

# La importancia del Tribunal Electoral en la democracia de nuestro país

María Macarita Elizondo Gasperín (México)\*

**D**urante 21 años tuve la gran fortuna de ser actora y testigo directo e ininterrumpido de las transformaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —instituido en mi país—, de lo que siento un enorme orgullo.

Quienes dedicamos un cuarto de siglo solo a la materia electoral —al decirlo así— podríamos ser tachados de personas aburridas. ¿Cómo es posible que no hayamos encontrado otra diversión en la vida? Déjenme decirles que la materia electoral es bastante entretenida.

Quiero dejar tan solo trazadas algunas ideas generales acerca del particular, en las que pretendo hacer notar que México transitó en los últimos 25 años de un sistema electoral sin control jurisdiccional alguno a uno de control de constitucionalidad y de convencionalidad en la materia.

Desde sus orígenes, el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) padeció grandes dificultades y carencias, tanto en el orden formal como en el material. Pasamos los primeros años en un viejo edificio, en la calle de Hamburgo, en el centro de la capital del país, que mereció el calificativo de sórdido.

---

\* Abogada. macarita@prodigy.net.mx.

Fue en el verano de 1987 cuando se me invitó a formar parte del entonces Tricoel. En un inicio, quienes lo integrábamos éramos, a lo sumo, unas 80 personas, en un edificio de tres pisos del que solo ocupábamos una planta, porque en la parte de arriba estaban unos laboratorios de los que nunca indagué qué hacían. Nosotros, por nuestra parte, casi todos académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), constituíamos el otro laboratorio de la vida práctica del incipiente contencioso electoral federal y estábamos a unas cuadras de la llamada Zona Rosa de la gran capital.

¿Cómo que no es entretenida la materia electoral? Pues los aquí presentes no podemos negar desveladas y malpasadas a causa de la materia electoral.

Recuerdo que, al graduarme en el doctorado, se me ocurrió referirme al Tribunal Electoral como mi segunda *alma mater* —después de la UNAM— y se dejó venir de inmediato la fuerte enmienda del presidente del jurado, un auténtico universitario a ultranza, quien arrancó las risas del foro al decir: “mire, Macarita, *alma mater* solo hay una, el Tribunal podrá ser para usted una tía muy querida, y nada más”.

Otra de las grandes limitaciones jurídicas y procesales que constituyeron impedimentos insuperables para el Tricoel la recuerdo en 1988, año en el que, por primera vez, una elección presidencial era juzgada ante un tribunal. Se interpuso un recurso de queja en contra de los resultados de cómputo de la elección de diputado federal, en el Séptimo Distrito Electoral de Guerrero (expediente RQ-007/1988), y se ofrecieron dos versiones diferentes y alteradas de las actas electorales. El entonces Tribunal de lo Contencioso, con 4 votos a favor y 3 en contra, sostuvo lo siguiente:

Ante la imposibilidad jurídica y material de tener acceso a los paquetes electorales que deben de estar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, existe un impedimento técnico y legal para determinar cuáles de los ejemplares (de las actas de cómputo y escrutinio correspondientes a

las casillas) son válidos por ser idénticos a los que obran en el paquete electoral correspondiente.

Hasta 1993 se les confirieron facultades a los presidentes de las salas que integraban ya el Tribunal Federal Electoral para que, en casos extraordinarios, ordenaran la realización de alguna diligencia o perfeccionaran alguna prueba.

En 1991, cuando nos pasamos al edificio recién construido que hoy alberga a la Sala Superior, se dijo que los vecinos se oponían a que se construyera ahí un reclusorio, por lo que se tuvieron que colocar enormes mantas que indicaban que ello sería la sede de un tribunal, el cual, con el tiempo, reclutó a más compañeros de intenso trabajo y de desvelos continuos, quienes formamos los cimientos del andamiaje del Contencioso Electoral. Así, se dieron las Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y, en breve, Sexta épocas de una jurisprudencia que, a la fecha, han dejado ver la constancia y la perseverancia de las actuaciones judiciales en el pensamiento de diversas generaciones de abogados.

Hoy, el TEPJF es ejemplo de una de las grandes y exitosas transformaciones institucionales del país. Es un tribunal que dirime, en última instancia, no solo elecciones federales, sino locales. Recuerdo la Primera Reunión Nacional de Tribunales Electorales de la República Mexicana celebrada en la costa de Guerrero, donde la mesa más polémica y controvertida fue la del juicio de revisión constitucional electoral (JRC), pues hubo enconados debates, ya que lo entendieron, en su momento, como una invasión a su esfera soberana local. Hoy en día, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y los JRC han acreditado sus méritos y han dejado ver su instrumentación fundamental en el sistema de justicia electoral. Lo trascendente será encontrar la fórmula alternativa que permita equilibrar, en todos los casos, el dictado de un inatacable fallo en sede judicial y su debida e inobjetable ejecución en el lugar de los hechos controvertidos, que no genere insatisfacción y rechazo.

El sistema contencioso electoral ha dado muestras de su consolidación al pasar de un mero control de legalidad a uno de constitucionalidad y, después, a uno de convencionalidad en materia electoral. ¿Quién no recuerda las sentencias que emitíamos en 1988? Esto, cuando la ley no nos daba facultades para declarar la nulidad de la votación recibida en casilla, pues ello se reservaba al colegio electoral que calificaba la elección respectiva. Así es que la facultad del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral era analizar las conductas irregulares a la luz de las causales de nulidad, y nosotros solo nos limitábamos a decir: “al parecer, pudiere integrarse la causal de nulidad prevista en el artículo 336 o 337 del Código Federal Electoral”, lo cual siempre me hacía evocar las películas animadas de aquel emplumado e indefenso canario amarillo frente a las fauces del gato feroz, que solo se limitaba a decir: “¡oh, me parece que he visto a un lindo gatito!”.

Otra de las grandes limitaciones en la función del juzgador de aquella época fue que los justiciables solo podían ofrecer pruebas documentales públicas, lo cual, de suyo, era ya una desventaja. Ahora contamos con una diversidad de medios probatorios, aunque no cabe duda de que los tiempos han cambiado y hemos sido también testigos en algunos procesos electorales de que la imaginación no tiene límites si de ofrecimiento de pruebas se trata, al encontrarse el Tribunal de frente con patos, cerdos y borregos como objeto de acreditación en juicio.

También es de recordar que se pasó de una nómina pagada por la Secretaría de Gobernación, atravesando por la autonomía presupuestal, a una que a la fecha se encuentra en la órbita del Poder Judicial de la Federación. Es el primer caso federal, en la historia de México, en que un tribunal autónomo se incorpora al Poder Judicial.

Al personal de aquellos tribunales, el Contencioso y el Federal Electoral, les tocó la capacitación intensiva: pasar del Código Federal Electoral al entonces nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, cuya primera elección se reguló, sobre todo, por

los artículos transitorios. Se pasó de la notificación por fax —como algo sumamente novedoso— a la actual vía del correo electrónico y de internet, aunque hemos de reconocer que aún falta mucho para que los juicios en línea tomen carta de actualidad y de completo desarrollo.

A la fecha se ha encontrado un sistema integral de justicia electoral que permitió el tránsito de la defensa eminentemente política cameral a un contencioso jurisdiccional. Se ha fortalecido la autonomía e independencia del Tribunal. Su importancia estriba en ser un órgano definitorio del texto del legislador y sus alcances. Cinco épocas de jurisprudencia en un cuarto de siglo lo respaldan y estamos próximos a que se declare la Sexta Época. En su momento, pasar de un sistema tasado y cerrado del sistema de nulidades a uno abstracto permitió romper con la inercia decimonónica y fortalecer al Tribunal como última instancia definitiva e inatacable.

Me tocó la experiencia de ver abrir y cerrar sedes de salas regionales en varias ocasiones y capacitar y actualizar al personal para que trabajara intensas jornadas en pocos meses y, después, despedirlo; esto último era un reto nada deseado. Fue acertada la reforma que les dio la permanencia constitucional; sin embargo, subsisten deudas para hacer trascender sus precedentes, reconociéndoles la facultad de sentar jurisprudencia por sí mismas, al reducirles el número de sus precedentes y darles la merecida oportunidad de fijar la obligatoriedad de los criterios reiterados, sin que pasen por el mecanismo de convalidación de la Sala Superior, la cual, al día de hoy, solo ha privilegiado a un puñado de tesis del total de las emitidas por dichas salas regionales.

Reconozco que en los últimos años hay quien tiene más mérito para comentar con detalle esta última etapa del Tribunal y sus circunstancias. No obstante, no puedo concluir sin hacer unos comentarios marginales, sobre todo frente a quienes hemos tenido el privilegio de ser actores o testigos de esas etapas y quienes sabemos que no hay obra perfecta, pues siempre hay un paso que dar hacia adelante y mejorar el orden normativo y las instituciones que lo aplican.

- 1) A mi juicio, deben abrirse los canales de diálogo para hacer efectiva la justicia alternativa de solución de controversias electorales que despresuricen la sobresaturación del contencioso electoral, derivado de los JDC, considerando la sede judicial con espacios de mediación de lo legalmente conciliable. Quisiera ver un Tribunal Electoral en el ámbito federal con su centro de justicia alternativa.
- 2) Considero que estamos en el momento propicio de avance y desarrollo para que no se desborde la acción de recurrir a distractores de lo intrascendente, por lo cual deberán regularse, con precisión normativa, las figuras de la plenitud de jurisdicción como principio en la emisión de las sentencias dictadas por el TEPJF, para evitar los reenvíos innecesarios que solo frenan la impartición de justicia, enconan los ánimos de los sujetos regulados y dividen las instituciones. Constitucionalmente, está previsto privilegiar el fondo sobre la forma, por lo que es un deber normativo, y no como gracia discrecional, para garantizar el orden federal y la plena vigencia del Estado de derecho.
- 3) En este cuarto de siglo, el Tribunal Electoral ha demostrado una vocación garantista e incluyente que se encuentra plasmada en diferentes criterios de jurisprudencia, sobre todo aquellos referentes a la protección más amplia de los derechos político-electorales del ciudadano y a la tutela de la democracia intrapartidista. Las recientes reformas judiciales de 2021, que regulan una nueva manera de integrar los criterios obligatorios, harán que se decrete el inicio de la Sexta Época.
- 4) Uno de los retos que hoy presenta el TEPJF es tutelar el acceso a la justicia digital. Esto debe incluir todas las formalidades esenciales del procedimiento, en todas las instancias y los medios de impugnación, desde la presentación de la demanda y el ofrecimiento y desahogo de pruebas en la audiencia hasta los alegatos y la sentencia. El Tribunal aún está en plena construcción de estos mecanismos que abarquen todos los medios de impugnación y privilegien para los justiciables el acceso a la justicia electoral.

En estos 25 años, muchos de los que hemos conformado nuestro criterio en el campo de batalla electoral también hemos construido, paralelamente, nuestra vida con nuestras familias, que han sabido responder y valorar nuestro trabajo. A todas esas grandes esposas y esposos que han comprendido lo celoso del quehacer de la función electoral, mi agradecimiento.

Por eso, quiero dedicar estas líneas a mi amado esposo, el doctor Miguel Nader Kawachi, quien se me adelantó en el camino, pues hace nueve años que su muerte fue y sigue siendo una brutal amputación a mi ser y ha dejado un profundo hueco en mi alma. Por él pude dedicar muchas horas de estudio a la materia; él apoyó mi superación profesional sin celo y con la convicción de mi desarrollo personal, y sé que vive aún de alguna forma y me espera. Al ser tan absorbente la materia electoral, no tuve derecho al duelo, pues su deceso sucedió en pleno proceso electoral 2012, cuando yo era consejera del Instituto Federal Electoral (IFE).

¡Cuántas anécdotas!, ¡cuántas hazañas!, ¡cuántas risas y quebrantos! Somos personas, desde aquellas manos que se esmeran para que los pasillos y el Salón de Plenos luzcan impecables hasta aquellas que empuñan la firma en un acuerdo o una sentencia que da fin a un conflicto electoral, sabedores de la responsabilidad que llevan a costas. Todas, todos, sin excepción alguna, conformamos las instituciones y nos sentimos orgullosos de ello, de haber contribuido a su edificación. He disfrutado de mis planes y he mantenido el interés en esta carrera con disciplina y vocación de servicio.

De los 10 procesos federales en los que tuve el honor de participar como autoridad electoral —8 de ellos en todas las etapas del Tribunal Electoral y los últimos 2 como consejera general del IFE—, he constatado que cada uno tiene su grado de complejidad, desde los problemas naturales que implica la organización hasta el entorno político del momento que, obviamente, tiene presencia durante el desarrollo de cada proceso. Todo proceso electoral federal es diferente.

Gracias, una vez más, por la oportunidad de compartir mis vivencias, fruto del esfuerzo conjunto, y no aislado, de quienes durante estos 25 años, en sus diferentes periodos y circunstancias históricas, hemos apreciado su existencia y presencia.

Por último, no puedo dejar de referir que tuve la fortuna de trabajar, de forma activa y conjunta, con mis colegas altamente capacitados y comprometidos en todo tiempo con esta institución. Considero propicia la oportunidad para agradecerles que, con su empeño y dedicación, hayan contribuido al fortalecimiento y la consolidación de este Tribunal. Las instituciones de la república trascienden gracias o a pesar de las personas que momentáneamente pasamos por ellas.

Muchas gracias.

### *Fuentes consultadas*

Código Federal Electoral. 1987. 2.<sup>a</sup> ed. México: Comisión Federal Electoral/  
Talleres Gráficos de la Nación.