazo para la presentación de los medios de impugnación se ha ampliado a cuatro días (antes era de tres y sólo el plazo para el entonces recurso de inconformidad era de cuatro), en el entendido de que se conservó el plazo de tres días para la interposición del recurso de apelación contra el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE, relativo a las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores, así como la del recurso de reconsideración contra las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral recaídas a los juicios de inconformidad, y el plazo de cuarenta y ocho horas para el recurso de reconsideración contra la asignación de senadores o diputados por el principio

de representación proporcional a cargo del Consejo General del IFE.

Otros plazos que se ampliaron fueron los relativos a la comparecencia de los terceros interesados y los coadyuvantes, porque de cuarenta y ocho horas se pasó a setenta y dos horas, al modificarse el plazo de publicación por estrados de la interposición del medio de impugnación; en esta misma forma, los plazos para ofrecer pruebas se ampliaron, ya que actualmente se permite que las mismas se ofrezcan y aporten dentro de los plazos para la presentación o interposición de los medios de impugnación y no precisamente en el momento de presentar o interponer el escrito de demanda o recursal.

Como consecuencia de que los medios de impugnación en materia electoral prácticamente pueden comprender como objeto procesal todo acto, resolución y ley electoral, se amplió el número de sujetos que pueden presentarlos o interponerlos.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, además del Procurador General de la República y del 33% de la correspondiente legislatura local o cámara del Congreso de la Unión, según se trate de una ley electoral local o federal, se encuentran legitimados para promoverla los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE (si se trata de leyes federales o locales) o los partidos políticos con registro estatal (exclusivamente en contra de la ley local del Estado respectivo).

Sin duda alguna, el mayor mérito en materia de legitimación, reside en el hecho de que se reconoció legitimación en favor del ciudadano para impugnar todo acto o resolución de la autoridad que fuera violatorio de los derechos político-electorales de sufragio activo y pasivo, de asociación y afiliación libre e individual en materia política, sin que se limite a cuestiones de credencialización o listas nominales de lectores, como ocurrió en la anterior legislación.

Asimismo, en cuanto al recurso de apelación, se amplió la legitimación para interponerlo a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas, organizaciones de observadores, o bien, cualquier persona física o moral, cuando se hubiere determinado o aplicado una sanción por el Consejo General, sin limitarlo más en favor de los partidos políticos. También, se conservó legitimación a los partidos políticos y se sumó a ésta la de las agrupaciones políticas con registro para los casos en que no se tratara de actos susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de revisión.

Anteriormente, los partidos políticos eran los únicos que estaban legitimados para ser actores en el denominado recurso de inconformidad y el candidato sólo podía comparecer como coadyuvante; con la nueva legislación y tratándose del juicio de inconformidad, también se reconoce aquel derecho a los candidatos, cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad correspondiente no les otorga la constancia respectiva; similar ampliación ocurrió en el recurso de reconsideración, ya que, también tratándose de supuestos originados en cuestiones de elegibilidad o inelegibilidad, el candidato puede interponerlo.

Igualmente, se reconoció legitimación a los partidos políticos para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas que organicen o califiquen comicios locales o resuelvan las controversias que surjan en los mismos.

El sistema probatorio electoral se ha venido ampliando de manera importante en cuanto a los medios que pueden ofrecerse y admitirse, ya que se pasó de la época en que sólo se permitían las documentales públicas (como ocurría en 1987) a otra en que también se permitían las documentales privadas e incluía las presunciones y la instrumental de actuaciones (1990), a uno suficientemente amplio, en el que caben las pruebas técnicas (a partir de 1993), así como las confesionales y testimoniales (bajo determinadas peculiaridades), los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales (según reforma de 1996).

Es importante destacar las facultades que, desde 1993, se reconocen al órgano jurisdiccional para ordenar la realización de diligencias para mejor proveer o que una prueba se perfeccione o desahogue; asimismo, constituyen otro acierto las facultades directivas que se dan al secretario del órgano del Instituto o al Presidente de la sala del Tribunal Electoral, para requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que puede servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

Otro acierto es el sistema de valoración, ya que no es tasado, sino que adopta un sistema mixto que privilegia las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, dándose sólo valor probatorio pleno a las documentales públicas.

Con el objeto de hacer cumplir en forma eficaz y oportuna las disposiciones legales de carácter procesal y sus determinaciones, así como para mantener el orden y exigir que se le guarde el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral se encuentra facultado, respectivamente, para dictar diversos medios de apremio y correcciones disciplinarias. Entre los mismos, se encuentra el apercibimiento, la amonestación, la multa (hasta cien veces el salario mínimo y, en caso de reincidencia, hasta doscientas veces), el auxilio de la fuerza pública, o bien, el arresto hasta por 36 horas. En todo caso y para asegurar de mejor manera la eficacia de sus sentencias electorales, cabría ponderar la conveniencia de otorgar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una atribución equivalente a la que en forma expresa se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 107, fracción XVI, constitucional) para destituir o separar de su cargo (además de la consignación ante el juez de distrito que corresponda) a la autoridad que en forma inexcusable incumpla con lo prescrito en una sentencia de amparo.

En términos generales, como se desprende de lo señalado en el presente trabajo, además del control interorgánico entre el Instituto Federal Electoral y la estructura biinstancial y desconcentrada del Tribunal Electoral, así como el complejo y dificultado procedimiento de designación de los

consejeros electorales y magistrados, junto con las garantías judiciales con que éstos cuentan, el diseño del sistema contencioso electoral, aunque complejo y sobrerregulado, pareciera razonablemente eficiente al ofrecer un control completo de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, así como una defensa integral de los derechos político-electorales del ciudadano; a igual conclusión se llega si se atiende también a las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación, los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como a las diligencias para mejor proveer y los medios de apremio que puede ordenar el juzgador, junto con el sistema de valoración de pruebas previsto y la obligación de suplir en ciertos medios de impugnación la deficiencia en la argumentación de los agravios y, en todos ellos, subsanar el derecho invocado.

Conforme a lo que antecede, cabe sostener que tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ejercicio de las atribuciones conferidas a sus respectivos órganos, contribuyen a la prevención y resolución institucional de los conflictos electorales, así como a la impartición de justicia electoral en México, garantizando, a través del sistema federal de medios de impugnación, que todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado democrático de derecho.

