

Entre la razón y la fuerza, el Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1988

Silvia Gómez Tagle

EL DESENLACE DE LOS procesos electorales mexicanos había sido casi siempre previsible, con la garantía de que el partido oficial ganara la mayor parte de los cargos de elección en tanto que con los partidos de oposición se negociaban posiciones que no ponían en peligro la hegemonía del PRI. Así la oposición se mantenía “con vida” y se creaba una imagen de democracia y competencia electoral limitada.

Este modelo prevaleció por muchos años a nivel nacional, salvo por conflictos políticos locales muy específicos, que encontraron una expresión en lo electoral. En los años ochenta, por razones que sería muy largo de explicar aquí, la competencia electoral fue en aumento paulatino pero no llegó a poner en riesgo el control gubernamental sobre los resultados electorales a pesar de que entre 1979 y 1985 las elecciones federales se fueron volviendo cada vez más conflictivas y más competidas. En cambio, en las elecciones locales hubo sorpresas importantes, como en el caso de Chihuahua en 1983, al perder el PRI los siete municipios más poblados de la entidad. Sin embargo, el gobierno y su partido hicieron un esfuerzo especial en las elecciones de 1986 con el fin de recuperar el control de la entidad y lo lograron con aparente éxito a pesar de las airadas protestas, por el fraude electoral, de todos los partidos de oposición, de la iglesia católica y de muchos ciudadanos.

En 1986 se había expresado la demanda del sufragio efectivo con el fin de dar vigencia a los procesos electorales para acce-

der al poder político; la cual implicaba necesariamente romper los mecanismos de seguridad que garantizan la permanencia del PRI, evitar la negociación de los resultados y, por lo contrario, introducir un alto grado de *incertidumbre* en los procesos electorales. Desde entonces se ha planteado cada vez con mayor insistencia la necesidad de sustituir el criterio político en la calificación de las elecciones por uno que se sustente en las bases racionales de la jurisprudencia y que permita evaluar en una medida aceptable para la opinión pública, la confiabilidad de los resultados electorales.

El desarrollo de una demanda democrática cada vez más extendida en la sociedad ha impulsado las reformas que se han hecho de 1977 a la fecha en lo contencioso electoral; sin embargo, no se ha consolidado “un contencioso electoral expedito y sencillo”.¹

Antes de 1988 la calificación de las elecciones, se sustentó en criterios políticos tanto a nivel federal como local, las elecciones eran evaluadas en el seno de las asambleas de diputados o senadores, quienes —constituidos en “Colegios Electorales”— han tomado decisiones con base en criterios preferentemente políticos en los que ha tenido especial significación el peso mayoritario del PRI, sin prestar mucha atención al cómputo exacto de los votos; es por ello que ha sido frecuente la negociación entre el partido oficial y los de oposición en torno a los resultados electorales.

En 1988 por primera vez entraron en vigor las innovaciones introducidas en las reformas a la legislación electoral de 1986. En el terreno de lo contencioso electoral, lo más significativo fue la introducción del principio de jurisprudencia en la calificación de las elecciones y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Pero este procedimiento fue sólo complementario ya que siguieron funcionando los procedimientos tradicionales de autocalificación de las elecciones de senadores y de diputados, en sus respectivos Colegios.

En general, el primer método destaca la imparcialidad del órgano calificador y la importancia de la norma jurídica; en la

¹ Enrique Sánchez Bringas, “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en Tribunal de lo Contencioso Electoral, *Informe de actividades: proceso electoral, 1987-1988*, Tricoel, México, 1988, p. 232.

segunda opción, el criterio que guía la calificación es fundamentalmente político y lo que se pretende garantizar es la autonomía de la asamblea al autocalificarse, hecho que se justifica porque ésta tiene la “representación de la voluntad política del pueblo.”² Según opinión de Sánchez Bringas hay dos cuestiones fundamentales que debe resolver lo contencioso electoral; en primer lugar, ¿quién va a juzgar la regularidad de las elecciones?; y, en segundo término, ¿cómo se va a controlar el puntual desarrollo del cómputo?³ Estos problemas plantean la necesidad de analizar algunos de los aspectos formales de lo contencioso electoral como son la posición del Tricoel en el conjunto de organismos calificadores y los criterios jurídicos para ejercer sus funciones. Pero desde una perspectiva sociológica también interesa evaluar la magnitud de los conflictos que se presentaron y el impacto de sus resoluciones en el proceso electoral en su conjunto.

El Tricoel en el proceso de calificación electoral

Los trabajos del Tricoel pueden clasificarse en dos etapas: *a*) la etapa previa a la jornada electoral, y *b*) “la resolución de controversias que se susciten con motivo de la jornada electoral, lo que implica la calificación jurisdiccional de los actos que se impugnen”.⁴ En este trabajo se considerará solamente la segunda por ser la que tuvo mayor importancia en el contexto de los conflictos electorales de 1988.

El proceso de lo contencioso, de hecho, empieza el mismo día de las elecciones de acuerdo con el Código Federal Electoral vigente en 1988. El primer paso se daba al presentar los “recursos de protesta” en la casilla electoral, éstos se pueden plantear también en el comité distrital, para ser evaluados el día del cómputo distrital; sin embargo, tienen poco peso en el proceso legal y más bien se consideran necesarios como un “requisito de procedibilidad”, sin el cual no tienen validez los “recursos de queja” por medio de los cuales se solicita la nulidad de la elección en una casilla o en un distrito electoral. El problema estriba en

² *Ibid.*, p. 232.

³ *Ibid.*, p. 231.

⁴ Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 242.

que tanto los presidentes de las casillas como los de los comités distritales eran designados por el presidente de la CFE (secretario de Gobernación en funciones) y, por lo tanto, se establecía una línea directa de subordinación de los organismos electorales con respecto al ejecutivo federal. Por ello, a la pregunta de ¿quién juzga las elecciones?, se puede responder que en un primer momento es el ejecutivo federal.

Además, en esa legislación se facultó al comité distrital para “repetir el cómputo” de las casillas. De hecho, los comités distritales fueron los únicos que pudieron ver y abrir los “paquetes electorales” después del día de las elecciones. Y esta facultad extraordinaria se concedió en condiciones que pudieran haber sido provocadas por los presidentes de las casillas, o por los presidentes de los mismos comités distritales, en caso de así convenir a sus intereses porque la ley dispone: “cuando los resultados de las actas no coincidan, o no exista acta final de escrutinio y computación en el paquete de la casilla en poder del comité, se practicará el escrutinio y computación levantándose el acta individual de la casilla”.⁵ Estas disposiciones permitieron incluir en el cómputo los resultados de paquetes alterados intencionalmente con el propósito de cambiar el resultado.

Al disponer estos procedimientos el legislador partió de supuestos que en el caso de México son falsos: *a*) que el fraude es un hecho excepcional; y, *b*) que las autoridades electorales son imparciales. Por ejemplo, en 1988, hubo un buen número de casos en los que los presidentes de las casillas no dieron por presentados los recursos de protesta, razón por la cual los recursos de queja fueron desechados; o bien los presidentes de los comités distritales se negaron a recibir los recursos de queja, omitieron enviarlos al Tricoel, o dejaron fuera del expediente documentos importantes que habrían servido para probar el alegato del partido recurrente.

Al término de las sesiones de cómputo distrital y en caso de no haber recursos de queja, los expedientes de las elecciones de diputados de mayoría y de presidente fueron remitidos a la CFE.

⁵ Al término del escrutinio y computación se formará un paquete con la documentación siguiente: un ejemplar del acta de instalación; del acta de cierre de la votación; del acta final de escrutinio y computación; las boletas con votos válidos y votos nulos; boletas inutilizadas (sobrantes); lista nominal y adicional de electores, y los escritos de protesta, Código Federal Electoral, artículo 275.

Los expedientes de las elecciones de diputados de representación proporcional fueron enviados primero a la Comisión Local Electoral de la cabecera de cada una de las cinco circunscripciones y los de las elecciones de senadores a las 32 comisiones electorales locales, con el fin de que cada una efectuara el cómputo respectivo.⁶

El legislador previó que sólo los expedientes de los distritos en los que se hubieran presentado recursos de queja se enviarían directamente al Tricoel, pero en las elecciones de 1988 ocurrió esto en la mayor parte del país, por lo que llegaron al tribunal 256 expedientes de un total de 300 distritos electorales.⁷

El Tricoel fue constituido como un tribunal autónomo que debía ceñirse a las normas jurídicas para evaluar los resultados y emitir una resolución “inapelable e inatacable”.⁸ En el terreno jurisdiccional el tribunal fue la última instancia, pero quedó a los Colegios Electorales la decisión política sobre el resultado electoral. De esta forma se combinaron los dos principios de calificación, el jurisdiccional y el político; pero el primero quedó subordinado al segundo. Después del tribunal, los expedientes de diputados y de presidente pasaron a la CFE en donde se haría una primera evaluación y se decidiría sobre los candidatos a diputados ganadores que merecieran recibir “una constancia de mayoría”. Los candidatos a diputados merecedores de la constancia de mayoría, pasan a formar parte del Colegio Electoral. Finalmente los expedientes se turnaron al Colegio Electoral de Diputados, que estaba compuesto por los presuntos diputados a quienes la CFE otorgó constancia de mayoría. Lo mismo ocurrió en su caso con los candidatos a senadores que recibieron “constancia de mayoría” de las Comisiones Locales Electorales.

Es pertinente destacar el hecho de que los “expedientes de las elecciones” siguen una trayectoria totalmente diferente a la

⁶ Respecto a la trayectoria de los documentos electorales ver Código Federal Electoral, artículos: 293 (recepción de los paquetes), 297 (remitir los expedientes), 299 (paquete electoral resultado del cómputo distrital), 300 (cómputo de elección de senadores), 301 (cómputo de la elección de presidente), 304 (cómputo de la elección de senadores en las Comisiones Locales), 306 y 307 (cómputo de la elección de diputados de representación proporcional).

⁷ Versión estenográfica de las sesiones de la Comisión Federal Electoral, 21 de julio de 1988.

⁸ Funciones del Tricoel en la Legislación de 1986 “cuyas resoluciones serán obligatorias”, con “carácter de definitivas e inatacables”, Código Federal Electoral, CFE, México, 1987, p. 34.

de los "paquetes electorales". Dice el Código Federal Electoral: "al término del escrutinio y computación de cada una de las elecciones [en la casilla electoral] se formará, un paquete..." que contiene las boletas, las actas y los escritos de protesta presentados en la casilla. Este paquete debió ser entregado por el presidente de la casilla y otros representantes de partidos en el comité distrital; donde debió permanecer bajo vigilancia hasta el día del cómputo distrital. Al término del cómputo distrital se formará un nuevo paquete con los documentos relativos a cada elección de cada casilla y del escrutinio y cómputo distritales. Finalmente los "paquetes" de las elecciones de diputados (de mayoría y representación proporcional) y de las elecciones de senadores y de presidente se envían a la Cámara de Diputados, "para su depósito y salvaguarda en tanto se califica la elección".⁹

Estos "paquetes" fueron el centro de los debates en las elecciones federales de 1988, desde el inicio del proceso hasta que finalizó la calificación presidencial porque ahí estaban los documentos originales que podían contener evidencias de la realidad electoral que estaba a discusión, además de que sólo esos documentos originales tenían valor como "pruebas" de irregularidades impugnadas en los procesos electorales.

De todos los organismos encargados de la calificación electoral, el único que los tuvo físicamente a su alcance fue el Colegio Electoral de Diputados. Pero si hubiera existido la voluntad política para hacer prevalecer el criterio jurisdiccional por sobre el criterio político, en la calificación del proceso electoral, tanto el Tricoel, como la CFE o el Colegio Electoral de Senadores podían haber solicitado que permitieran a sus comisionados examinar los "paquetes", porque la ley no establece ninguna prohibición al respecto. Sin embargo, después de tres meses de discusiones, nadie tuvo acceso a los paquetes electorales y hasta la fecha siguen resguardados por el ejército en los sótanos de la Cámara de Diputados.

Las normas electorales

El segundo problema que formulaba Sánchez Bringas era ¿cómo

⁹ Código Federal Electoral, artículos 280, 299, 300 y 301.

se va a controlar el puntual desarrollo del cómputo? Este problema conlleva otro, ¿cómo evitar que las cifras electorales sean alteradas?; y en caso de que así ocurra ¿qué se puede hacer para evitar que el efecto del fraude distorsione la voluntad popular expresada en el voto? Ésta es la esencia de lo contencioso electoral y también el área más débil en la legislación electoral mexicana. Sin pretender ser exhaustiva, se analizan algunas de las dificultades más notables.

En primer lugar hay que tener presente la existencia de vacíos en la legislación electoral. Por ejemplo, no hay criterios establecidos que permitan solicitar la nulidad de las elecciones de senadores (en toda una entidad), de diputados de representación proporcional (en toda una circunscripción) o de presidente (en toda la República). Cabe preguntarse si se podría sostener el mismo criterio vigente para este fin respecto a las elecciones de diputados de mayoría relativa, donde la anulación del 20% o más de las secciones electorales del distrito, puede producir la nulidad de la elección en ese distrito. En varios casos se pretendió solicitar la nulidad de las elecciones de senadores sin que existiera un criterio o un procedimiento para ello; lo mismo ocurrió con la elección presidencial, que siendo la más importante, fue la que menos se calificó con un criterio jurisdiccional. De hecho se podría decir que las únicas elecciones que valoró el Tricoel con un criterio jurisdiccional fueron las de diputados de mayoría relativa. De las demás sólo se consideraron aspectos parciales a nivel distrital, pero nunca se valoró el conjunto de los datos.

Otro gran obstáculo en la prueba del fraude fue la definición tan limitada de las *nulidades*.¹⁰ En los casos de nulidad señala: “que se ejerza violencia física o exista cohecho” o, “violaciones sustanciales en la jornada electoral”. Por violaciones sustanciales se entienden: *a*) escrutinios realizados fuera de los lugares señalados; *b*) recepción de la votación fuera de la fecha indicada; *c*) recepción de votación por personas no autorizadas; *d*) que en 20% de las secciones se hubiera impedido el acceso a los representantes de partidos o de candidatos, y *e*) que no se hubieren instalado las casillas.

Sin embargo, la nulidad sólo se declara en caso de que “se demuestre que las mismas [violaciones] son determinantes en el

¹⁰ Código Federal Electoral, artículo 336.

resultado de la elección”. La redacción del Código Federal Electoral conlleva la exigencia de que el partido recurrente pruebe “lo que habría pasado de no haber habido fraude”, con el fin de demostrar que el fraude modificó el resultado de las elecciones. En virtud de que el fraude no se “persigue de oficio”, si se llega a la conclusión de que fue un “fraude menor” y, por lo tanto, no fue “determinante del resultado”, entonces las autoridades electorales consideran que puede quedar impune. Este criterio hace prácticamente imposible la prueba del fraude con un criterio jurisdiccional.

Además el Código limitaba la naturaleza de las “pruebas” de tal forma que sólo podían aceptar “documentales públicas”, o sea documentos expedidos por una autoridad, excluyendo otros tipos de pruebas como: testimonios, documentos, pruebas periciales, etc. Esta definición de la prueba en lo contencioso da una función preponderante a los documentos originales contenidos en los “paquetes” y a los notarios públicos, quienes tienen que dar fe de los hechos para que los testimonios o los documentos sirvan como “documentales públicos”. Pero los notarios muchas veces no quieren o no pueden cumplir con esa función. En parte, es lógico que se nieguen a dar fe del fraude cometido por el PRI, en virtud de que las notarías públicas son concesiones otorgadas por el gobierno.

Pero cuando la contienda electoral ha adquirido una importancia política generalizada, y el fraude empieza a usarse, no sólo para reforzar una imagen de legitimidad, sino para ganar las elecciones en muchas casillas, sería necesario tener un notario en cada casilla para que diera fe de lo ocurrido. Antes de julio de 1988 hubo otras experiencias electorales en donde esto ya se había comprobado; por ejemplo, en la ciudad de Chihuahua en 1986 los notarios fueron insuficientes para documentar las demandas que entonces planteó el PAN en más de 1 000 casillas electorales. Pero, además, en caso de que se consiga llevar al notario a la casilla, éste difícilmente puede presenciar el momento en que llega un contingente de policías a votar sin estar en el padrón y bajo las órdenes del jefe, o el momento en que expulsan al representante de la oposición con el fin de alterar los resultados o se llevan la urna a casa de alguien para “arreglarla” antes de entregarla en el comité distrital, etc. Lo más que puede hacer el notario, en general, es tomar declaración de quiénes presenciaron los he-

chos y “dicen que así ocurrió”; pero frecuentemente resulta que según el criterio legal, eso no es suficiente porque esas declaraciones son “dichos de un testigo” pero no prueban los “hechos”.

Un obstáculo más está en la imposibilidad de acceder a los documentos probatorios del fraude porque muchas veces estaban contenidos en los paquetes electorales. El Tricoel no tuvo acceso a los documentos que podían probar un buen número de irregularidades, por esta razón se declaró incompetente para resolver algunos casos y se limitó a recomendar que los Colegios Electorales los analizaran a fondo.

Por las limitaciones antes expuestas lo contencioso electoral, desde la perspectiva de su aplicación en procesos electorales concretos, ha contribuido muy poco al mejor control del puntual desarrollo del cómputo. Este problema parece haber existido desde mucho antes de que se iniciara el proceso de reforma política en 1977 sin que fueran motivo de conflictos sociales demasiado graves a nivel nacional, ya que las contiendas electorales habían tenido importancia en contextos locales aislados: Mérida y San Luis Potosí en los años sesenta, Nayarit en los setenta, entre otros. Pero de 1979 en adelante los conflictos que se han suscitado en torno a la legitimidad de los procesos electorales tanto federales como locales, han ido en constante ascenso hasta culminar en 1988 con el cuestionamiento a la veracidad de los resultados, ya no sólo de elecciones locales, sino de la elección presidencial. Por esta razón, lo contencioso electoral ha pasado a ser de primordial importancia para la legitimidad del sistema político en su conjunto.¹¹

La resolución de un caso ejemplar: el VII distrito de Guerrero

No se tiene información suficiente para entrar a un análisis detallado de todas las resoluciones del Tribunal ni sería factible por limitaciones de espacio, pero es muy interesante presentar el único caso que publicó el Tribunal.¹²

¹¹ Un estudio comparativo de los conflictos electorales entre 1979 y 1985 se publicó en “Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, enero-abril de 1988.

¹² José Luis de la Peza, “El valor probatorio del acta final de escrutinio”, en Tricoel, *Informe de actividades, 1987-1988*, México, 1988, p. 123.

El debate en torno a este caso fue muy interesante porque puso de manifiesto la dificultad de demostrar la validez de las pruebas y la ambigüedad del concepto de documentales públicos. De este caso existían documentos que presentaban resultados distintos de las elecciones: las copias de las actas de las casillas en poder del partido recurrente (en este caso el PARM) que generalmente no se consideran “documentales públicos”; y las actas “originales” pero visiblemente alteradas que ofreció el Comité Distrital como prueba del resultado oficial.

En su recurso de queja el PARM decía que el VII Comité Distrital de Guerrero “había violado el procedimiento legal de cómputo porque había contabilizado actas alteradas que no coincidían con las copias en poder de los partidos políticos”.¹³ Como pruebas ofreció sus copias del acta de la sesión del cómputo distrital y 162 actas finales de escrutinio de otras tantas casillas.

A pesar de toda la argumentación que acompañó el proyecto de resolución que presentó el magistrado De la Peza, el pleno del Tricoel consideró *infundado* el recurso de queja del PARM. Este ejemplo permite valorar tanto las limitaciones como la falta de objetividad en las resoluciones del Tribunal. ¿Cuántos recursos se desecharon o se consideraron infundados en condiciones similares?

Las consideraciones del magistrado versaron sobre la calidad de los documentos presentados por ambas partes como “documentales públicas”, habiendo llegado a la conclusión de que las actas que remitió el Comité Distrital no tenían la calidad de documentales públicas porque carecían de la firma de los representantes y en ellas “ni siquiera se señalaba que éstos se hubieran negado a firmar o que hubieren estado ausentes al momento del levantamiento del acta final de escrutinio y computación”.¹⁴

Del análisis de estos documentos (realizado por el magistrado ponente) se desprende que el triunfo corresponde al candidato del partido recurrente. El magistrado también observó que en estas actas sin firma, era donde había mayores diferencias con copias de las actas presentadas por el PARM y que frecuentemente sólo había votos a favor del PRI (cuadro 1).

A pesar de que las actas presentadas por el PARM eran co-

¹³ *Ibid.*, p. 123.

¹⁴ *Ibid.*, p. 128.

pías, fueron aceptadas como *documentales públicas* por tener la firma de los funcionarios de casilla y de los representantes de los partidos. (Casos como éste se presentaron en varios distritos; sin embargo, no se aplicaron estos criterios en la CFE o en los Colegios Electorales.)

Cuadro 1

Distrito VII de Guerrero.
Propuesta de resolución al pleno del Tricoel elaborada
por el magistrado José Luis de la Peza

<i>Comparación de las actas presentadas por el partido recurrente y por el Comité Distrital</i>		
	PRI	PARM
Votos coincidentes	5 197	13 473
Votos de actas no coincidentes aportadas por el Comité presumiblemente válidas	979	311
Votos de actas aportadas por el PARM “debidamente requisitadas”	738	1 490
Votos de actas aportadas por el Comité “debidamente requisitadas”	3 646	1 181
Votos de las actas aportadas únicamente por el PARM “debidamente requisitadas”	186	844
<i>Total</i>	<i>10 746</i>	<i>17 299</i>

Fuente: *Informe de actividades del Tricoel, 1988*, México, 1988, pp. 128 y 129.

De acuerdo con las consideraciones del magistrado debían anularse los resultados de 28 secciones electorales del distrito VII de Guerrero, lo que representaba más del 20%, por lo que propuso a la CFE la *no* expedición de la constancia de mayoría al candidato del PRI y recomendó la anulación de las elecciones.

El desenlace de este caso demostró al inoperancia de los principios de jurisprudencia que intentó sostener el Tricoel y la persistencia de los criterios políticos para la evaluación de los resultados electorales.

El Tribunal resolvió “dejar a salvo los derechos de los partidos” para que llegado el caso el Colegio Electoral valorara las pruebas contenidas en los paquetes electorales.

Elecciones impugnadas de 1988

Es muy difícil valorar el contenido de los recursos de queja presentados en las elecciones de 1988, sin contar con los expedientes originales, pero se intentará hacer un análisis cuantitativo para ofrecer una imagen de los conflictos que suscitaron esas elecciones.

El recurso de queja es una unidad difícil de manejar porque en ocasiones un recurso sirvió para impugnar todas las elecciones que tuvieron lugar en un distrito y en otras un mismo partido presentó varios recursos, uno por cada tipo de elección.

Por ello se presentan casos de distinta complejidad: recursos de queja que impugnan una sola elección, otros que impugnan dos, tres y hasta cuatro elecciones. También en 217 recursos los partidos recurrentes no especificaron qué elección impugnaban. El Tricoel desechó esos recursos por "improcedentes".

Las elecciones más impugnadas fueron las de diputados de mayoría relativa con 319 recursos de queja, las de presidente y senadores sólo tuvieron 237 y 225 recursos respectivamente de un total de 300 distritos electorales federales. Las elecciones de la Asamblea del Distrito Federal fueron recurridas en 40 distritos de un total de 40 en esta entidad.

Pero el análisis por tipo de elección no permite conocer que tan impugnadas fueron las elecciones porque en muchas ocasiones había varios recursos que fueron presentados en un mismo distrito por diferentes partidos, o un mismo partido presentó uno o varios recursos para impugnar varias elecciones.

Recursos de queja por partido y por distrito

Con el fin de proporcionar una imagen más precisa de los conflictos que suscitaron las elecciones del 6 de julio, se han sintetizado los datos por distrito y por partido. Se tomó como unidad el distrito electoral en el que se presentaron los recursos y los partidos políticos recurrentes. Con este criterio, el partido más activo fue el PAN, que presentó recursos de queja en 131 distritos; en segundo y tercer lugares quedaron el PFCRN y el PMS (con 85 distritos impugnados y 79, respectivamente). Después el PPS con 62; el PRI con 58; el PARM con 55 distritos; y en un ni-

vel muy inferior el PRT que sólo presentó recursos en 11 y el PDM en 5 distritos. La suma de estos distritos impugnados no corresponde a los 593 (cuadro 2) porque se está contando sólo un recurso de queja por partido y por distrito; si un partido en vez de presentar un recurso para impugnar las elecciones de diputados, senadores y presidente, presentó tres recursos distintos en ese mismo distrito, solamente se está contando como “la impugnación de un partido”.

Estos datos dan indicios de las estrategias de algunos partidos; por ejemplo, el PRI concentró sus esfuerzos en el Distrito Federal y en los estados de México, Jalisco y Michoacán, que fueron entidades en las que perdió varias elecciones. El PAN también concentró sus esfuerzos en el Distrito Federal, donde presentó quejas en 16 distritos; en el Estado de México impugnó 13 distritos; en Jalisco 9; en Puebla 9; en Nuevo León 9, y en Chihuahua 8. Los partidos del FDN (PPS, PARM, PMS, PFCRN) presentaron mayor número de quejas, muchos de ellos coincidentes en un mismo distrito dado que tenían un candidato a la presidencia y muchos candidatos locales en común. Por esta razón el número total de recursos de queja presentados fue más elevado: Puebla (33 distritos), Veracruz (32 distritos), Guerrero (28 distritos), Oaxaca (21 distritos), México (19 distritos), Nuevo León (15 distritos), Coahuila (15 distritos) y Guanajuato (13 distritos).

El análisis de los recursos de queja presentados en un distri-

Cuadro 2

Resoluciones del Tricoel por recurso de queja

	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Recursos fundados	64	10.79
Recursos infundados	323	54.47
Recursos desechados	180	30.35
Desistimientos de recursos	3	.51
Recursos duplicados	12	2.02
Recursos sobreseídos	11	1.86
<i>Total</i>	<i>593</i>	<i>100</i>

Fuente: Tricoel; *Informe de las actividades 1987-1988*, México, 1988, p. 357.

to electoral por fuerzas políticas independientes entre sí (que no tienen candidatos comunes) es interesante porque puede dar una idea de que las irregularidades que se están denunciando obedecen a una percepción objetiva del proceso electoral y no sólo al interés de impugnar el resultado que le da el triunfo a un partido contrario. Así que este criterio da una idea de la "legitimidad social" de las elecciones.

También es necesario diferenciar entre los recursos de queja presentados por el partido del Estado, de los que presentaron los demás partidos, que aquí han sido llamados "partidos de oposición", no por un prejuicio negativo en contra del PRI, sino por el hecho objetivo de que los intereses de sus candidatos y los del gobierno encargado de supervisar el proceso electoral se identifican a tal punto que el partido oficial goza de privilegios que se niegan a los demás partidos, por lo que difícilmente se puede pensar que el PRI sea "víctima" del fraude de otros partidos. Es por ello que los recursos de queja que presentó el PRI deben valorarse de forma distinta, en atención al criterio de legitimidad electoral. En atención a los recursos de queja los 300 distritos electorales se clasificaron en cuatro categorías:

a) Distritos en los que sólo hubo recursos de queja de una fuerza política (uno o varios recursos de queja de uno o varios partidos del FDN). En este caso se encontraron 38% de los distritos electorales.

b) Los que impugnaron dos o más fuerzas políticas independientes entre sí, 35% de los distritos. En este grupo hay que considerar los distritos en los que presentaron recursos de queja, el PRI y uno o más partidos de oposición que fueron 8% de los casos.

c) Los que sólo impugnó el PRI, 11% de los casos.

d) Distritos en los que no se presentó recurso de queja, 16% de los casos.

En 1988 fue muy difícil establecer criterios de "legitimidad social" de las elecciones; por ello es entendible la desesperación priista al encontrarse que la sociedad empezó a cuestionar los procedimientos que se habían usado para ganar las elecciones durante muchos años. Como si de pronto los partidos poli-

ticos de oposición pretendieran acceder al poder político y cuestionar todo el procedimiento electoral.

Los criterios del fraude

La desproporción entre la cantidad de recursos de queja presentados y la capacidad del sistema político mexicano para darle respuesta se manifestó por primera vez con toda su crudeza en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, ya que la respuesta que dio a las quejas fue en el mejor de los casos insuficiente.

El Tribunal encontró sin fundamento 529 de los 593 recursos de queja presentados; solamente encontró parcialmente fundados 64 recursos y recomendó la anulación de muy pocas casillas (cuadro 2). Los recursos *infundados* fueron 323. En la mayor parte de los casos se explicó que no había fundamento por “falta de pruebas”. Sin embargo, como se pudo apreciar en el ejemplo del VII distrito de Guerrero, los criterios que aplicaron los magistrados fueron demasiado estrechos, ya que ni siquiera en ese caso se dictó una resolución que diera por fundado el recurso de queja del PARM a pesar de las múltiples evidencias que existían de que los datos oficiales fueron alterados por el presidente del Comité Distrital a favor del PRI. Este ejemplo haría sospechar que había el temor de poner en riesgo el control político del grupo gobernante.

Otros 180 recursos de queja fueron “desechados”. Esto se debió a varias causas: no existía con antelación el recurso de protesta; presentación extemporánea del recurso de queja; la falta de acreditación de la persona que presentó el recurso de queja; por estar mal redactado; o bien porque no se precisó el distrito y la elección que se impugnó.

Fueron 11 los recursos *sobreseídos*, en los cuales el Tribunal quiso dejar “a salvo” los derechos de los partidos, porque no pudo entrar al fondo del análisis del problema en virtud de que las pruebas estaban en los paquetes electorales y, por lo tanto, no tuvo acceso a los documentos.

Impacto del Tricoel en el proceso electoral

Se mencionó con anterioridad que el Tribunal encontró fundamento suficiente para recomendar la nulidad de unas cuantas ca-

sillas impugnadas en 64 recursos de queja. De las 54 000 casillas que se instalaron el 6 de julio en todo el país sólo se recomendó la nulidad de 306 casillas en la elección de diputados, lo que apenas representó 0.56% del total (cuadro 3). En el caso de las elecciones de senadores y de presidente la cantidad fue menor (20 y 209, respectivamente); y para la elección de la Asamblea del Distrito Federal, solamente fueron 24 casillas anuladas en un distrito. Asimismo, es interesante observar que los recursos más exitosos fueron los presentados por el PAN en Baja California (anulación de 66 casillas en la elección de diputados) y en Sinaloa (67 casillas); en el Distrito Federal fueron exitosos los recursos del PAN, del FDN y del PRI; en el Estado de México los recursos del PAN y del FDN, en Morelos sólo fueron exitosos los recursos del PRI, en Guanajuato los del PAN, PRI, FDN y PDM, y Puebla los recursos del PAN y del FDN.

Además de esos recursos de queja fundados hubo sólo dos distritos de Guanajuato en los que se recomendó "modificar el cómputo de la lista regional de candidatos de representación proporcional para igualarla a la de la mayoría relativa". En todos los demás casos sólo se hizo referencia al resultado de las elecciones en el distrito electoral impugnado.

Por un lado, la distribución geográfica de los recursos de queja que el Tricoel encontró "fundados" indica que los partidos de oposición tienen más oportunidad de éxito en los lugares en donde tienen mejor estructura partidaria, como ocurrió con el PAN en Baja California, Sinaloa y el Distrito Federal. Pero también demuestra que el partido oficial, a pesar de controlar indirectamente casi todo el proceso electoral, pudo usar los recursos de queja con el fin de modificar un resultado electoral que le fue adverso, como parece haber ocurrido en Morelos. Por otro lado, hay que recordar que muchas de las resoluciones del Tricoel fueron ignoradas por los organismos electorales encargados de las etapas posteriores del proceso electoral: la CFE y los Colegios Electorales.

En primer lugar, en ningún caso se atendió la recomendación del Tricoel ni en el sentido de declarar la nulidad de una elección ni de abrir los "paquetes electorales", por lo que se puede afirmar que prevalecieron los criterios políticos por sobre los jurisdiccionales en la resolución de esos conflictos electorales.

En virtud de las álgidas discusiones en torno a la posibilidad

Cuadro 3

Tribunal de lo Contencioso Electoral.
Distritos y casillas impugnados por recursos de queja fundados

Entidad	Partidos recurrentes		Elección									
	Senadores	Diputados	Presidente	NI ¹	D ²	C ³	D	C	D	C	D	C
01 Aguascalientes		PAN		1	2	1	2	1	2			
02 Baja California		PAN		3	48	4	66	3	48			
05 Coahuila		PAN-FDN		1	1	1	1	1	1			
08 Chihuahua		PAN-PRI		1	1	2	7	1	1	1	2	
09 Distrito Federal		PAN, PRI, FDN		3	58	9	35	4	62	1	24	
11 Guanajuato		PAN, PRI, FDN, PDM		2	3	5	20	2	3		DRP ⁴	
14 Jalisco		PRI-FDN		2	6	3	10	3	5			
15 México		PAN-FDN		—	—	2	23					
16 Michoacán		PRI		1	7	2	9	1	7			
17 Morelos		PRI		—	—	2	23					
18 Nayarit		PAN		1	2	1	2	1	2			
19 Nuevo León		PAN-FDN		1	4	1	4	1	4			
21 Puebla		PRI-FDN		2	12	4	16	1	11			
25 Sinaloa		PAN-FDN		1	46	2	67	1	46			
28 Tamaulipas		PAN-FDN		1	7	1	7	1	7			
30 Veracruz		PAN				1	4					
31 Yucatán		PMS		1	9	1	9	1	9			
32 Zacatecas		PAN-FDN		1	1	1	1	1	1			
<i>Total</i>				22	207	43	306	23	209	2	26	

¹ Elección no identificada en el recurso de queja.

² Distritos impugnados por uno o varios partidos.

³ Casillas impugnadas por uno o varios partidos.

⁴ Cómputo de diputados de representación proporcional.

Fuente: Tribunal de lo Contencioso Electoral, *Elecciones 1988*, México, 1988. Según listado de "Recursos de queja fundados", pp. 46 a 52.

de examinar los documentos contenidos en los "paquetes electorales", se ha hecho un seguimiento especial de los distritos en los que la resolución del Tricoel recomendó el análisis de esos documentos. En el listado de las resoluciones publicado en la Primera Memoria del Tribunal se detectaron 11 distritos "sobreséidos", incluyendo el VII distrito de Guerrero que fue mencionado con anterioridad (ver cuadro 4).¹⁵

Al ser analizados estos 11 expedientes en la CFE, se decidió

¹⁵ Tribunal de lo Contencioso Electoral, *Elecciones 1988*, Tricoel, México, 1988.

Cuadro 4

Distritos sobreseídos*

<i>Entidad</i>	<i>Distritos</i>	<i>Tricoel Partidos recurrentes</i>	<i>CFE CM</i>	<i>Colegio Electoral PG</i>
Chihuahua	II	PAN	PRI	PRI
	X	PAN	PRI	PRI
Distrito Federal	XXXV	PAN	PRI	PRI
	XXXVIII	PAN	FDN	FDN
Guerrero	VII	PARM	FDN	FDN RI
México	XX	FCRN	—	FDN
Morelos	II	PARM	PRI	PRI
Puebla	VIII	PPS, PMS, PARM	—	FDN
		PFCRN		
Sonora	VII	PAN	PRI	PRI

* Distritos en los que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no entró en el análisis de los recursos por estar los documentos probatorios en los paquetes.

Fuentes: Tribunal de lo Contencioso Electoral, *Elecciones 1988*, México, 1988; análisis de las páginas 57 a 93; síntesis de las resoluciones de recursos infundados, desechados y sobreseídos. Versiones estenográficas de la CFE, México, 1988. Secretaría Técnica de la CFE, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, LIV Legislatura, del día 15 al 31 de agosto, México, 1988.

Claves

Columnas:

Tricoel: (Tribunal de lo Contencioso Electoral)

CFE: (Comisión Federal Electoral)

CM: Constancia de mayoría otorgada a:

—siglas del partido

—no se otorgó constancias (en blanco)

Colegio Electoral:

PG: Partido ganador

—siglas del partido

RI: Resultado incongruente

“negar la constancia de mayoría” en los distritos XX del Estado de México y VIII de Puebla, al llegar los casos al Colegio Electoral de Diputados se asignaron a los partidos recurrentes (pertenecientes al FDN).

El VII distrito de Guerrero y el XXXVIII del Distrito Federal

se asignaron al FDN en la CFE y se confirmaron en los mismos términos en el Colegio Electoral. En cambio, la CFE dio el triunfo al PRI en el II y el X distritos de Chihuahua, en el XXXV del Distrito Federal, en el II de Morelos y en el VII de Sonora; y el Colegio Electoral notificó esa decisión.

Finalmente, hay que considerar que en algunos casos el PRI cedió a las presiones de otros partidos y el Colegio Electoral les concedió el triunfo, pero no se modificaron los resultados electorales; así fue como se inventaron los “diputados de minoría” o sea candidatos que obtuvieron el triunfo a pesar de no tener la mayoría de los votos. Este procedimiento de “calificación electoral” tuvo el propósito de que el partido oficial conservara el porcentaje necesario de votos para recuperar las curules que perdió en las elecciones de diputados de mayoría relativa por la vía de la representación proporcional.¹⁶

De nueva cuenta el VII distrito de Guerrero, con cabecera en Acapulco, es un buen ejemplo para demostrar este hecho. En este caso se reconoció el triunfo del candidato del PARM, pero no se anularon los votos de las actas falsificadas:

Partido ganador, PARM	16 027 votos	31.78%
Segundo partido, PRI	21 449 votos	42.53%
Otros partidos	12 955 votos	25.68%
Total	50 431 votos	100.00%

Con un criterio similar resolvió el Colegio Electoral el VIII distrito de Guanajuato, el II de Guerrero, el I de Tamaulipas y el XXII de Veracruz.

Conclusiones

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue una instancia novedosa que se creó a partir de las reformas a la legislación electoral de 1986, como respuesta a la demanda de una mayor transparencia en los procesos electorales y sus resultados.

Esta demanda surgió en el seno de los partidos políticos de

¹⁶ Artículo 54 constitucional. Mecanismos para designar una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, a pesar de que no hubiera un partido con mayoría absoluta en los votos.

oposición y en la sociedad civil en los años ochenta, puede verse como el incipiente desarrollo de las tendencias que se han expresado del 6 de julio de 1988 a la fecha. Cada vez más parece fortalecerse la exigencia de que las elecciones sean el medio real de acceder al poder político y esto implica efectuar profundas transformaciones en las costumbres electorales y en los procedimientos de calificación. En este contexto, los partidos de oposición propusieron la vía jurisdiccional de calificación electoral con el fin de establecer criterios objetivos y racionales para evaluar los resultados de las elecciones. Sin embargo, la creación del Tricoel, padeció varios vicios de origen que opacaron su desempeño en los procesos electorales de 1988.

En primer lugar, se creó un tribunal autónomo, con plenas facultades, cuyas decisiones debieron ser “inapelables e inatacables” pero se dejó que los Colegios Electorales de la Cámara de Senadores y de la de Diputados conservaran intactas las facultades de “última instancia en la calificación electoral”, de tal suerte que no estaban obligados a sujetarse a las decisiones del Tricoel. Los Colegios Electorales mantuvieron en 1988 sus antiguas tradiciones de “calificación política” y desatendieron en muchos casos las recomendaciones del Tricoel.

En segundo lugar, se podría decir que el Tricoel nació “con las manos atadas”. La definición legal del concepto de “prueba” es tan estrecho en la legislación mexicana que en la mayor parte de los casos es imposible probar el fraude electoral, por lo que el Tricoel tuvo que declarar “infundados” o “desechados” un gran número de recursos de queja. Una circunstancia que impidió su funcionamiento satisfactorio fue que los plazos fijados para presentar las pruebas y los recursos de queja son muy rígidos, porque partidos recurrentes no pudieron cumplirlos a satisfacción; además de que las autoridades electorales encargadas de recibir los recursos de protesta o de queja y de remitirlas al Tricoel, son las frecuentemente implicadas en el fraude, por lo que se negaron a dar por recibidos los recursos “en tiempo y forma”, o bien no remitieron al Tricoel las pruebas documentales.

En otras ocasiones el Tricoel no tuvo acceso a las pruebas debido a que éstas estaban contenidas en los “paquetes electorales” los cuales fueron remitidos directamente, de los Comités Distritales al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

También hay que tomar en cuenta las grandes lagunas que hay en lo contencioso electoral, ya que sólo existen mecanismos para solicitar la nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa (por distrito electoral). No están definidas las condiciones que podrían conducir a la nulidad en las elecciones de diputados de representación proporcional, de senadores ni de presidente.

Finalmente, a pesar de todo el formalismo jurisdiccional que guardó el Tricoel, el ejemplo del VII distrito electoral de Guerrero, permite sospechar que sus resoluciones fueron excesivamente conservadoras y en ocasiones favorecieron al partido oficial.

La transición hacia un nuevo tipo de democracia política implica un cambio en los procedimientos para evaluar la legitimidad de los resultados electorales y definir los conflictos en un marco preferentemente jurisdiccional.

Esta transición en las elecciones federales de 1988 fue inconclusa desde su origen en la reforma electoral, de 1986. Pero, además, la legislación no puede ser la única salvación, ya que lo contencioso electoral puede resolver conflictos de casos excepcionales; el problema fundamental de 1988 fue que se impugnaron, por medio de recursos de queja, 256 de los 300 distritos electorales federales. En esta situación las funciones del Tricoel fueron rebasadas por la magnitud de un conflicto que afectó la legitimidad del sistema político mexicano en su conjunto, y que no podía ser resuelto por la vía jurisdiccional aún en el caso de que ésta fuese eficaz.

El problema que se ha venido planteando del 6 de julio a la fecha va más allá de lo contencioso electoral a pesar de su gran importancia, ya que la demanda generalizada de "sufragio efectivo" supone un cambio profundo en las relaciones políticas y en la normatividad social que rige los procesos electorales, pero sobre todo sería necesario que el gobierno y su partido dejaran de controlar los órganos electorales.

