

Temas selectos de
Derecho Electoral



La justicia electoral en México

Breve recuento histórico

Álvaro Arreola Ayala

Temas selectos de **5**
Derecho Electoral

La justicia electoral en México

Breve recuento histórico

Álvaro ARREOLA AYALA

342.7104 Arreola Ayala, Álvaro.

M6

A785j

La justicia electoral en México : breve recuento histórico / José de la Luz Álvaro Arreola Ayala. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

47 p. -- (Temas Selectos de Derecho Electoral; 5)

ISBN 978-970-671-284-4

1. Justicia Electoral. 2. Historia Legislativa Electoral.
3. México - Historia - 1824-2007. 4. Procesos Electorales.
I. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

D.R. 2008 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Lic. Rodolfo Terrazas Salgado,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Información, Documentación y Transparencia.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Consejo Editorial

Magistrado Manuel González Oropeza
Presidente

Magistrada María del Carmen
Alanis Figueroa

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Doctor Sergio García Ramírez

Doctor Lorenzo Córdova Vianello

Doctor Rafael Estrada Michel

Doctor Salvador Cárdenas Gutiérrez

Doctor Álvaro Arreola Ayala

Vocales

Comité Académico

Magistrada María del Carmen
Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Manuel González Oropeza

Doctora Karina Mariela

Ansolabehere Sesti

Doctor Ruperto Patiño Manffer

Doctor Pedro Salazar Ugarte

PRESENTACIÓN

Uno de los procesalistas mexicanos más importantes de los últimos tiempos solía decir que la práctica sin teoría se convertía en simple repetición mecánica, pero que la teoría sin práctica era sólo retórica. El Tribunal Electoral, por su propia naturaleza de órgano de relevancia constitucional, en esta nueva integración ha decidido iniciar una etapa de reconstrucción de las funciones académicas, pues estamos convencidos que dicha función, en el ámbito del Derecho Electoral, constituye un instrumento indispensable para potencializar el desarrollo de esta rama del Derecho, tanto en su ámbito teórico como en el práctico.

En este contexto, el Tribunal Electoral considera que se debe fomentar que los órganos e instituciones del Estado, en quienes se depositan las funciones electorales, cuenten con los medios idóneos para formar y actualizar al personal, toda vez que, en la medida que se garantice su preparación, se contarán con mayores y mejores elementos para el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consciente de que esta tarea puede constituirse en el insumo para una justicia de calidad, ha impulsado el análisis profundo de temas relevantes en materia electoral que resultan de vital importancia para entender la democracia hoy en día. Temas que tocan de manera transversal todas las elecciones de la República: límites a la libertad de expresión, financiamiento y fiscalización de los recursos, sistemas de representación proporcional, nuevas competencias de los organismos electorales.

Por ello, se presentan las series de investigaciones que sin duda resultarán de gran relevancia para la comunidad jurídica

vinculada con esta materia. En este caso, estamos en presencia de la denominada Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, que tiene como objetivo realizar investigaciones de temas actuales, de trascendencia política económica y social. Esperamos que el lector encuentre en estas páginas las respuestas a los problemas actuales del Derecho Electoral, para que pueda, como quería el procesalista mexicano, hacer de su función cotidiana un adecuado engranaje entre la teoría y práctica, para contribuir en el esfuerzo del perfeccionamiento constante del sistema democrático de nuestro país.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

PRÓLOGO

En buena medida, un prólogo pretende introducir al autor con los lectores; sin embargo, en este caso, el doctor Álvaro Arreola Ayala no la necesita, simplemente porque desde hace más de dos décadas es reconocido como un serio investigador de las cuestiones políticas, y en particular las electorales, en México.

Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde ejerce la sociología a la par que el oficio de historiar, Arreola es un buen ejemplo, de los que poco abundan en nuestro medio, de una buena combinación de la academia y el servicio público. A su formación y práctica académica, el profesor Arreola ha combinado su desempeño como consejero en el Instituto Electoral del Estado de México, por lo que el enfoque de sus trabajos no es meramente especulativo, sino también práctico.

Esta doble característica de nuestro autor, es decir, que *no es* abogado y que fue funcionario electoral (pero no juez), genera que su acercamiento al tema de la justicia electoral revista interés, no sólo para los sociólogos o historiadores, sino fundamentalmente para los abogados, y en particular para los juzgadores electorales.

En México, lamentablemente, el estudio y análisis del ámbito de “lo jurídico” ha sido casi monopolizado por los abogados, formados, además, en una tradición demasiado formalista de lo que *es* y para lo que *sirve* el derecho. Nuestra atención se ha centrado, mayoritariamente, en el estudio de las normas, pero por muchos años se relegó el análisis de otros elementos que influyen determinadamente en la aplicación de esas normas. En el estudio de la justicia mexicana así fue, y la electoral no ha sido la excepción.

En virtud de lo anterior es que se agradece y reconoce el trabajo de Arreola, puesto que esfuerzos como el suyo contribuyen a generar un diálogo que es necesario, muy necesario, no sólo en el contexto de la impartición de justicia, sino sobre todo en el de la justicia electoral, el diálogo entre los juristas y los científicos sociales (sociólogos, politólogos, economistas, historiadores, por ejemplo). Este diálogo será fecundo en la medida en que ambas partes traten no sólo de escucharse, sino sobre todo de entenderse. Es importante destacar que las razones de unos no necesariamente serán motivos para actuar de otros, pero es relevante conocer esas razones, y discutir las.

En el texto que se prologa se presenta un análisis rápido y general del desempeño de la justicia electoral mexicana a partir de una periodización novedosa, puesto que parte de 1824, pone énfasis en un dato que en ocasiones escapa a los propios juristas: que durante la sexta década del siglo XIX el juicio de amparo se convirtió en un medio jurisdiccional para resolver cuestiones relacionadas con los comicios. Claro, después llegó Vallarta a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las cosas cambiaron.

Otra aportación importante del texto consiste en la importancia que el autor atribuye a la legislación electoral posrevolucionaria de las entidades federativas, precisamente entre 1917 y 1945, período en el que existe una profusa y diversa legislación electoral en cada Estado, con peculiaridades propias, aunque una constante: la centralización de facultades relacionadas con la vida electoral en manos de los ejecutivos, fueran los gobernadores o los presidentes municipales. Este periodo coincide, a partir de 1929 (año de la creación del Partido Nacional Revolucionario), con la construcción de la característica más destacada de nuestro *Ancien Régime*: el presidencialismo. Así, para 1945 se uniforman las legislaciones electorales estatales con la legislación federal y se crea el partido de la “unidad na-

cional”, todo bajo la concentración (normativa y fáctica) de poderes en la presidencia de la República.

En este sentido es necesario rescatar, analizar y considerar la importancia de la legislación electoral de los Estados en ese período, puesto que, lamentablemente, en muchos de nuestras entidades la memoria histórica es muy corta. Para la mejora de nuestras leyes no sólo es relevante un ejercicio de derecho comparado, también puede ser muy útil la revisión detallada de nuestros archivos históricos.

Una cuestión relevante que según nuestro autor estaba prevista en las legislaciones electorales estatales era la relacionada con las candidaturas independientes y los denominados “clubes políticos”, que eran distintos de los partidos. Esta tradición de organización política independiente en México es remota y basta sólo con mencionar la importancia que ciertos clubes políticos tuvieron (el “Ponciano Arriaga”, por ejemplo) en la gestación e ideología de nuestra revolución, así como la presencia de candidatos que, sin ser políticos “profesionales” (Madero es el mejor ejemplo), intervinieron exitosamente en la vida pública mexicana.

Como se ha señalado por otros investigadores, la independencia o *ciudadanización* de nuestra vida política fue paulatinamente acotada, hasta llegar al punto al que, tras la campaña henriquista, las puertas de la contienda electoral se cerraron para los denominados partidos “electoreros”, es decir, aquellos que nacían con la exclusiva intención de postular a un determinado candidato.

A lo largo de este periodo, como bien lo refiere Arreola, la justicia en las elecciones no aparece, simplemente porque los escasos conflictos derivados de los comicios recibían un tratamiento “político” alejado de la jurisdicción. A partir de 1977 las cosas cambian, y en este sentido es importante destacar el enfoque desde el que nuestro autor analiza a la justicia electoral a

partir de tal año, que abarca hasta 2006, es decir, treinta años que corresponde a lo que se ha denominado la transición política mexicana, cuya principal característica ha sido, precisamente, la reforma constante de las reglas electorales y la centralidad de los partidos políticos y del voto ciudadano.

El autor concluye, literalmente, con signos de interrogación, derivados de la reforma que en materia electoral se le ha practicado recientemente a nuestra Constitución. Los retos de la justicia electoral no sólo tienen su fuente en tales reformas, sino sobre todo en la experiencia reciente, en los sucesos que motivaron dicho cambio constitucional. Arreola finaliza con un voto de confianza en la justicia electoral mexicana frente a los retos que ha de encarar. Estoy seguro de que los juzgadores electorales de este país haremos todo lo posible por salir airoso del desafío.

*Magistrado Manuel González Oropeza
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO BREVE RECUENTO HISTÓRICO¹

Álvaro ARREOLA
AYALA

*Sociólogo e historiador, investigador
del Instituto de Investigaciones
Sociales de la UNAM*

La justicia electoral en México es una problemática que ha ocupado buena parte de las discusiones políticas en nuestro país, desde el período independiente, hasta hoy día, a propósito de la reciente reforma electoral constitucional.²

De igual manera, la equidad electoral ha sido durante muchos años, particularmente en el presente siglo, un tema que divide y provoca los más ríspidos debates entre los mexicanos, ya se trate de elecciones locales o federales.

Por ello, es un acierto llevar a cabo este foro, como una muestra generosa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para discutir los temas político electorales, en el marco de los veinte años de justicia electoral en nuestro país.

Son de mucha importancia estos temas de discusión porque nos permite, desde las razones y la confrontación de ideas, desde la pluralidad, alertar a nuestros anfitriones, encargados de impartir la justicia electoral; pues me da la impresión que en Méxi-

¹ Ponencia presentada al Congreso Internacional “Dos décadas de justicia electoral en México. Perspectivas Comparadas” evento realizado en México, D.F. del 21 al 24 de noviembre de 2007.

² *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

co, a la luz de los últimos procesos electorales (federal y locales), el lenguaje de la lucha por el poder a través de las urnas va perdiendo su sentido original.

El regreso en este año de prácticas fraudulentas del peor estilo, el incremento del abstencionismo, el descrédito de las autoridades electorales, está provocando que los comicios dejen de ser libres y equitativos. Pero lo peor, que pierdan el reconocimiento social de ser el más valioso recurso de la paz pública.³

El señalamiento es porque se percibe en algunas entidades federativas que sólo determinadas élites políticas y económicas agotan en las elecciones sus posibilidades de participación y articulan de esa forma sus intereses.

Me parece que al proceso político mexicano le sigue faltando el espacio necesario para resolver los conflictos de carácter fundamental.

La confrontación social se puede incrementar por asuntos electorales y resultará peor si además no se resuelve ya la desigualdad económica que se vive en muchas regiones de la nación.

Los actuales tiempos son de mucha complejidad, pero la enseñanza de los procesos históricos debe ayudar a la toma de decisiones.

Por señalar un ejemplo, el abstencionismo ha sido consecuencia entre algunas otras razones, del atraso político de una ciudadanía a la que se le han bloqueado de manera sistemática los canales de participación y que ha sido sometida principalmente desde la década de los ochenta a nuevas formas de despolitización

³ El lector acucioso y acostumbrado a la investigación histórica y sociológica puede consultar para los casos electorales del año sucedidos en Yucatán, Chihuahua, Baja California y Oaxaca, las narraciones y descripciones aparecidas de abril a noviembre en los siguientes diarios de circulación local: *Diario de Yucatán*, *Por Esto!*, *Diario de Chihuahua*, *Diario de San Diego*, *El Mexicano*, *Zeta*, *El Imparcial* y *Noticias*, que durante meses dieron voz a múltiples denuncias sobre el fraude electoral ocurrido en esas entidades.

como las practicadas por los medios de comunicación, principalmente las televisoras.⁴

La experiencia negativa de nuestros procesos eleccionarios nos señala que nuevamente necesitamos recuperar la esencia de la lucha por el poder. Partidos y candidatos deben enseñar a la ciudadanía y al resto de los mexicanos el valor de la propuesta, de la diferencia y del respeto a la pluralidad entrando en contacto las veces que más puedan directamente con la sociedad entera.

Por otra parte, es necesario reconocer que la interacción de algunos empresarios con otros tantos gobernantes para, juntos, intervenir de manera ilegal en los procesos electorales (pongo, por ejemplo, los casos recientes en elecciones locales de Yucatán, Chihuahua, Baja California e Hidalgo) está generando, nuevamente como en los años más violentos de la historia electoral mexicana, una profunda desconfianza en la acción política. Por cierto, muchos de ellos se regodean de la descalificación que se hace sobre algunos políticos que defienden otras maneras de practicar la democracia.

Ciertamente, en México la población no acaba de descubrir la conexión directa entre los problemas económicos y sociales inmediatos y la esfera política. Pero como las elecciones siguen siendo la única referencia que tenemos para conocer el debate y las alternativas políticas, es preocupante que en el corto plazo esto ya no sucediera. La violencia puede aparecer en México, por no encontrar a tiempo, como lo solicitaba Octavio Paz, la rectificación a muchos de nuestros extravíos históricos, entre ellos la revalorización de la política.

⁴ Se puede revisar, entre otros trabajos, a: Livas, Javier, *Memorias de un Ingeniero Electoral*; de Cortinas, Gerardo, *Las elecciones en Chihuahua 1921-2006*; de Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*; de Villamil, Jenaro y Scherer Ibarra, Julio, *Los medios y los jueces. La guerra sucia de 2006* y también algunos trabajos del libro coordinado por Serrano Migallón, Fernando, *Proceso electoral 2006*.

Por lo anterior, en este trabajo de revisión histórica, parto de la hipótesis de que los actos de arbitrariedad y fraude electoral que se han visto en todas las elecciones mexicanas desde 1824 al 2007, no necesariamente exhiben sólo la falta de justicia en los comicios o en su caso, resabios de un modelo autoritario, ya sea neocolonial, porfirista, priísta o actualmente panista; más bien esos actos ilegales e ilegítimos, que aparecen a lo largo de los años, son síntomas de la disposición que siempre ha existido de diversos núcleos de poder muy específicos (empresariales, sobre todo) a bloquear la renovación democrática de la vida nacional. Me interesa en este trabajo sólo subrayar que en nuestra historia legislativa electoral no hay grupo de disposiciones y fórmulas que no estén en correspondencia con una realidad política, la cual impregna las formas y maneras en las que cada período de tiempo se transmite el poder. Una realidad donde los intereses de los más poderosos se imponen casi siempre.

En términos teóricos parto también de la definición que sobre justicia electoral me convence más: es una función del Estado a través de la cual se dirimen y solucionan conflictos surgidos con anterioridad, durante o posteriormente a las elecciones, con relación a la renovación de los integrantes de los poderes públicos, como son los poderes legislativo y ejecutivo federal y locales. La justicia electoral es el referente para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos. Es también el apego de los actos de autoridad en materia electoral con las disposiciones constitucionales y legales.

Mediante la justicia electoral se procura dar certeza a la contienda electoral, para que la ciudadanía tenga la confianza de que los órganos de gobierno integrados por personas electas popularmente, son dirigidos por quienes se manifestaron los votantes.⁵

⁵ Véase de Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, México, INEP, 2000.

Existen varios trabajos y muy buenos, sobre la historia de la justicia electoral en México (véase bibliografía), la mayoría de ellos nos describen los aportes de la doctrina jurídica; otros nos enseñan el valor del gradualismo legislativo sobre la materia y en muchos casos, otros nos invitan a conocer de las posiciones más polémicas sobre el tema a través de la visión particular de los ilustres juristas mexicanos don José María Iglesias y don Ignacio Vallarta.

Poco se sabe de la injusta aplicación de la norma escrita en muchas elecciones, y tampoco sabemos de casos que sólo a través de movilizaciones populares transformaron un resultado electoral viciado en triunfo democrático. Falta por hacer una historia paralela a la de la justicia electoral, la del fraude electoral y creo que del estudio particular de las elecciones locales se arrojarían interesantes descubrimientos.

No es el sitio para polemizar con otros autores, pero sí me gustaría identificar en este breve ensayo, como lo hace Fernando Franco, a cinco grandes etapas de la justicia electoral en el México independiente, que además no serán más que enunciadas:⁶

a) De 1824 a 1860, donde se introduce el principio de la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores (sistema que prevaleció hasta 1993), y de heterocalificación de la elección del titular del Poder Ejecutivo (sistema que prevaleció hasta 1996). Se conoce a esta etapa como de un sistema de calificación puramente político;

b) De 1860 a 1870, con la introducción de la figura de juicio de amparo a nuestro sistema jurídico nacional. En esta etapa, gracias a José María Iglesias, el Poder Judicial pudo conocer y resolver cuestiones relacionadas con los comicios;

⁶ Franco González Salas, José Fernando, “Un testimonio de la conquista del control judicial en materia electoral y de su institucionalización”, *Testimonios sobre el Desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2003, pp. 93-158.

c) De 1878 hasta 1976, donde se construyó la tesis de que el juicio de amparo no es vía para impugnar cuestiones electorales y también que el Poder Judicial no debe inmiscuirse en cuestiones políticas. La tesis del jurista Ignacio Vallarta fue la dominante durante todos esos años;

d) De 1977 a 1986, cuando se introdujo la reforma constitucional del recurso de reclamación, por el cual los partidos políticos podían inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las decisiones adoptadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados;

e) De 1987 a 2003, la etapa de los tribunales especializados en materia electoral. Cuando nace el primer Tribunal especializado en la materia: el Tribunal de lo Contencioso Electoral (órgano jurisdiccional de carácter administrativo), en 1990 el Tribunal Federal Electoral (órgano jurisdiccional autónomo) y en 1996 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano especializado de competencia constitucional y legal).

Con la división anterior coincidimos totalmente, sin embargo yo trataría de presentar sólo lo ocurrido en los últimos noventa años, a través de la distinción por etapas, de las leyes electorales federales conocidas desde nuestra Constitución promulgada en 1917. Me parece que es importante hacer referencia en el tema de la justicia electoral, a la evolución de algunos elementos que explican la historia electoral mexicana. Parto, como se señaló más arriba, del supuesto de que no hay grupo de disposiciones y fórmulas electorales que no estén en correspondencia con una realidad política, la cual impregna las formas y maneras en las que cada período de tiempo se transmite el poder.

Me explico, las leyes que van desde el 6 de febrero de 1917 a estas últimas modificaciones constitucionales en materia electoral publicadas apenas el pasado 13 de noviembre de 2007, responden a dos procesos de todo estado democrático: al sostenimiento de mecanismos que inciden en el fortalecimiento

de un estado de Derecho y a la aceptación de que las reglas electorales en el mundo del neoliberalismo no son definitivas, como lo imaginó algún expresidente de nuestro país.

En la evolución histórica de la justicia electoral yo distingo el impacto que tienen las leyes, en cuatro períodos: de 1917 a 1945; de 1946 a 1976; de 1977 a 1996 y lo que se espera a partir de 2007.

DE 1917 A 1945

Las leyes electorales del 6 de febrero de 1917 y la del 2 de julio de 1918, demostrarán hasta el año 1945 la legalidad electoral de un México que a nivel federal se recrea en la recomposición de los generales triunfadores de la Revolución. Un México que vivirá tres décadas de caudillismo político muy singular. Es la época donde se da la mayor personalización de nuestros asuntos públicos y fundamentalmente hablamos de un período de escasa o mejor dicho, de nula justicia electoral.

Esto último a pesar de una modalidad justiciera en aquellos años al establecerse un medio de impugnación de carácter contencioso judicial en contra de las decisiones del Congreso, esto es, un recurso de reclamación para solicitar la nulidad solamente aplicada a los votos fraudulentos, como se decía en la ley, no a toda la elección.

En esta fase esa resolución no tenía la naturaleza jurídica de una sentencia obligatoria, sino sólo el de una simple recomendación de carácter moral, esto es, sin coactividad, quedando su acatamiento a la discrecionalidad del órgano electoral, en este caso los colegios electorales del Congreso federal y estatales, donde por cierto la discusión de nulidad de votos llegaba hasta el enfrentamiento a balazos.

Es una etapa que se denomina de la *sobreposición de la política a la justicia*. Durante su vigencia, la Corte no entró nunca a la esfera de la disputa de las cuestiones electorales.

Este es un ciclo histórico donde los órganos electorales están bajo el control del presidente municipal, del gobernador, o del grupo mayoritario en las Cámaras de Diputados y Senadores, que como ya sabemos, en el período que va de 1920 a 1935, lo serán los diputados y senadores adheridos y serviciales a los generales Álvaro Obregón o Plutarco Elías Calles.

Por otra parte, ya que esta época sí está marcada por la enorme reglamentación electoral de las entidades federativas, es necesario al menos proporcionar los elementos comunes que nos permiten estudiarlas en conjunto.

Casi todas nuestras entidades comparten los elementos fundamentales o irreductibles de todo proceso electoral, como son: organismos electorales, participación ciudadana, electores, mecánica y cronología electoral, requisitos de elegibilidad, formatos de documentación electoral, conductas sancionables por la Legislación Electoral, órganos de calificación, causas de nulidad de votos, de votación en secciones, y de la totalidad de la elección, entre otros.

Si bien existen diferencias precisas, tomando en cuenta el quehacer político de las entidades, entre las Leyes Electorales promulgadas entre los años 1917 a 1945, es evidente que desde entonces se inicia la tendencia a enriquecer la presencia y participación de los ciudadanos y de las organizaciones de éstos, así como el tratamiento a hechos y conductas que propician la orientación del sufragio, el manejo indebido de documentación electoral y la posibilidad de alterar resultados electorales, como se advierte de la regulación que hace el legislador en esos años sobre una cronología electoral, más rígida y clara, el diseño en el texto de la Ley de formas para la documentación electoral como las boletas y actas, y la aplicación de sanciones para el incumplimiento de los deberes electorales.

Al expedirse la *Constitución Política de 5 de febrero de 1917*, se introducen importantes cambios en la vida política electoral, a partir de los cuales las leyes de la materia desarrollan sus nuevos contenidos.

Las Constituciones de los estados no sólo reproducen los principios sobre los que descansa la forma de gobierno, republicana, representativa y popular, sino también la división de poderes; la elección periódica de los gobernantes; la elección directa del titular del Poder Ejecutivo, de los diputados y de los ayuntamientos; la integración del Poder Legislativo en razón del número de habitantes; los requisitos de elegibilidad para los cargos de elección popular; la ciudadanía estatal; el régimen de derechos y obligaciones de los ciudadanos, las causas de su pérdida y suspensión; la calificación de las elecciones de diputados y de gobernador por el Colegio Electoral de la Legislatura.

Consecuentes con las disposiciones constitucionales expedidas en febrero de 1917, la mayoría de las entidades federativas proceden a modificar su reglamentación electoral en la que se regulan las siguientes materias:

- Clases de elecciones en el Estado;
- Bases para las elecciones;
- Ciudadanos que tienen derecho a votar y ser votados;
- Requisitos para ser Diputados;
- Requisitos para ser Gobernador del Estado;
- Requisitos para ser miembro de un Ayuntamiento;
- De los conciliadores;
- De las secciones electorales;
- De los individuos que deben formar las mesas electorales;
- De las elecciones;
- De la computación de votos en las mesas electorales;
- De las juntas computadoras de votos para diputados;
- De la instalación de la Legislatura;
- De las elecciones de Ayuntamientos y Jueces Conciliadores;
- De las Juntas computadoras de votos para Ayuntamientos y Jueces Conciliadores;
- De las causas de nulidad de las elecciones;

- Disposiciones penales;
- De los partidos y clubes políticos, y
- Disposiciones generales.

Entre los aspectos sobresalientes de muchas leyes, se encuentran los siguientes:

- En todos se producen cuatro clases de elecciones: para Gobernador, para Diputados a la Legislatura, de Ayuntamientos y de Jueces Conciliadores;
- Las cuatro elecciones son populares y directas;
- La elección de Gobernador se produce cada cuatro años, las del Congreso cada dos y las de Ayuntamientos y Jueces Conciliadores cada año;
- Se regulan las elecciones extraordinarias;
- Las Leyes autorizan para que las elecciones ordinarias de ayuntamientos y jueces conciliadores, que tengan verificativo en los días prescritos por la Constitución y la ley electoral, se realicen sin necesidad de convocatoria;
- Se establece la facultad en favor del Ejecutivo para que en la elección de Gobernador y Diputados se haga la división territorial de distritos electorales, así como el señalamiento de sus cabeceras;
- Se fija un diputado por cada 50 mil habitantes;
- En las elecciones municipales se comprende la elección de los jueces conciliadores;
- Se determina la integración de los ayuntamientos en razón del número de habitantes, distinguiéndose por este motivo los Ayuntamientos por el número de regidores, y
- Se fijan los requisitos para ser juez conciliador.
- Son objeto de regulación legal los *Partidos y Clubes Políticos*.

En este período, se habla de los partidos, clubes políticos y candidatos independientes a los cuales se les asigna una intervención en términos de la Ley, aunque no se habla aún de dere-

chos, se condiciona la participación de estas entidades al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que hayan sido formados por una Asamblea constituida casi en la mayoría de las veces por 50 ciudadanos del Estado, por lo menos;
- Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos políticos del partido o club, y que tenga la representación política de éstos;
- Que el acta constitutiva del Partido o club sea registrada por el Ayuntamiento del Municipio en que se haya formado, a cuyo efecto en cada Ayuntamiento se llevaría un registro especial de partidos y clubes políticos, y
- Que se hubiere solicitado su inscripción ante la Secretaría General de Gobierno.

Tratándose de candidatos independientes, éstos deberían registrar su candidatura en la cabecera del Distrito Electoral por lo menos 15 días antes del día de la elección, bastando para ello, la solicitud que en papel simple presentara el interesado.

Tanto los partidos, clubes políticos y candidatos independientes tenían entre sus facultades: protestar ante la mesa, por escrito contra cualquier irregularidad; pedir copia certificada de las actas de elecciones que debían expedir los secretarios de las mesas electorales o de las juntas computadoras, inmediatamente después de levantar el acta; estar presentes en el acto de insaculación de los miembros que por este procedimiento deban integrar las mesas electorales y a la insaculación de los que debían formar las juntas computadoras; intervenir en la computación que hagan las juntas computadoras de votos en cada distrito electoral para diputado y las que practicasen las encargadas de la computación de sufragios para miembros de los Ayuntamientos y jueces conciliadores de cada Municipio, y ocurrir por escrito al Congreso del Estado, pidiendo la nulidad de las elecciones de diputados, de gobernador o de ayuntamientos que juzgaran viciosas.

La ley electoral de 1918, en pocas palabras, dio a los presidentes municipales la facultad de organizar y vigilar las elecciones. Ellos pronto se convirtieron en el poder electoral, fueron en la práctica una extensión de los poderes caciquiles y caudillistas de las décadas que van de los años veinte a los años treinta.

En realidad se presentan una serie de reformas para ajustar y consolidar al régimen político que viene de la Revolución. Justo es mencionar que las primeras reformas constitucionales en materia electoral se dan en el marco del intento reeleccionista del general Álvaro Obregón. Si uno revisa la legislación electoral de los estados de la República se advierte una sana intención de normar los procesos electorales desde la perspectiva de los propios estados.⁷

Con variantes, la aplicación de la justicia electoral se concentra y favorece de manera muy particular al caudillo. Son tiempos en que el poder político dependía de la cantidad de hombres armados que se tuvieran atrás. Como se sabe, eran tiempos en que la política no dependía de los votos.

En 1933 se restableció la prohibición de la reelección. Este precepto ha demostrado a lo largo de los años ser un elemento esencial de la estabilidad política. Violentar este principio sigue siendo un llamado injustificable a la inquietud e inestabilidad política, que traería grandes consecuencias al país.

Hasta antes de la aparición de la Ley Federal Electoral de 1945, se establecieron las líneas fundamentales sobre las cuales se desarrollarían las funciones electorales. Sin duda es una etapa de consolidación de la intervención del poder ejecutivo en los

⁷ Por ejemplo, en Aguascalientes, después del ascenso a la Presidencia de Álvaro Obregón, se promueve una reforma electoral bastante singular como muchas en otros estados. Se reforma la ley electoral a fin de impedir que los militares aunque fuesen nacidos en Aguascalientes, dependientes del poder federal, no tendrían voto activo ni pasivo en los comicios locales. Sólo los militares del Estado y/o de los municipios tendrían la posibilidad de votar, mas no de ser votados, pero eso sí “no deberán presentarse en las casillas electorales en grupos ni al mando de sus superiores jerárquicos”. *Periódico Oficial*, Aguascalientes, 26 de junio de 1938, tomo II, número 26, p. 6.

comicios hasta 1934, intervención de los presidentes municipales, gobernadores y presidente de la República a partir de 1934, la omnipresencia del presidente de la República en todos los comicios. Un ejemplo mayúsculo nos lo proporciona el ínclito líder sindical mexicano Fidel Velázquez.

El dirigente sindical en el XXI Consejo Nacional de la Confederación de Trabajadores de México, narra a sus agremiados la intervención del entonces presidente Manuel Ávila Camacho en gestionar más diputados para la Confederación que él dirigía:

“...tratamos con el señor Presidente de la República el caso político electoral, manifestándole que la CTM en la XXXVII Legislatura había logrado treinta y un posiciones, es decir, 31 diputados; en la XXXVIII, veintisiete diputados, y en la actual...solamente llevamos veintiún presuntos diputados; que en total hemos perdido diez diputaciones en tres legislaturas. Que creemos injusto que la CTM esté representada en la Cámara por menos diputados, sino los 31 que tenía en un principio; que por tal razón le pedíamos al señor Presidente que interviniera amistosamente ante quien va a encargarse de fallar en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados estas cuestiones, para que la CTM no fuera lesionada en sus intereses que todos le reconocen como lícitos...”.

Don Fidel, resumía finalmente

... El señor Presidente a este respecto ofreció hacer gestiones (...) cualquier sugerión de él sobre el particular habrá de ser atendida por aquellos que están encargados de resolver este problema; nosotros tenemos la firme seguridad de que entrarán en la Cámara los candidatos que ha propuesto la CTM, que ni uno solo quedará, y que si llegara a ocurrir que no se nos hiciera justicia en algún caso, éste lo lamenta-

ríamos desde luego y vendría a provocar un verdadero disgusto en la clase trabajadora, y vendría a comprobar que en materia política, como lo afirman los enemigos de la Revolución, no hay justicia (...) lo felicitamos por las atenciones que ha tenido para con nosotros este día y por la promesa que nos ha hecho de resolver estos problemas.”⁸

DE 1946 A 1976

Son treinta años que se convierten en la época más oscura y deprimente de la justicia electoral en México. La intervención del Poder Ejecutivo Federal en la organización de las elecciones queda establecida en la Ley Electoral Federal de 1946. El artículo segundo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado desde años atrás estableció las funciones de la Secretaría de Gobernación, en su fracción IX señalaba la facultad de “Intervención y vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes”.⁹

La Ley Electoral Federal de 1946 no sólo sentó las bases sobre las cuales habrían de desenvolverse los ordenamientos electorales subsecuentes, sino además otorgó expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de intervenir en los procesos electorales. Esa medida contribuyó a consolidar el poder presidencial, centralizando la toma de decisiones.

Por ejemplo, las entidades federativas dejan de generar reformas electorales propias a su dinámica política interna. En materia electoral a partir de 1946 y hasta la fecha, los estados de la República aceptan a pie juntillas, lo que el poder central de la Federación establezca.¹⁰

⁸ Velázquez, Fidel, *Discursos*. México, Federación de Trabajadores de Nuevo León, CTM, 1986, pp. 80-81.

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1939.

¹⁰ Las excepciones serían en la década de los años noventa, en el estado de Baja California, la promoción de su propio registro electoral y en varias entidades la promoción de partidos regionales o locales.

El reformismo electoral de esta etapa se explica tomando en cuenta los conflictos en el seno de la familia revolucionaria, además de considerar la función que los procesos electorales fueron adquiriendo como fuente principal de legitimación, debido a la institucionalización de la lucha política y al abandono de las acciones militares para acceder al poder.

Son años a los que muchos autores identifican como la “paz del PRI”. Donde la esencia del sistema está en la capacidad y voluntad negociadora de manera autoritaria de un régimen que se pone siempre al margen del Derecho. Son tiempos como los define Gabriel Zaid, donde “el supremo maquiavelismo del sistema consiste en ceder una y mil veces, ceder aquí y allá ante unos y otros; no antes de tiempo, no más de lo necesario, no fácilmente, no gratis, arrebatando muchas veces lo que ya había concedido; nunca ante la violencia, ni siquiera ante el derecho, pero siempre ante la voluntad negociada”.¹¹

La transformación electoral justiciera tiene sólo como fin el ampliar un poco los espacios políticos para ciertos sectores sociales, ya fuera acrecentando el número de electores (el voto a la mujer, por ejemplo) o permitiendo una mayor representación a los partidos existentes.

El primer aspecto tuvo como fin ampliar el consenso acerca de las medidas practicadas por el cada vez más fuerte sistema presidencialista.

Es así como se inicia el paulatino otorgamiento de plenos derechos políticos a las mujeres.

En esta etapa se modernizan los requisitos para que una organización se presente como partido político. Se formalizan las bases de un sistema de elección interno para designar a los candidatos que el partido político sostuviera en las elecciones; métodos de educación política de sus miembros; funciones,

¹¹ Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987, pp. 105.

obligaciones y facultades de sus órganos de representación, y sanciones para aquellos de sus militantes que infringieran sus disposiciones internas.

Los requerimientos mínimos de los estatutos partidistas se reprodujeron en la ley de 1951, sin variantes. La de 1973 agregó dos elementos que se reiterarían en todo el ordenamiento jurídico electoral subsecuente, hasta hoy día:

- 1) Una denominación propia y distinta, acorde con los fines y programas políticos, así como el emblema y color o colores que lo caracterizaran y diferenciaran de los otros, y
- 2) Los procedimientos de afiliación, así como los derechos y obligaciones de sus miembros.

Importa lo anterior, porque es precisamente a partir de 1946 cuando por primera vez se dispone el derecho de los partidos y ya no solo de sus militantes, para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del diputado de su domicilio o del presidente de la República, o ante la Cámara de Senadores la del senador de su Estado. La entrada del recurso de nulidad procedía, en tanto la elección contra la cual iba dirigido no hubiese sido aún calificada por la Cámara correspondiente.

Esta disposición se mantuvo por la Ley Electoral Federal de 1951, así como por la Ley Federal Electoral de 1973.

Esta etapa que podríamos identificar como la de los partidos modernos se caracteriza porque por primera vez (1946) los partidos políticos nacionales se definen como “asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”. Las leyes electorales de 1951 y 1973 mantienen el mismo concepto de partido político; pero la de 1951 introdujo las figuras de Confederación, que después se llamaría Frente, y de la Coalición de partidos políticos.

El registro partidario dependió de la Secretaría de Gobernación. El número de afiliados exigido por la ley se elevó de cien

militantes solicitados hasta 1945, a 30 mil entre 1946 y 1953; a setenta y cinco mil en 1954; y en 1973 se redujo a sesenta y cinco mil. Esta reducción quizá por lo que parecía más que evidente: el sistema electoral hacía agua y el régimen echaba a andar lo que más tarde se conoció como la “apertura democrática”. Se redujeron para los ciudadanos el número mínimo de años para votar y ser votado (de 21 a 18) se disminuyó la edad para ser candidato a diputado (de 25 a 21) y senador (de 35 a 30); sin embargo, se afinaron los mecanismos legales para hacer prácticamente imposible la obtención del registro electoral para nuevos partidos.

Es el recelo y respuesta a los movimientos sociales y guerrilleros de fines de los años sesenta.

En la ampliación del juego maquiavélico de la política nacional de estos años, es que se crean con la reforma al artículo 54 constitucional, los llamados diputados de partido. Con esta reforma constitucional a partir de 1964, se inicia la transformación del modelo electoral, pues pasará de una representación mayoritaria a una mixta con dominante mayoritaria, como consecuencia del establecimiento de la figura de los diputados de partido. Esta fue la salida del régimen para dar aire al sistema, concediendo espacios políticos a la oposición existente en la Cámara de Diputados.

Ninguna de las reformas electorales, entre 1946 y 1976, modificaron sustancialmente el sentido de la legislación electoral mexicana: se afirmó la intervención del Poder Ejecutivo en la organización de los comicios y se eliminó cualquier posibilidad de elecciones verdaderamente competitivas. El resultado no podía ser más desastroso, para el modelo paternalista, pues en las elecciones presidenciales de 1976, los mexicanos más que vivir una nueva elección presidencial asistieron a las urnas a validar con su voto un plebiscito electoral, pues solo hubo un candidato a ocupar la silla presidencial. El abstencionismo llegaba en esos años a niveles del 60% o más, evidencia que convenció a los entonces gobernantes a discutir por primera vez desde la Revolución una reforma integral en materia político electoral.

DE LAS LEYES DE 1977 AL 2006

Esta etapa es la que en el complejo mundo electoral mexicano proporciona los mayores cambios y las más profundas reformas en el tema de la justicia electoral. Son 30 largos años hasta hoy día, donde la realidad política supera con mucho a la norma escrita y obviamente a cualquier aparato de justicia.

José López Portillo, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, producto de la llamada “reforma política” de 1977, dice que la reforma tiene como objetivo sólo “reducir el margen de lo arbitrario”, el presidente de entonces nunca mencionó erradicar la arbitrariedad electoral, sólo dijo: “reducirla”.¹²

Por cierto, es necesario señalar que en México ya se conocía el vasto catálogo de las múltiples maneras en que se podía violentar la legalidad electoral y, por ello, muchos explican también entre otras razones, el abstencionismo acelerado: casillas electorales que no se instalan, mesas directivas de casilla que no se presentan, casillas que cerraban temprano y no recibían la votación que todavía estaba fluyendo, representantes de partidos no aceptados en las casillas, electores trashumantes que van de casilla en casilla engrosando la votación de un partido, falta de listas electorales en las casillas, amenazas a los funcionarios de casilla, casillas en que el escrutinio solo arroja votos para un partido y ni uno solo, ni siquiera el de los representantes de éstos, a los partidos de oposición, candidatos ganadores que tenían en su contra órdenes de aprehensión por fraude, abuso de confianza y hasta homicidio, paquetes electorales alterados, urnas quemadas o perdidas, etcétera.¹³

¹² López Portillo, José, “Exposición de Motivos a la Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, junio de 1978, pp. 7-19.

¹³ Véase Granados Chapa, Miguel Ángel, *Votar para qué*, México, Océano, 1985, p. 103.

Pero bueno, como lo señalaba el Presidente, con la nueva reforma sólo se trataba de reducir los márgenes de arbitrariedad.

En abono a esta reforma sustantiva, tenemos que aceptar que el año 1977 significa un inicio de reformas constitucionales en materia electoral de fuerte impacto, que incidieron en la maduración de la organización partidista y en todo el complejo tramado organizativo de los comicios.

Por ejemplo, los partidos alcanzan el rango de entidades de interés público. Se garantiza a los partidos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

Otro aporte de la reforma de 1977, lo es la adición que hizo el legislador al artículo 60 constitucional cuando se crea el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma.

La Suprema Corte, al conocer el recurso, verificaría los planteamientos que formulara el reclamante y determinaría si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma.

En la exposición de motivos esta reforma sustancial requería de una explicación, el legislador señaló: “Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en los casos (de anulaciones) actuará sólo como tribunal de derecho y no como un órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuen-

cia no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.¹⁴

La ley secundaria determinaría los requisitos de procedencia y el trámite a que se ajustaría el recurso de reclamación, con el fin de que, a través del mismo, exclusivamente se plantearan los casos de violaciones sustanciales, cuya trascendencia fuese determinante en los resultados de una elección particular. Las resoluciones de la Corte se harían de conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración de la Corte, resolvería en forma definitiva.

No está por demás recordar cómo funcionó esta reforma en 1979; en el primer año de su aplicación el extinto PARM presentó dos reclamaciones y cuatro el Partido Acción Nacional. En los seis casos la Corte resolvió que eran infundadas las reclamaciones de esos partidos.

“Los seis casos presentados a la Corte fueron examinados en una sola sesión y resueltos, todos, por unanimidad de los 18 ministros presentes.”¹⁵

Como ya señaláramos, a partir de 1977 se incrementaron paulatinamente y en forma gradual las reformas constitucionales que inciden en la historia de la justicia electoral. Llegó el momento histórico en que las elecciones pasaron de ser mecanismos legitimadores, sin mayores conflictos para el Estado, a un terreno de disputa, en el que la oposición partidaria fue ganando espacios de acción política, con votos.

Esto se ejemplifica de mejor manera si recordamos las elecciones estatales que suceden a partir de la década de los años

¹⁴ López Portillo, José, “Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, junio de 1978, pp. 9-30.

¹⁵ Granados Chapa, Miguel Ángel, *Votar... op. cit.*, p.106.

ochenta, donde se fue rompiendo el modelo de pluralismo político sin alternancia, por un sistema competitivo incipiente, pero real. Los años ochenta se distinguen por la intensa presencia electoral de los partidos de oposición que ya no mostraron el aislamiento, la singularidad y la excepción de triunfos electorales como los de León en 1946, San Luis Potosí en 1958 o Mérida en 1967.

El crecimiento de los partidos políticos contrarios al PRI, permitió que estos incidieran cada vez más en la elaboración de la normatividad electoral, pero sin que esa presión se viera reflejada en una más transparente competitividad. Fue el caso de las reformas del año 1986, que se promovieron sobre todo por la escasa credibilidad que los gobiernos estatales norteros de la República tenían al fin de una contienda electoral y dado el fracaso de la atribución para facultar a la Suprema Corte a que practicara la averiguación de algún hecho que constituyera la violación del voto público, como lo fue en 1979, 1982 y 1985.

Por ello, en 1987, se vuelve a tocar el artículo 60 constitucional para restablecer el sistema clásico de autocalificación, es decir aquel en que cada Cámara, como máxima autoridad de la representación popular, califica las elecciones de sus propios miembros y resuelve las dudas que haya sobre ellas.

El entonces presidente, Miguel de la Madrid, hablaba “de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que uniforme los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera; partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral”.¹⁶

¹⁶ De la Madrid, Miguel, “Iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 54, 60, 77 y 18 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Código Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral s/f, pp. 15-49.

En esta nueva ley se deroga el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia y se propone la institución de un Tribunal “que tendrá la competencia que la propia ley le fije y cuyas resoluciones serán obligatorias”.¹⁷ Sus resoluciones sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serían la última instancia en la calificación de las elecciones; resoluciones que tendrían el carácter de definitivas e inatacables.

De conformidad con lo anterior, el Código Federal Electoral de 1987 señaló que el Tribunal de lo Contencioso Electoral sería el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja.

Todo caminaba adecuadamente pero, de repente, como dicen muchos mexicanos, “parió la abuela”, frase que sirve para mostrar perplejidad y asombro. Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, derrumbaron no sólo el sistema clásico de autocalificación política, sino que México entraba a la dinámica más acelerada de sus últimos 70 años de vida electoral y donde se confirmaba la vigencia del ciclo fatal tautológico del fraude-reforma-fraude.

La primera experiencia de un órgano jurisdiccional no fue pues afortunada, no solo por los ilícitos del 1988, sino también porque uno de sus integrantes señalaba como falla el excesivo formalismo del Código Electoral y la falta de preparación de los partidos para hacer valer los medios de impugnación que la ley les otorgaba.

Vale recordar que la documentación electoral quedaba a la disposición de los colegios electorales y no podía constituir prueba que las partes ofrecieran ante el Tribunal, ni éste tenía facultad para examinarla (artículos 299, 300, 301 y 396 del Código de aquel año).

En 1988 todo el sistema de legalidad se fundaba en una hipótesis legal: que los Colegios Electorales como última instancia

¹⁷ *Ibidem*, p. 42.

de acuerdo con el artículo 60 de la Constitución, admitieran, examinaran y valoraran las pruebas ante ellos ofrecidas. Cuando los colegios electorales se negaron a abrir los paquetes electorales y a examinar, analizar y valorar las pruebas en ellos contenidas, ni siquiera en los casos controvertidos, todo lo que se esperaba de la justicia electoral se derrumbó.¹⁸

Las elecciones presidenciales de 1988 fueron el detonante para desconfiar en la legitimidad de los colegios electorales y a su vez, en la prepotente fórmula de la “decisión por mayoría”. Se había agotado ya el modelo político de la autocalificación.

Otro magistrado lo recuerda bien, “mediante entendimientos y negociaciones entre los partidos políticos e imposiciones de la mayoría, se recompuso la integración de la Cámara, inclusive llegando al absurdo de no modificar las votaciones de las elecciones en que se alteraba el resultado final, en lo que algunos candidatos que recibieron la acreditación de sus triunfos lo lograron con menos votos, formalmente, que el que resultó perdedor. Sin duda, agosto-septiembre de 1988 fue el inicio real del proceso en el que se sentenció a muerte a los colegios electorales”.¹⁹ Sin duda, las elecciones de 1988 sirven para hacer evidente la necesidad de judicializar la solución de los conflictos político-electorales. EL fantasma de don José María Iglesias se levantaba con gran gozo.

El esquema de la Comisión Federal Electoral había también terminado, y como fue, resultaba impostergable fortalecer la capacidad de instrucción y resolución de un órgano jurisdiccional en materia electoral.

Para ello, en 1990 se reforma nuevamente la Constitución; los daños provocados por una elección cuestionada, trajeron un

¹⁸ Cfr. Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna* México, Grijalbo, 1994, pp. 124-130.

¹⁹ Franco González Salas, José Fernando, “Testimonios... *op. cit.*”, p.107.

resultado apetecible para quienes veían cómo se cerraba el proceso democrático en nuestro país. Consecuencia de ello es el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990.

Este nuevo ordenamiento establece que la función estatal de organizar elecciones se realice a través de un organismo público al que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, el Instituto Federal Electoral que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Se le exige que al ejercer dicha función, oriente sus actividades conforme los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Se integra por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes legislativo y ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos.

Asimismo, se dispone que la ley establezca un sistema de medios de impugnación de los que conozcan el nuevo IFE y un Tribunal autónomo, en cuanto órgano jurisdiccional en materia electoral, el llamado Tribunal Federal Electoral (Trife).

En los términos de la reforma de aquel año, y de la ley reglamentaria, le correspondió al IFE resolver los recursos administrativos de aclaración y revisión en tanto que al Tribunal Federal Electoral se le confirió competencia para resolver los recursos jurisdiccionales de apelación e inconformidad.

El Trife se fue fortaleciendo a pesar de competir con el poder legislativo la calificación de diputados y senadores. Un *sui generis* sistema mixto de heterocalificación electoral.

En 1991, y ante una increíble victoria electoral del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones federales de ese año, siguió la crítica de los partidos de oposición a los colegios electorales. Se esgrimía como argumento principal en su contra que nadie podía ser juez y parte de su propia causa, en virtud de que esas instancias se integraban precisamente con los presuntos legisladores, o representantes de ellos, cuya elección se

trataba de calificar para, en su caso, hacer la declaratoria de validez y apego de la misma a la legalidad.

Ahora bien, desde finales de la década de los años ochenta, la competencia política es toda una novedad en el país. Las elecciones se convirtieron en la apuesta principal de todos los actores políticos organizados.

Es un espacio donde algunos partidos de oposición van a preferir actuar con la estrategia reformista y gradualista que acompaña nuestra historia electoral. Se buscan primero los favores gubernamentales más que el reconocimiento a la alternancia del poder.

Hasta el año 2000, esta manera de actuar se define por ser un escenario donde las burocracias de los partidos y los burócratas de las oficinas ejecutivas se convierten en los verdaderos centros de responsabilidad y decisión. Las burocracias se erigen en los únicos focos de control y definición de las disputas político-electorales. En pocas palabras, las concertaciones.

Como bien lo resume el actual senador Arturo Núñez, “la consolidación gradual en el país de la cultura de la legalidad, la construcción progresiva de un Derecho Electoral sustantivo y adjetivo, la formación de una magistratura capacitada y experimentada en las especificidades de los litigios comiciales y la disponibilidad en los partidos políticos de cuadros especializados en la materia, llevaron en 1993 a las fuerzas políticas a dar un paso decisivo en la judicialización plena de las controversias electorales”.²⁰

Así en 1993, cuando se eliminan los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, transfiriendo a los órganos del IFE, a nivel distrital en el caso de los diputados de mayoría relativa, a nivel local de entidad federativa en el de los senadores, y a nivel nacional en tratándose de los diputados de representación proporcional, hacer la declaratoria de validez de la elección

²⁰ Núñez, Arturo, “La Justicia en México. Un testimonio sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Testimonios...*, *op. cit.*, pp. 266 y 267.

correspondiente, facultándolos para otorgar las respectivas constancias de mayoría y de asignación proporcional, siempre que así procediera.

La eliminación de los colegios electorales se explica también por los múltiples problemas poselectorales que se produjeron entre 1988 y 1991 tanto en elecciones federales como locales. La fórmula de la mayoría ya no convenía a nadie.

El viejo sistema de autocalificación se elimina en 1993, y se asume la heterocalificación con criterios jurídicos a cargo del Trife, cuyas resoluciones pasaron a ser a partir de entonces definitivas e inatacables sobre la elección de diputados y senadores. La calificación final de la elección presidencial, como sabemos, siguió en manos de los diputados por última vez hasta 1994.

La reforma de 1993 trajo la incorporación del Poder Judicial en la integración del Trife, a través de los magistrados que formarían parte de la también entonces creada Sala de Segunda Instancia. Sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que propondría a dichos magistrados, cuya designación era responsabilidad, para cada proceso electoral, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

En 1994, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, confirmaron que en México, el proceso de reforma electoral tras reforma electoral, obedece a la necesidad interna de un sistema establecido, cuyo pluripartidismo entonces ficticio ya no se adecuaba a las exigencias de una sociedad cada vez más crítica, más participativa y más compleja.

El grupo gobernante ante serios momentos de crisis, de inmediato actuó para fortalecer las gastadas fuentes de legitimidad o las nuevas como el IFE. Que dio como resultado que se depositara en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de consejeros ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad, la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

Después de las elecciones inequitativas de 1994, como bien lo reconoció el candidato triunfador, Ernesto Zedillo, el país vivirá varios años de una intensa lucha electoral y quizá el período con menos conflictos poselectorales. Desde 1996 se estableció un sistema integral de justicia electoral y tuvo enormes resultados. Al menos en muchas entidades los hechos violentos, con muertes provocadas por conflictos electorales disminuyeron o francamente desaparecieron. Por primera vez, las modificaciones constitucionales en la materia fueron aprobadas por unanimidad en ambas cámaras del Congreso.

Se concretaron reformas en la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El Senado, en su exposición de motivos para aprobar dichas reformas constitucionales precisaba,

“que todas las fases de los procesos electorales deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa al registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento el proceso debe abandonar el cauce legal. Debemos evitar de una vez y para siempre que los conflictos poselectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos”.²¹

²¹ “Génesis de la reforma político electoral de 1996”, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, Toluca, México, número 3, octubre 1996, p. 223.

Esta posición daba un golpe fuerte a la negociación burocrática y contraria como cultura, a toda transparencia política.

Con estos cambios legales el acceso al poder en México, por primera vez en su historia se pretendía completar delimitando tanto la legalidad como la legitimidad democráticas.

Son muchas e importantes decisiones adoptadas en relación con la justicia electoral, pero la de mayor trascendencia fue la de incorporar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo.

Nuestros próceres José María Iglesias e Ignacio Vallarta después de más de cien años quedaban, creo yo, empatados en la historia, a consecuencias de esta reforma.

Decía más arriba que los conflictos poselectorales se redujeron, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convirtió en el órgano competente para resolver las impugnaciones que se presentaran en contra de actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraban los preceptos establecidos en la Constitución mexicana. Al ajustar el artículo 116 constitucional a todas las legislaciones electorales, se logró detener las disparidades que pudieran evitar prácticas democráticas discrepantes en la República o el surgimiento al amparo de legislaciones defectuosas o echas a modo, de conductas antidemocráticas que pusieran en riesgo la unidad nacional, como ya se había visto riesgosamente en algunos casos.

Las elecciones federales de 1997 y las elecciones locales en la República hasta el año 2000, son ejemplos de que la judicialización de los comicios fue una decisión acertada.

Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 nos mostraron la parte negativa de la justicia electoral, en la insensibilidad de los encargados de organizar y dar certeza al voto popular.

En el año 2000, los partidos PRI y PAN comprobaron que violar la ley era *peccata minuta*. Ni el llamado “Pemexgate” ni las transgresiones de “los amigos de Fox”, impactaron en el espacio

de la representación política. El PRI pagó una multa de 900 millones de pesos y el PAN de 400, pero no perdieron ni el poder ni el registro partidario. Aprendieron de inmediato que aún considerando el monto de la sanción es mayor la ganancia que se obtiene y la infracción se justifica, así sea el de romper topes de campaña, o solicitar apoyo del exterior.

En el 2006, como dijo un reputado periodista, al PAN le resultó más barato quebrantar la ley que en el año 2000: “sólo un rozón, ni siquiera una reprimenda al presidente de la República, que con su indebida intervención afectó el proceso de este año, pero no de modo determinante”, como lo dijo el Tribunal Electoral.²²

La historia que construyó el Tribunal en diez años no es mínima. Sus resoluciones, si exceptuamos las de las dos elecciones presidenciales últimas, no fueron complacientes. El Tribunal se acreditó al dirimir todo tipo de asuntos. Basta recordar que no aceptó doblegarse al cacicazgo cerverista en el estado de Yucatán y que anuló comicios tramposos para elegir gobernador en Tabasco y Colima.

Las tesis de jurisprudencia emitidas a lo largo de los años son ejemplares, particularmente si se toma en cuenta que el sistema de justicia evolucionó de un órgano jurisdiccional que contaba con atribuciones limitadas a otro de plena jurisdicción, en el cual el Tribunal tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, los asuntos de su competencia y, en su caso, decretar las nulidades correspondientes, como lo recuerda el exmagistrado Jesús Orozco.²³

Ni el IFE ni el Tribunal, a la luz de las últimas elecciones presidenciales, salieron airosos, como en otras muchas elec-

²² Granados Chapa, Miguel Ángel, “Plaza Pública”, *Reforma*, 9 de septiembre de 2006.

²³ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, *Testimonios...*, *op. cit.*, p. 507.

ciones, donde se discutían sus razones pero se aceptaban sus resoluciones.

Se han publicado ya una serie de trabajos sobre el papel del IFE y el Tribunal, seguramente se escribirá más.²⁴

Estoy convencido que en materia de justicia electoral hubo errores humanos. El Tribunal Electoral, en su polémico dictamen, que no sentencia como debiese ser en un órgano jurisdiccional, admitió que Vicente Fox incurrió en diversas formas de intervención ilegal en el proceso, pero no encontró en esa infracción motivo suficiente para anular la elección. Observó semejante actitud ante los actos ilegales e ilícitos de empresas mercantiles o grupos y personas físicas nacionales o extranjeras. Igual no fueron trascendentes.

La actuación del IFE se puede medir con la reforma constitucional impulsada por el Senado y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 13 de noviembre, que desde mi punto de vista inaugura la nueva etapa de la justicia electoral de nuestro país.

DE 2007 A ¿?

Las últimas reformas constitucionales propuestas inicialmente en el Senado de la República, como cámara de origen y aprobadas por el poder constituyente durante el mes de octubre y finalmente publicadas por el Ejecutivo el pasado 13 de noviembre, inauguran desde mi punto de vista la cuarta etapa de reformas electorales desde que el 6 de febrero de 1917 apareció la primera ley electoral de la posrevolución, que ayudan a explicar el gradualismo y la consecuencia a partir de la definición que hacen los grupos de poder de la justicia electoral mexicana de los últimos 90 años.

²⁴ Villamil, Jenaro y Scherer Ibarra, Julio, *Los medios y los jueces. La guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo, 2007. Jacqueline Peschard (coordinadora) *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. México, UNAM, 2007.

Una primera etapa que va de 1917 a 1945, donde se privilegió la política y la moral por encima de la legalidad escrita. Una segunda que transcurre de 1946 a 1976, la cual representa el modelo más autoritario de control sobre los procesos eleccionarios. La intervención del poder ejecutivo sobre todas las etapas del proceso comicial, sigue siendo históricamente la etapa más oscura de la justicia electoral. El período de 1977 a 2006 se define como el escenario donde la competencia partidista y los tribunales electorales se enfrentaron a un régimen tramposo por antonomasia.

Esta etapa, que se inició en noviembre de 2007, nos confirma dos cosas: la inicial es que se corrobora el papel histórico que está intentando jugar el Poder Legislativo pues es allí donde se promueve una reforma integral por encima de la decisión del Poder Ejecutivo, y, otra más trascendente, donde finalmente se acepta que las elecciones mexicanas han sido claramente ejemplo y producto de una grave desigualdad social y de un enfrentamiento constante entre los intereses poderosos de los políticos y los grupos económicos fuertes.

Claro que importa fortalecer la autonomía del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como bien lo señalan en su dictamen las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y cinematografía; y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.²⁵

Especialmente cuando desde 2000 y hasta las últimas elecciones locales de Michoacán, Puebla, Baja California Sur e Hidalgo, se intensificaron como nunca los ilícitos en los comicios como son: las campañas sucias, la compra de votos, la intervención de grupos empresariales y grupos de narcotraficantes en los comicios, la intervención perversa de las televisoras y de algunas radiodifusoras y sin ningún pudor la intervención hasta la ignominia, de algunos

²⁵ Véase *Gaceta del Senado de la República*, 12 de septiembre de 2007.

gobernantes mediante el uso del poder público a favor y en contra de cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Nunca como en los últimos siete años los mexicanos hemos visto cómo con los recursos públicos se promovieron ambiciones personales de índole político electoral.

Es muy claro lo que se persigue con esta última reforma electoral: que no vuelva a ocurrir otro escenario como el producido por la ríspida contienda presidencial del 2006.

Se trata de impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, como quedó comprobado particularmente en las pasadas elecciones presidenciales.

Es importante que en esta reforma el constituyente permanente haya elevado a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Pero insisto, cuando los legisladores señalan que “la tercera generación de reformas electorales —así la denominaron— debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero y el abuso de los medios de comunicación”,²⁶ con esa definición reconocen una realidad histórica electoral donde el abuso de quienes más poder económico tienen hizo frenar constantemente el tránsito a la democracia.

Los legisladores exhiben lo que muchos hemos señalado durante años: en muchas elecciones no pocos gobernantes negociaron con los poderosos hoy denominados poderes fácticos. Ambos no vacilaron en anteponer sus intereses personales o de grupo a los intereses de la nación.

En los años ochenta, el maestro Gabriel Zaid, se preguntaba: ¿por qué las elecciones mexicanas son las más costosas del mundo? Él mismo respondía: no porque vivamos en una democracia,

²⁶ *Ibidem.*

ni tampoco en una dictadura, sino porque vivimos en un régimen tramposo.

Las bases del nuevo modelo que impulsó el consenso de los partidos representados en el Congreso, con el nuevo artículo 41 constitucional, está orientado a un objetivo trascendental de tal forma que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

El estira y afloja que representó cada nueva reforma electoral en México llegó ya a sus límites. Con esta nueva reforma me parece que la equidad aparece por primera vez. Con las reformas se redescubre la cualidad que el Tribunal Electoral necesitaba para que en sus sentencias ninguna de las partes, o sean los partidos y sus candidatos, salgan beneficiados en perjuicio de otros.

La justicia se impone cuando a cada uno de los actores electorales se le trata como corresponde a sus méritos o deméritos, por ello, una vez aprobada y publicada la ley secundaria en la materia, seguramente ayudará al Tribunal a resolver las causas de nulidad de cualquier elección y con ello a revalorar su papel histórico en un país que no podemos seguir fracturando.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1986*, México, FCE, 1997.
- Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral s/f.
- Comisión Federal Electoral, *Consulta pública sobre reforma electoral. Memoria*, México, CFE, 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos México, *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, junio de 1978.
- Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *Votar para qué*, México, Océano, 1985.
- Huerta Psihas, Elías, *La justicia electoral y el caso Tabasco*, México, Editorial Nivi, 2001.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *a Cien años de Vallarta*, México, UNAM, 1994.
- *Constitución Política Mexicana comentada*, México, UNAM, 2003.
- Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, IFE, 2003.
- Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994.
- La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, junio de 1978.
- Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, México, INEP, 2000.
- Medina, Luis, “Evolución electoral en el México contemporáneo. México, Reforma Política, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, 1978.
- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.

- Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Editorial Constitucionalista e IFE, 1999.
- Peschard, Jacqueline (coordinadora), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.
- Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos, *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005.
- Serrano Migallón, Fernando, *Proceso Electoral 2006*, México, Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, 2007.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, dos tomos, 2007.
- Varios autores, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2003.
- Velázquez Fidel, *Discursos*, México, Federación de Trabajadores de Nuevo León, CTM, 1986.
- Villamil, Jenaro y Scherer Ibarra, Julio, *Los medios y los jueces. La guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo, 2007.
- Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987.

La Justicia Electoral en México
es el cuaderno núm. 5 de la serie
Temas selectos de Derecho Electoral.

Se imprimió en julio de 2008 en la Coordinación
de Información, Documentación y Transparencia del TEPJF.

Carlota Armero 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480.

Su tiraje fue de 1,300 ejemplares.