

## Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia

Ángel Zarazúa Martínez

### I. GENERALIDADES

Las discusiones ahora añejas, sobre la naturaleza jurídica que en el estatuto jurídico mexicano correspondería al Tribunal Electoral, fueron superadas con la reforma constitucional y legal de 1996, pues a partir de entonces se integró al Poder Judicial de la Federación.

En efecto, la Carta Magna establece en su artículo 99 que el Tribunal Electoral, será con excepción en lo dispuesto en la fracción II de su artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es preciso mencionar que en la reciente década la dimensión y personalidad de este Poder Federal ha cambiado radicalmente, con motivo de la reforma propuesta por el titular del Ejecutivo y que fue una de las piedras angulares para el programa de gobierno 1994-2000, y me refiero a la reforma integral del Poder Judicial de la Federación, cuyos principales apartados fueron la integración de una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

RAUL FANGEL FRIAS  
CANT.

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

Las nuevas facultades otorgadas al máximo Tribunal lo han convertido de manera natural en el fiel de la balanza de los sistemas jurídico y político mexicano.

Como sabemos, en el decimonónico causaba inquietud la discusión sobre si la Suprema Corte debía o no intervenir en cuestiones de naturaleza política, son memorables las discusiones de Don Ignacio L. Vallarta con Don José María Iglesias, respecto de que a toda costa debía apartarse al máximo Tribunal de toda injerencia en materia política.

En la actualidad existe consenso en que la Suprema Corte interviene en resoluciones que tienen que ver con decisiones que afectan al poder público, todo lo cual se traduce en solidez y prestigio para el máximo Tribunal.

En esta tesitura complementan esta gran reforma, las ya citadas de 1996 que tienen que ver específicamente con la materia electoral.

Todo lo anteriormente señalado ha permitido a la sociedad mexicana apreciar que los conflictos y controversias que surgen entre los justiciables y órganos o autoridades del Estado; diferentes niveles de gobierno e instancias de representación; y sobre todo, en la materia que nos interesa: entre los actores políticos de cuestiones electorales, se resuelven acudiendo a las instancias jurisdiccionales, todo lo cual implica una nueva cultura en la vida política del país.

Hasta aquí la referencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en lo sucesivo el análisis se centra en el Tribunal Electoral y específicamente, en sus salas regionales.

Las cuestiones de índole jurídica que tienen que ver con el desempeño de la máxima autoridad en materia electoral han sido sobradamente analizadas por destacados estudiosos de esta rama especializada del Derecho Público. En este artículo si bien se recurre a la mención y análisis de diversos preceptos constitucionales y legales, también se revisan cuestiones de hecho derivadas de la experiencia que hasta ahora han acumulado las salas regionales.

Ya se indicó que a partir de 1996 se creó el Tribunal Electoral con su actual naturaleza jurídica, el propio artículo 99 constitucional estableció que funcionaría con una Sala Superior, así como con

salas regionales y contarían con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

## II. BREVE SINOPSIS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS SALAS REGIONALES

Para el proceso electoral federal ordinario de 1997, existió la necesidad de delinear y configurar una nueva integración de las salas regionales. A partir de entonces se integraron con tres magistrados electorales, un Secretario General, un Jefe del Secretariado Técnico, nueve secretarios instructores, nueve secretarios de Estudio y Cuenta, un Delegado Administrativo y el personal de apoyo necesario para el adecuado funcionamiento de las salas.

Se desplegó un gran esfuerzo para reclutar y capacitar personal jurídico, que a la postre resultara especializado en materia electoral. Debe tenerse presente que en este proceso electoral por primera ocasión se aplicaron las nuevas disposiciones constitucionales y legales. Se trató entonces de un proceso inédito.

Algunas salas regionales iniciaron su funcionamiento en instalaciones provisionales, lo que de suyo dificultó que asumieran la normalidad en su actividad; con el paso de los días y en algunos casos meses, se fueron ubicando en inmuebles cuyas características se buscó fueran lo más adecuadas para el fin de calificación de impugnaciones comiciales.

Todo esto se señala para ilustrar el hecho de que la labor de los señores magistrados, el personal jurídico y el administrativo que se integraron para esta importante labor, abarcó desde el diseño de las oficinas, hasta la labor netamente jurisdiccional.

En efecto, hubo necesidad de diseñar Oficialía de Partes, Oficina de actuarios, Secretaría General, cada una de las tres ponencias, las áreas administrativas, de tal manera que contaran con espacios físicos que permitieran realizar su labor de manera práctica y diligente, y en su caso, que toda la documentación que fuera a manejarse tuviera un adecuado resguardo, como es el caso de la que está a cargo del Archivo Judicial.

Con base en los cursos de preparación y propedéuticos diseñados por el Tribunal Electoral, tanto por la Sala Superior como por las gentes de mayor experiencia y las cuales con posterioridad se integraron a las salas regionales (bajo la modalidad de licencias de las plazas que ocupaban en diversas áreas del propio órgano jurisdiccional), se procedió a seleccionar el personal jurídico que se integraría a las ponencias para desempeñar las funciones de Secretario Instructor, Secretario de Estudio y Cuenta o Secretario Auxiliar, actuarios, así como personal jurídico que auxiliaría a la Secretaría General y al Secretariado Técnico; para tal efecto se tomó en consideración a las personas que obtuvieron las más altas calificaciones en dichos cursos, así como a quienes acreditaron cumplir con los requisitos exigidos para cada puesto y la experiencia necesaria para ello.

Una vez integradas las salas y definida su ubicación física, se procedió a implementar toda una serie de medidas que permitieran la constante actualización y permanente capacitación del personal, incluso se procedió a realizar algunos simulacros de trámite, sustanciación y resolución de asuntos en materia electoral, dándoles un tratamiento como si realmente hubieran sido presentados ante el Tribunal, de tal manera que en todo momento los trámites se hicieron en los tiempos señalados por la Ley procesal de la materia.

Todo lo anterior permitió que al finalizar el proceso electoral federal del año de 1997, la participación de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fuera en el sentido siguiente: la Sala Guadalajara atendió un total de 765 asuntos; la Sala Monterrey, 560; la Sala Xalapa, 566; la Sala Distrito Federal, 5228; y la Sala Toluca, 583.

Como podemos apreciar con excepción de la Sala Distrito Federal, el resto de las salas hubo un trabajo más o menos similar o equilibrado, en tanto que aquella tuvo un promedio de una carga laboral diez veces mayor que el resto. Esto fue realizado por la Sala Distrito Federal con una estructura orgánica y administrativa igual a la de las demás salas.

Concluido el proceso Federal de 1997, todos los esfuerzos realizados para la creación de las salas regionales prácticamente se

inutilizaron pues la mayor parte de personal jurídico y administrativo, en quienes se invirtieron diversas porciones del presupuesto asignado al Tribunal Electoral, fue despedido por considerar que la labor para la cual se le había contratado concluyó, y por lo tanto, no se requería más de sus servicios.

Únicamente pudieron mantener su fuente laboral las personas que bajo la modalidad de licencia o comisión, habían prestado apoyo a las salas regionales, por lo tanto, regresaron a ocupar sus plazas en el propio Tribunal Electoral (Sala Superior o áreas administrativas), o a los Juzgados o Tribunales Federales a los que se encontraban adscritos.

Para rescatar algo de la inversión realizada en todo este proyecto, se planteó la posibilidad de crear algunas otras áreas dedicadas a la investigación jurídico-Electoral, así como a la formación de grupos de capacitadores que pudieran realizar esta tarea a nombre del Tribunal Electoral.

A este tipo de propuestas pertenece la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, que dio cabida a diverso personal jurídico encabezado por un Magistrado.

Posteriormente con la realización del proceso electoral del año 2000, se procedió nuevamente a iniciar trabajos de reclutamiento, selección y capacitación de personal jurídico para afrontar tan importante acontecimiento de la vida política del país. Es preciso señalar que en este proceso se eligió Presidente de la República, integrantes de la Cámara de Senadores, diputados federales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, jefes delegacionales, en algunos casos diputados locales e integrantes de ayuntamientos.

En el ámbito Federal por primera vez coincidió la elección de Presidente de la República y la totalidad del Congreso, pues los 500 diputados y 128 Senadores fueron elegidos en la misma jornada electoral. Esto implicó entonces que con la experiencia adquirida en el proceso electoral anterior, las salas regionales no deberían tener ningún contratiempo para dar buenos resultados a la población y a los actores políticos.

Sin embargo, no obstante que la legislación electoral plantea la posibilidad de reelección para la Presidencia de las salas regionales, para este importante proceso electoral del año 2000, no en todas las salas consideraron conveniente la continuación del titular en la Presidencia y procedieron a designar uno nuevo.

Esto de suyo trajo complicaciones, pues en la mayor parte de los casos se volvió al punto de partida: a través de un diplomado en Derecho Electoral, impartido por los magistrados del propio Tribunal Electoral, y profesores investigadores del Centro de Capacitación Electoral, se iniciaron los trabajos para reclutar y seleccionar personal jurídico.

Con la misma idea se realizó un curso propedéutico y con ello se escogió a los mejores promedios para ser contratados considerando su experiencia, méritos académicos y además que durante los cursos hubieran demostrado contar con los conocimientos en la materia procesal y en la electoral.

Una vez seleccionado el personal se impartieron cursos de capacitación con la participación del Instituto Federal Electoral, así como talleres de análisis y discusión acerca de la estructura, atribuciones y procedimientos de esta autoridad electoral. Reproduciendo la experiencia de 1997, en algunas salas se inició un simulacro relativo a la tramitación y resolución de los juicios competencia de las salas regionales.

En estas tareas se contó con el apoyo entre otras instituciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Centro de Capacitación Judicial Electoral y la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Jurisdiccional, estos dos últimos integrantes del propio Tribunal Electoral; igualmente participó la Dirección del Semanario Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Procuraduría General de La República.

A la par de estas actividades y al igual que en el proceso electoral federal anterior, se llevaron a cabo reuniones nacionales de magistrados regionales y reuniones nacionales de magistrados electorales del Tribunal Electoral.

En el proceso electoral del año 2000, la Sala Guadalajara conoció de 68 asuntos; Monterrey, 322; Xalapa, 81; Distrito Federal, 805; y Toluca, 62; para un total de 1,338 asuntos.

Concluida la labor por parte de las salas regionales se procedió de manera similar al proceso anterior, pues el personal que había sido contratado sólo para este evento, fue separado de su trabajo, precisamente por haber concluido la materia del mismo; en tanto que el que había trabajado bajo licencia o permiso tuvo la necesidad de reincorporarse a su base.

Para tratar de justificar la labor desempeñada por los magistrados regionales se les asignaron tareas de investigación jurídica-electoral, con una diminuta estructura orgánica y administrativa que permitió dar cabida a algunas personas que colaboraron en el proceso electoral del año 2000.

Para el proceso electoral del año 2003, y tomando en consideración que existía una experiencia acumulada de dos procesos anteriores, se determinó por parte de las instancias superiores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reducir al mínimo el total de personas que integrarían las salas regionales, basándose para ello en análisis que permitían vaticinar que el número de asuntos que serían sometidos a consideración de las salas regionales sería radicalmente menor a lo acontecido en años anteriores. En efecto para este proceso, la Sala Guadalajara conoció 33 asuntos; Sala Monterrey, 26; Sala Xalapa, 35; Sala Distrito Federal, 69; y Sala Toluca, 51; para un total de 209 asuntos.

En conclusión, podemos señalar que para cada uno de los procesos electorales mencionados, se ha realizado una fuerte inversión para que la infraestructura y su personal, sean los idóneos para cada proceso. A la fecha no se ha encontrado todavía un mecanismo idóneo que permita a las salas regionales funcionar de manera permanente.

Para la reducción de las plantillas de las salas regionales, se han esgrimido sobre todo razones de índole presupuestal; como todos sabemos en los años recientes efectivamente, por las propias circunstancias del país, el presupuesto solicitado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo no se le ha

concedido en los términos solicitados, sino además en algunas ocasiones, se le ha reducido en forma significativa.

Sin embargo, en mi opinión existe además una razón de carácter jurídico, consistente en que las atribuciones y facultades de las salas regionales del Tribunal Electoral establecidas en la Constitución Política, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en el Reglamento Interno y en la Jurisprudencia emitida por el propio Tribunal Electoral, así como la establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser revisadas, para que en su caso se determine un nuevo ámbito de competencia de las salas regionales, de tal manera que puedan funcionar con el carácter de permanentes.

### III. ANÁLISIS PROSPECTIVO DE SU PERMANENCIA

Como se puede apreciar de la breve referencia que se ha descrito sobre el desempeño de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cada vez que se afronta un proceso electoral federal, se da inicio a un ciclo de reclutamiento y capacitación de personal, como si se tratara de la primera ocasión en que se van a establecer estos órganos regionales.

Ello amerita la erogación de recursos presupuestales que tienen que ver desde infraestructura pasando por selección y actualización del personal elegido para integrar las salas, y que al final de cada proceso electoral tales recursos van a un barril sin fondo pues no existe prácticamente recuperación, sino sólo inversión, pues al ser despedido el mayor número del personal contratado, la inversión realizada no se optimiza.

Sabemos que existen diversas propuestas para la revisión de esta situación, todas buscando de diversas maneras justificar la permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Algunas se refieren a la revisión de la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, particularmente a la ampliación de dicha protección; en tanto que algunas otras hacen revisiones integrales de las facultades y compe-

tencia de las salas regionales, a fin de modificar íntegramente los medios de impugnación.

La propuesta completa versa sobre la procedencia del recurso de apelación que sería competencia de las salas regionales en periodos interprocesos; el juicio de revisión constitucional electoral, que podría ser revisado en una primera instancia y en el caso de integración de Congresos locales, por las salas regionales.

Y tratándose del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se tiene la asignatura pendiente de revisar todo lo relativo al derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos y aquí también podría existir la posibilidad de asignar competencia a las propias salas regionales.

También podrían funcionar como una primera instancia en el caso de juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales, sobre todo tratándose de órganos y autoridades de carácter local o estatal.

Las razones reales que hasta ahora se han esgrimido para considerar los cierres temporales de las salas regionales en periodos interproceso, se refieren sobre todo a razones de índole administrativa y práctica, y todas ellas concluyen en cuestiones presupuestales. Es decir, la principal razón ha sido en no afectar el rubro de pagos personales, a cambio de sacrificar infraestructura en estos organismos regionales. Pudiera sintetizarse entonces en que es preferible mantener los ingresos de unos cuantos a buscar la permanencia de la estructura total del tribunal electoral.

Esto es perfectamente entendible pues como anteriormente se señaló, lejos de que el presupuesto de este importante órgano jurisdiccional especializado se incremente, ha sido reducido o en su caso, no se ha otorgado en su totalidad el incremento anual solicitado.

No sólo es el caso del Tribunal Electoral, sino es el problema del Poder Judicial Federal en su conjunto, de ahí que la solución a esta circunstancia lo sería el que al igual que sucede en otros países, se asigne por parte de la Cámara de Diputados, un porcentaje fijo del presupuesto federal para las tareas de impartición de Justicia, pues por antonomasia el Poder Judicial no participa activamente en

la vida política del país (sin soslayar que cuenta con facultades constitucionales para dirimir controversias entre actores políticos, pero en estricto sentido no se trata propiamente de un actor político).

En este sentido, para el adecuado cumplimiento de las delicadas tareas que le corresponden conforme al orden jurídico nacional, el Poder Judicial de la Federación debe apartarse de las discusiones anuales del presupuesto federal, y esto sólo se logra si se le asigna de manera permanente un presupuesto fijo, en el cual se prevea la permanencia en su funcionamiento de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Un problema adicional que en el corto plazo enfrentarán las salas regionales y un poco más adelante la Propia Sala Regional es la manera en que actualmente se contempla en la ley la forma de concluir su encargo los magistrados electorales. En efecto, todos terminarán su gestión de manera simultánea, los magistrados de Sala Superior una vez que concluyan los diez años para los que fueron electos, en tanto que los regionales al concluir ocho años de gestión.

Actualmente se cuenta con la experiencia de lo acontecido en el Instituto Federal Electoral, donde se hizo una renovación total de los titulares de los puestos de consejeros, y actualmente ese organismo realiza una labor muy cuesta arriba.

Por otro lado se ha probado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación un mecanismo de retiros escalonados, que permite en todo momento exista gente experimentada que vaya transmitiendo sus conocimientos a quienes se van incorporando.

En este sentido la propuesta concreta es que los magistrados electorales, de Sala Superior y regionales concluyan su encargo de manera similar a cómo actualmente se lleva a cabo en el máximo tribunal, y con el objeto de homologar el desempeño de funciones, es conveniente que si tienen la misma jerarquía que los ministros, los magistrados de Sala Superior se les amplíe el periodo del cargo hasta por quince años.

En el caso de los magistrados de salas regionales, cuyo cargo es homólogo al de magistrados de Circuito, cuando menos en los

requisitos que deben cubrirse para poder desempeñar esta función, debe revisarse su situación a fin de que se alcancen los niveles de seguridad y estabilidad en el empleo, en aras de que el cumplimiento de la delicada tarea que se les asigna, lo lleven a cabo en las condiciones más idóneas que sin duda repercutirán en el contenido y solidez de las resoluciones que emitan.

Todo lo anteriormente señalado va indisolublemente ligado a la revisión de los marcos jurídicos aplicables en la materia.

A pesar de que existen diversas percepciones y formas de plantear el mismo tema, percibo coincidencia por cuanto a la necesidad de que las salas regionales, por su propia naturaleza, deben alcanzar finalmente el carácter de permanentes, lo que sin duda fortalecerá e incrementará la credibilidad y reconocimiento de los cuales hoy goza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### IV. FUENTES CONSULTADAS

Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura A.C.; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; Tribunal Electoral e Instituto Electoral, ambos del Estado de Puebla, *Revista Derecho y Cultura*, Septiembre-Diciembre 2003, "Ética y Democracia", México 2003.

Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Diagnóstico y Propuestas sobre los Sistemas de Impartición de Justicia en México*, t. II, Themis, México, 2004.

Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano" Informe de un grupo de expertos, México.

Tribunal Electoral, Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, "Informe de Actividades 2000", TEPJF, México, 2000.

Tribunal Electoral, Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, "Informe de Actividades 1999", TEPJF, México 1999.

Tribunal Electoral, "Informe de Actividades Proceso Electoral 1999-2000, TEPJF, México, 2000.

Tribunal Electoral, "Memoria 1997", Tomo II, TEPJF, México, 1998.

Tribunal Electoral, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" TEPJF, México, 2000.

## Algunas reflexiones en torno a la transición democrática en México

Xitlali Gómez Teran

SUMARIO: 1. Aspectos Conceptuales: Concepto de democracia y de transición democrática. 2. Etapas de la transición democrática. 3. Transición democrática en México. 3.1. La revolución mexicana de 1910. 3.2. Reconocimiento a la participación política femenina: derecho al voto. 3.3. El movimiento estudiantil de 1968. 3.4 Aparición del sistema de partidos políticos. 3.5 Reformas trascendentales en materia electoral. 3.6 Reestructuración constitucional de las controversias constitucionales y creación de las acciones de inconstitucionalidad. 3.7 Los medios de comunicación en la transición democrática. 3.8. Alternancia del poder. Conclusiones

### NOTA PRELIMINAR

La transición democrática en México para nosotros debe ser estudiada desde una perspectiva histórica, esto es, los acontecimientos sociales, jurídicos y políticos que de una manera trascendental forman parte del proceso democrático en nuestro país. De ello resulta la explicación del por qué hemos incluido en este breve estudio diferentes temas y acontecimientos, que a simple apreciación parecieran no tener correlación pero que se concatenan en la historia de la transición democrática de México, que influyen de una