

41
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Actividad Jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral Desde la Perspectiva de su Oficina de Prensa; Proceso Electoral Federal de 1994

T E S I S I N A
Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias de la Comunicación
p r e s e n t a

JOSE JACINTO DIAZ CAREAGA

Asesora: Lic. Adriana Meléndez Mercado



Cd. Universitaria

Enero de 1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Indice

	Pág.
Introducción	4
I. Antecedentes	9
1. El proceso electoral	10
2. La calificación electoral	11
3. Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel)	13
3.1. Modificaciones constitucionales en materia electoral de 1986	14
3.2. Código Federal Electoral	16
3.3. Reglamento Interior del Tricoel	19
3.4. Proceso electoral federal de 1988, manejo de la información	21
4. El Tribunal Federal Electoral (TFE)	25
4.1. Modificaciones constitucionales en materia electoral en 1990, 1993 y 1994	28
4.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	32
4.3. Reglamento Interior del TFE	36

II. Objetivos, funciones y estructura del TFE	39
1. Objetivos	39
2. Funciones	40
2.1 Actividades jurisdiccionales	41
2.2.1. Recurso de Apelación	42
2.1.2. Recurso de Inconformidad	43
2.1.3. Recurso de Reconsideración	44
3. Estructura	45
3.1. Sala Central	46
3.2. Salas Regionales	47
3.3. Sala de Segunda Instancia	48
3.4. Presidencia	49
3.5. Coordinación de Comunicación Social	50
3.5.1. Prensa	52
3.5.2. Difusión	54
III. Información electoral	57
1. Boletines	58
2. Sesiones públicas	61
3. Relación con los jefes de información	63
4. La "fuente" del TFE	67
5. El contenido de la información	71

6. Niveles de información	75
7. Orientación al público	78
8. Difusión e imagen institucional	80
9. El contenido de los mensajes	82
10.La evaluación de los mensajes	85
11.Consideraciones finales	91
Conclusiones	94
Bibliografía	99
Glosario de términos	101

Introducción

La investigación y estudio de las actividades sociales es una tarea de constante fascinación y frustración. La confianza de los ciudadanos en los procesos electorales, la identificación y la ponderación de las causas que contribuyen al desarrollo político y la importancia de la información electoral en una democracia, son inquietudes que, junto con la necesidad natural por el conocimiento, motivan y apasionan la curiosidad humana.

La mayoría de las veces estos esfuerzos por indagar los fenómenos sociales, especialmente los que se generan en torno a la comunicación política resultan poco afortunados, a menos que se tenga la inmejorable oportunidad de formar parte de la fuente que los produce y haya acceso directo a las actividades que la soportan.

En nuestro país, desde que en 1988 se creó una institución dedicada a resolver, por la vía del derecho, las controversias electorales, no ha sido considerada la naturaleza de la relación que existe entre la aplicación irrestricta de la justicia electoral y la necesidad de informar oportuna y claramente sobre esta etapa definitoria de nuestro sistema político.

Es cierto, la comunicación política, como factor de legitimación, ha sido preocupación permanente de las autoridades, organizaciones políticas, instituciones académicas e incluso de los medios de comunicación. En su ámbito se han abordado temas como la equidad en el acceso a los medios de difusión, las condiciones de igualdad en la producción de propaganda, la calidad y la fluidez de los mensajes políticos. Sin embargo, poco se ha incursionado en las estructuras que son fuente de información electoral.

El Tribunal Federal Electoral (TFE), al incorporar en su seno -para las elecciones presidenciales de 1994- una oficina de comunicación social, enfrentó el reto de atender el deber de informar sobre sus responsabilidades, más que como una obligación legal, como una respuesta seria, oportuna y veraz a las necesidades de información electoral planteadas por la ciudadanía.

Para hacerlo, en lugar de diseñar y poner en práctica una política definida en la materia, se autolimitó en sus posibilidades. Habilitó su Coordinación de Comunicación Social, con una estructura y ámbito de acción insuficientes y, lo inquietante, se colocó en la disyuntiva jurídica que ordenaba guardar reserva sobre los asuntos de su competencia y al mismo tiempo le obligaba a hacer públicas todas sus actividades.

¿Cómo resolver esta aparente contradicción sin afectar los principios de legalidad e imparcialidad en la aplicación de la ley? y ¿cómo responder a las exigencias de información de una sociedad cada vez más demandante y participativa?

A lo largo del proceso electoral en el TFE no hubo una estrategia integral de comunicación que otorgara respuestas convincentes y adecuadas. Las interrogantes sólo recibieron atención fugaz y emergente. Todo intento de solución apenas satisfizo algunos planteamientos. Desafortunadamente campeó la idea de que la discreción electoral tenía menos riesgo de apartarse de la legalidad que una comunicación fluida.

Preocupado por esta concepción y desde la perspectiva que otorgó la corresponsabilidad de dar respuesta a estos cuestionamientos, cuatro fueron los resortes que impulsaron el examen de la problemática que

existió en el deber del TFE de aportar información oportuna y verdadera de sus actividades jurisdiccionales: la contradicción entre la obligación de guardar reserva y el deber de informar, la complejidad de la ley electoral, la alta especialización del trabajo del TFE y la ausencia de una política de comunicación en la generación y manejo de la información electoral.

De esta forma, a partir de un estudio comparado entre la legislación electoral en lo relativo al ámbito de la comunicación y el manejo de la información derivada de las funciones jurisdiccionales del TFE, en este trabajo se destacarán las actividades que permitieron conciliar la ley y la práctica informativa, para hacer una serie de consideraciones que sirvan de propuestas y contribuyan a evitar el desfase entre el deber de informar y la obligación de guardar reserva.

Con ello, se pretenderá explicar que las dificultades en el libre flujo de la información electoral y en el correcto manejo de sus contenidos, más que en una aparente contradicción jurídica, tienen su origen en la falta de una política de comunicación integral destinada a su adecuada difusión.

En consecuencia, sin considerar necesariamente modificaciones a la legislación en la materia se intentará demostrar que es posible resolver esta paradoja con una mínima, pero adecuada estrategia de información que permita el ejercicio simultáneo de la práctica informativa y la firmeza en la aplicación de la ley.

De esta manera, en el análisis de la problemática se abordarán diez aspectos en igual número de apartados. El histórico que proporcionará los antecedentes y el desarrollo que ha tenido el órgano encargado de resolver las controversias electorales. El jurídico que explicará el sustento

legal de la estructura, funciones y responsabilidades actuales del TFE. El descriptivo que tratará cuatro actividades concretas -boletines de prensa, sesiones públicas, la relación con la "fuente", los jefes de información, el contenido de la información, niveles de información, orientación al público, difusión e imagen institucional, el contenido de los mensajes y la evaluación de los mensajes- para reflejar las dificultades que se enfrentaron el manejo de la información electoral y finalmente, el propositivo que aportará algunos elementos que pudieran contribuir en el futuro inmediato al mejor desempeño de las responsabilidades de prensa asignadas al TFE.

Como miembro del tribunal adscrito desde hace cinco años a la Coordinación de Comunicación Social, tengo una deuda especial de gratitud con la institución y mi área de trabajo. Gracias a ello tuve acceso a los numerosos materiales de información acumulados en las elecciones, hecho que me dio la oportunidad de utilizar datos empíricos directamente vinculados con la gran mayoría de los planteamientos aquí plasmados.

Resulta oportuno puntualizar que las consideraciones que se exponen en la tesina derivan básicamente del manejo de la gama de informaciones producidas en el proceso electoral. Existe el riesgo de que la utilización hecha de los datos, probablemente haga fruncir las cejas a los mandos superiores del TFE. Esta aclaración tiene una fuerza y significado especiales para que no se les responsabilice por lo que se hizo con los datos.

Mi reconocimiento de igual forma a quien me brindó su valiosa orientación e invaluable ayuda. Mi asesora Adriana Meléndez Mercado, se esforzó más allá de lo común en la docencia por enseñarme a valorar y utilizar la riqueza del lenguaje y la metodología de las ciencias sociales.

Cualquier mérito que exista en la culminación de la tesina es culpa plena de Alejandra y Sebastián. Su eterna compañía e inconmesurable amor son el soporte de mi vida y la razón que impulsa la conquista de nuestro porvenir. A ellos les entrego esta muestra de lo que son capaces de generar en su afán por compartir la vitalidad de su existencia y su obsesión por la felicidad.

A mis padres, Imelda y Jacinto, mi profunda gratitud. Con su ejemplo en la lucha por el mundo, ahora disfruto el sabor del compromiso cumplido. A mis hermanos les destaco que la asignatura pendiente, dejó de serlo.

Septiembre de 1996.

I. Antecedentes

1. Proceso electoral

A lo largo de la historia reciente de la democracia en México, cuatro son las etapas que han predominado en la realización de un proceso electoral federal; la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados de las elecciones y la calificación de las elecciones.

La preparación de la elección comprende varias actividades que son responsabilidad de diversos organismos electorales. Por ejemplo, el Registro Federal de Electores tiene la encomienda de construir el padrón electoral, es decir, determinar el número total de habitantes que tienen la calidad de ciudadanos. También le corresponde ubicar a los electores en una demarcación territorial para que a partir de ahí elabore las listas nominales de electores y el día de la elección cada votante esté enterado de dónde emitir su sufragio.

Al Instituto Federal Electoral le toca capacitar a los ciudadanos que se desempeñarán como funcionarios de casilla durante la jornada electoral, imprimir toda la papelería necesaria para las elecciones (actas, boletas, formatos, etc.) registrar a los candidatos, vigilar y apoyar la realización de las campañas electorales. En general, tiene la tarea de organizar las elecciones.

Los partidos políticos en esta primera etapa seleccionan a sus candidatos, divulgan y enriquecen sus plataformas electorales, realizan intensas campañas de proselitismo, preparan a sus militantes para participar tanto

en las distintas instancias de la estructura electoral como en la vigilancia y supervisión de los comicios.

Con el cumplimiento de los plazos que la ley en la materia fija, los ciudadanos acuden a darse de alta en el padrón electoral, solicitan se les expida su credencial para votar con fotografía y comprueban que aparezcan sus nombres en las listas nominales de electores para tener la certidumbre de que podrán emitir sus sufragios. Paralelamente, de acuerdo con sus intereses, optan por involucrarse en el trabajo proselitista de su candidato o partido de preferencia.

La jornada electoral, contempla todo lo relacionado con los procedimientos que se realizan el día de las elecciones. Inicia con la instalación de las mesas directivas de casilla y su apertura para la recepción de los votos. Después, la ciudadanía ejerce su derecho a elegir a sus autoridades y/o representantes populares. En seguida, se cierran las casillas, para proceder al escrutinio y cómputo de los sufragios cuyos resultados se hacen públicos.

De esta forma, los ciudadanos que votaron, los partidos políticos participantes, los candidatos contendientes y la opinión pública en general, conocerán de primera mano e inmediatamente, los resultados preliminares de la elección. Finalmente, con el cierre de casillas y la remisión del expediente a la autoridad respectiva, se declara concluida la Jornada electoral.

La etapa de resultados electorales comienza cuando los Consejos Distritales reciben la documentación y expedientes derivados de la jornada electoral.

Ahí se revisa la información de los los resultados preliminares y se computan para asignar las constancias que otorgan el caracter de *electos* a los candidatos triunfadores.

En esta tercera etapa el Tribunal Federal Electoral inicia su actuación al recibir los recursos de inconformidad presentados por los candidatos o los partidos políticos para impugnar los resultados electorales.

La calificación de las elecciones consiste en declarar su validez y legalidad. En el caso de la elección presidencial, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral es el órgano encargado de declarar Presidente electo al candidato triunfador.

Al Tribunal Federal Electoral le corresponde hacer lo propio en la elección de senadores, diputados de mayoría relativa, diputados de representación proporcional y representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

2. La calificación electoral

La calificación de las elecciones en el sistema político mexicano ha mostrado diversas maneras de aplicarse a lo largo de su historia. Entre las modalidades que se pueden señalar está la autocalificación, la calificación de un poder por otro, la calificación que hace un órgano administrativo y la calificación jurisdiccional.

En lo que se refiere a la autocalificación, ésta resulta ser el proceso más cuestionado. Deja muchas dudas y genera graves problemas postelectorales. El hecho de que un órgano político se califique a sí mismo

hace muy endeble la legitimidad de su existencia. Los miembros de la Cámara de Diputados erigidos en Colegio Electoral es el caso que mejor ilustra la autocalificación. Aquí los diputados son juez y parte. Ellos mismos declaran que su elección es válida y legal. En caso de apartarse de la ley, o actuar con criterios políticos y no jurídicos, no hay norma u organismo que se los impida o siquiera cuestione.

En cuanto al sistema de la calificación de un poder por otro, éste consiste en el procedimiento a través del cual un órgano político, por ejemplo, la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, revisa la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esto ocasiona que con mayor frecuencia se le critique, porque permite la injerencia de un poder en otro, circunstancia que contraviene el principio constitucional de la división y colaboración de poderes.

La calificación administrativa la realizan diversas instancias de la institución electoral responsable de la organización de las elecciones. Son los consejos distritales y los consejos locales del Instituto Federal Electoral las áreas que la ejercen. El principal inconveniente en la práctica de ésta responsabilidad reside en que se guarda una relación jerárquica y se tiene una dependencia respecto al Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la garantía de imparcialidad y autonomía para calificar una elección es cuestionable.

Finalmente, la calificación jurisdiccional es una modalidad que reconoce la existencia de lo *contencioso electoral*¹. A través de la estricta aplicación

¹ Contencioso electoral; conjunto de medios de impugnación ordenadamente relacionados entre sí que establece la ley, con el fin de garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a derecho.

de la ley en la materia, y no de criterios o puntos de vista partidistas, se resuelven las controversias electorales. El órgano responsable de hacerlo es un tribunal electoral. Institución autónoma y máxima autoridad en la materia; no depende de ninguno de los poderes de la Unión y no guarda jerarquía respecto de alguna instancia superior. Sus resoluciones son definitivas e inatacables y su campo de acción es estrictamente jurisdiccional².

3. Tribunal de lo Contencioso Electoral.

La calificación jurisdiccional encargada a un órgano especializado apareció como tal en la legislación electoral mexicana en 1986. Su propósito fundamental consistió en asegurar la legalidad y transparencia de los procesos electorales. Buscó, en lo posible, terminar con toda negociación política, acotar la autocalificación y evitar virtuales enfrentamientos entre los poderes de la Unión.

Ante tal situación, el presidente Miguel de la Madrid, el 3 de noviembre de 1986, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para modificar, entre otros preceptos, el artículo 60 constitucional. En él se propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como el órgano encargado de cuidar que los procesos electorales transcurrieran conforme a la ley.

²Jurisdiccional; se refiere al ámbito de competencia que se circunscribe estrictamente a la normatividad en materia de medios de impugnación.

Para comprender qué fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral, es necesario explicar el significado de su denominación. Su nombre implicó tres conceptos a precisar: tribunal, contencioso y electoral.

El TRICOEL, en cuanto tribunal, fue concebido como un órgano de impartición de justicia integrado por un cuerpo colegiado de jueces y magistrados que, auxiliado por personal administrativo, se encargaba de velar por el orden jurídico de acuerdo con un sistema normativo preexistente.

Fue contencioso porque su ámbito de acción implicó abordar todo lo relacionado con las controversias electorales de trascendencia jurídica.

Fue un tribunal especializado en lo electoral, en virtud de que sus funciones estaban circunscritas únicamente a la materia electoral federal.

Aunque su denominación no lo especificaba, el TRICOEL fue federal porque tuvo como espacio de acción la totalidad del territorio nacional. Sus actividades no estaban dirigidas a un nivel municipal, distrital, regional o estatal.

3.1. Modificaciones constitucionales de 1986 en materia electoral.

Conviene señalar que la modificación del artículo 60 de la Carta Magna, además de instituir el TRICOEL, elevó a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral con la definición de los medios

de impugnación³, y estableció que "(...las resoluciones del Tribunal sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que será la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables"⁴.

Paralelamente a esta modificación destinada, específicamente a la creación del TRICOEL, se dieron otras que, conjugadas, delimitaron su funcionamiento. De esta forma, se reformaron los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 77 fracción IV y XVIII transitoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El conjunto de las modificaciones, entre otras aportaciones, contemplaron:

- * El incremento de la cuota de diputados de partido. Aumentó a doscientos el número de legisladores electos por el principio de representación proporcional.
- * La mitad de los miembros del Senado de la República se renovarían cada tres años.
- * El Colegio Electoral, que calificaría la elección de presidente de la República y de los miembros de la Cámara de Diputados, se integraría por la totalidad - quinientos - de los presuntos legisladores

³Medios de impugnación; conjunto de reglas que norman los requisitos de los recursos electorales que se interponen para definir una controversia en materia electoral.

⁴Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. p.224.

que obtuvieran su constancia de diputados electos.

* La Suprema Corte de Justicia de la Nación dejaría de resolver los recursos de reclamación y de queja. Esa facultad fue trasladada al TRICOEL.

* Se abrogó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales que databa de 1977, para dar paso al Código Federal Electoral (COFEL).

3.2. Código Federal Electoral

El 12 de febrero de 1987, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Federal Electoral ley reglamentaria de los artículos de la Constitución modificados en 1986 para actualizar el sistema electoral del país.

Integrado por 382 artículos que se agruparon en ocho libros, el COFEL reglamentó la integración, organización, funcionamiento y competencia del TRICOEL en su libro octavo y todo lo relacionado con lo contencioso electoral, en su libro séptimo.

Del contenido del libro séptimo del nuevo ordenamiento electoral resulta pertinente destacar que por vez primera se estableció en la ley una definición precisa de los recursos para impugnar, un esquema claro de presentación de pruebas y resoluciones, así como las normas relativas a las causales de nulidad de los votos emitidos en las elecciones.

De esta forma el COFEL vinculó estrechamente los recursos y las etapas del proceso electoral. Estableció que durante la preparación de los comicios, los ciudadanos, los partidos políticos -a través de sus representantes- y los candidatos, podían interponer los recursos de revocación, revisión y apelación. Y sólo después de la jornada electoral, los representantes de los partidos políticos tenían la posibilidad de presentar el recurso de queja.

El recurso de revocación se utilizó en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y se interponía ante ésta misma instancia.

El recurso de revisión se presentaba ante la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y las comisiones estatales de vigilancia del padrón electoral para impugnar los actos o acuerdos de las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las delegaciones del Registro Nacional de Electores, respectivamente.

El recurso de apelación lo resolvía el TRICOEL y se utilizaba para impugnar los fallos emitidos al resolverse los recursos de revisión y de revocación.

Por último, para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección se dispuso del recurso de queja. Se debía interponer ante los comités distritales con el propósito de obtener la anulación de la elección en un distrito electoral o la votación recibida en una o varias casillas. El TRICOEL era el organismo encargado de resolver al respecto.

El Libro Octavo del Código Federal Electoral reguló la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Institución que en el artículo 352, se definía como el "organismo autónomo de carácter

administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código".

Contrariamente a la característica que se le atribuyó de ser un tribunal *administrativo*, es decir, dependiente del Poder Ejecutivo, destinado a resolver controversias entre la administración pública y los administrados Inconformes, y con juicios supeditados a las indicaciones o directrices que le marcara alguna instancia de la estructura del Estado; el TRICOEL en la práctica resultó ser un órgano colegiado, de plena autonomía e independencia absoluta, con criterios de actuación propios y funciones jurisdiccionales precisas.

El TRICOEL se integró con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos. Sus miembros podían ejercer los cargos para los que fueron designados durante dos procesos electorales ordinarios sucesivos, y tenían la posibilidad de ser ratificados para ejercer funciones por otro periodo.

Su competencia, como ya se ha señalado, era conocer y resolver los recursos de apelación y de queja. Para hacerlo, el TRICOEL debía actuar en pleno, compuesto por un mínimo de seis magistrados, entre los que debía estar el presidente, las resoluciones se tomaban por mayoría, en caso de empate el presidente ejercía su voto de calidad y sus sesiones debían ser públicas.

3.3. Reglamento Interior del TRICOEL

Como organismo de nueva creación y de acuerdo con el propósito de apegar todas sus actividades a *pleno derecho*, el TRICOEL durante el proceso electoral de 1988 no pudo contar con un reglamento interior que normara su funcionamiento. Entre las razones que impidieron elaborarlo se pueden señalar las de tipo jurídico y las de carácter operativo.

Jurídicamente ni en el articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en el Código Federal Electoral existió ordenamiento expreso que obligara a elaborar el Reglamento Interior del TRICOEL. Tampoco entre las facultades que se le otorgaron al Pleno o al presidente del organismo electoral se contempló esa posibilidad. Tal parece que de acuerdo con la máxima jurídica de que *todo lo que no está prohibido está permitido*, el TRICOEL organizó su actuación conforme a la exigencia de las circunstancias.

Operativamente existieron varias circunstancias que impidieron contar con el reglamento interior. En primer lugar se puede señalar el carácter temporal del TRICOEL. Los escasos doce meses que funcionó transcurrieron entre el conocimiento de la ley electoral, la capacitación del personal y la calificación de la elección. Realmente, a pesar de las buenas intenciones, el factor tiempo influyó para que no se diera la oportunidad idónea para hacerlo.

En segundo término se encuentra la no definitividad de los cargos de los miembros del TRICOEL. Gran parte de su personal administrativo y la totalidad del personal jurídico laboraron como comisionados. Durante el

proceso electoral dejaron de trabajar en sus instituciones de origen. Este hecho quizás resultaba decisivo por considerar poco relevante tener un reglamento interior que sólo serviría un año.

Finalmente, está el trabajo que, por primera vez en la historia política del país, desempeñaría el TRICOEL. Nunca se habían calificado las elecciones bajo la autoridad de un tribunal. Se enfrentaría un proceso inédito y delicado que por mucho que se quisieran preveer sus alcances, no existía certidumbre suficiente sobre sus características. Por lo tanto, bajo un ambiente electoral desconocido, normar en un reglamento específico el funcionamiento del TRICOEL resultaba poco promisorio.

Estas circunstancias, si bien influyeron para que no se tuviera oficialmente un reglamento interior, no fueron obstáculos que impidieran que el presidente o el Pleno del TRICOEL, conforme transcurrieran las etapas de la elección y las necesidades se presentaran, emitieran lineamientos de acción para el mejor desarrollo de las actividades y responsabilidades del organismo electoral.

El escenario anteriormente descrito no significó que imperara la improvisación y la arbitrariedad. Lo que se pretendió fue evitar el desorden y la anarquía ante la ausencia de una reglamentación indispensable. De hecho la constante y prolija toma de acuerdos tendientes a la organización del trabajo del TRICOEL, fue tal que virtualmente se construyó un reglamento interior, base de los que a la postre se elaboraron.

3.4. Proceso electoral federal de 1988, manejo de la información.

Entre el el 1º de septiembre de 1987 y el 1º de diciembre de 1988 transcurrieron diversos acontecimientos que sin formar precisamente parte del proceso electoral federal, si conformaron un contexto nacional por demás inédito e interesante.

A lo largo de esos catorce meses se pudieron presenciar acontecimientos tan importante como: el Quinto Informe de Gobierno del presidente Miguel de la Madrid que fue interrumpido varias veces para ser interpelado por legisladores de la oposición; la más grave caída en la historia de nuestro país en la Bolsa Mexicana de Valores; *el destape* de dos candidatos presidenciales del PRI aunque solo resultó oficial uno de ellos; la alianza de cuatro partidos políticos que parecían irreconciliables para presentar una candidatura presidencial única; un movimiento social como el *cardenismo* que trascendió la contienda electoral; un empresario aspirante a la titularidad del Poder Ejecutivo; y un Pacto de Solidaridad Económica que en el papel pretendió enfrentar una realidad difícil y compleja.

Si a los hechos anteriores sumamos los estrictamente electorales como: una jornada electoral cuyos resultados no se conocieron ese día por que "calló - de silencio- el sistema"; la unidad de los candidatos de oposición para impedir el triunfo priísta; el papel protagónico que jugó la prensa extranjera en las *muy cuestionadas* elecciones mexicanas; la declaratoria como presidente electo de un candidato de la oposición; la realización de las más grandes movilizaciones sociales por cuestiones electorales; y la toma de protesta de Carlos Salinas como presidente de la República

realizada sin la asistencia de cerca de ciento cincuenta legisladores de la oposición, tenemos un año políticamente interesante que incidió en la etapa de la calificación electoral.

Bajo este escenario rico en acontecimientos no imaginados, el TRICOEL realizó sus actividades. Durante la etapa preparatoria de la elección recibió 23 recursos de apelación interpuestos por partidos políticos (21) y por ciudadanos (2). Fue en el Distrito Federal donde se presentó el mayor número de ellos (10) se presentaron, circunstancia que resulta obvia debido a que la capital del país fue la sede de la Comisión Federal Electoral, cuyos actos y resoluciones fueron impugnados porque en su seno se encontraba la representación nacional de los partidos políticos y fue la autoridad responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

En la etapa posterior a la elección los partidos políticos interpusieron 593 recursos de queja con el propósito de obtener la declaratoria de nulidad de la elección de un distrito o de la votación recibida en una o varias casillas.

De los 593 recursos de queja que recibió el TRICOEL para su resolución el PRI interpuso 77, el PAN 159, el PFCRN 81, el PPS 105, el PARM 40, el PMS 69, el PRT 5, el PDM 5 y varios partidos de manera conjunta 52. De nueva cuenta fue en el Distrito Federal donde más recursos se presentaron (65), le siguieron Campeche (54), el Estado de México (52), Veracruz (40), Puebla (35) y Guanajuato (31).

Conviene precisar que el recurso de queja debía ser presentado ante el comité distrital correspondiente dentro de los cinco días siguientes al cómputo distrital. Los comités distritales tenían hasta tres días para enviar los recursos al TRICOEL, organismo que los debía resolver en su totalidad dentro de los cinco días anteriores a la instalación de los Colegios Electorales. Esto significó un plazo de 45 días naturales para resolver los 593 recursos.

Si tomamos en cuenta que el TRICOEL, como organismo de nueva creación, nació al amparo de una ley *experimental* en materia de lo contencioso electoral, que realizó su trabajo sin un reglamento interior y bajo un contexto político y social lleno de acontecimientos de trascendencia, que contó con escasas siete semanas para resolver 593 recursos y que su existencia virtualmente resultó desapercibida, el manejo de la información derivada de sus responsabilidades auténticamente como alguna vez lo comentó Juan José Prado, reportero de Televisa, fue *clandestino, un crimen perfecto* del que nadie se dio cuenta.

Bajo estas circunstancias el TRICOEL asumió sus delicadas responsabilidades sin contar con una oficina de prensa y menos aún con una estrategia de comunicación definida. Las tareas de difusión quedaron al amparo de las circunstancias y con dependencia de la inercia informativa que en esos momentos imperaba.

Los partidos políticos y los reporteros, más por su trabajo que por así desearlo, resultaron los mejores difusores de las actividades del TRICOEL. Los partidos políticos lo hacían al presentar sus recursos como testimonios de *actos fraudulentos* que la opinión pública debía conocer. Los

periodistas contribuían con el TRICOEL porque en sus jefaturas de Información les pedían *cubrir la fuente* y entregar sus respectivas notas.

La actividad informativa del TRICOEL también se benefició por la ubicación de su edificio sede. Con domicilio en Hamburgo 18, en plena Zona Rosa; a cinco calles de la Secretaría de Gobernación -lugar donde sesionó la Comisión Federal Electoral; y en pleno centro del área donde se encuentran la mayoría de los medios de comunicación impresos de la capital del país el organismo electoral prácticamente contó con periodistas cautivos, que no necesitaban ser convocados a sus sesiones públicas. Como integrantes de la *fuentes* electoral, invariablemente acudían al tribunal, por el constante transitar entre SEGOB, TRICOEL y sus periódicos.

El traslado de la efervescencia política producto de las elecciones presidenciales más competidas en la historia de México, de la Comisión Federal Electoral -donde se hizo el cómputo final de la votación- al TRICOEL - donde se resolvieron las inconformidades de la elección-, resultó ser otro factor importante de difusión. La atención de los periodistas, que no necesariamente de la opinión pública, estuvo, por la índole de sus responsabilidades, entre ambos organismos.

El agobiante trabajo del cuerpo jurídico del TRICOEL impidió una adecuada atención a los asuntos de prensa y difusión. Los reporteros, con un poco de suerte, obtenían algunas declaraciones muy de vez en cuando. Por lo regular, armaban sus notas con los datos que podían entender de las sesiones públicas y los expedientes de las impugnaciones. En contadas ocasiones se emitió algún boletín. El documento que mejor sirvió para las

tareas de difusión fue la orden del día de las sesiones públicas. Si a esto se le añade la competencia por obtener espacios en los medios de comunicación, la experiencia resultó difícil.

En suma, entre las condiciones favorables que propiciaron una presencia constante de los periodistas en el TRICOEL y las dificultades para proveerlos de información oportuna, clara y fidedigna, transcurrió la actividad de comunicación del organismo electoral. De esta forma, la experiencia informativa del proceso electoral de 1988, preparó el camino para que en el futuro inmediato se abordara con mejores perspectivas los asuntos de prensa y difusión del tribunal.

4. El Tribunal Federal Electoral (TFE)

El TRICOEL resultó ser un paso importante en el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano. Su creación buscó que las diferencias entre los partidos políticos y sus candidatos durante la realización de un proceso electoral se resolvieran siempre con apego al derecho. Su instauración en última instancia reflejó la voluntad política de los distintos actores de la vida democrática del país, para establecer mecanismos reales que contribuyeran a la legitimación de nuestro sistema de vida: la democracia.

Sin embargo, la experiencia del TRICOEL en varias ocasiones fue cuestionada. Particularmente en el momento que sus resoluciones las modificaban los Colegios Electorales. Esta circunstancia planteó la necesidad de revisar los ordenamientos que lo normaban. Se llegó al acuerdo de ampliar y fortalecer sus facultades, de tal suerte que se evitara que la misma ley limitara su funcionamiento tal y como sucedió con el

Código Federal Electoral, que sólo lo consideró un órgano administrativo aunque en los hechos actuó con facultad jurisdiccional.

Entre los *candados* jurídicos que la misma ley electoral imponía a la actividad del TRICOEL, destacaron: su funcionamiento temporal, su organización centralizada, sus resoluciones con carácter de recomendaciones y la dificultad para resolver con oportunidad las impugnaciones.

De acuerdo con el artículo 361 del Código Federal Electoral, el TRICOEL tan sólo funcionaba de octubre del año anterior a las elecciones (1988) al término del proceso electoral (en 1989), es decir, por un lapso aproximado de un año.

El TRICOEL se encontraba organizado en forma centralizada. Su sede única se ubicó en el Distrito Federal, destino al cual llegaban los recursos que se presentaban en los 300 distritos electorales y en las cinco circunscripciones en que se dividió al país. Esta especie de embudo, dificultó la inmediatez en la resolución de los recursos.

Finalmente, el obstáculo que resultó más cuestionado fue el hecho de que las resoluciones del TRICOEL, (a pesar de que la ley las definía como definitivas e inatacables), en la práctica se reducían a meras recomendaciones, toda vez que los Colegios Electorales podían modificarlas sin necesidad de observar límite alguno.

Ante tal panorama, que combinado con la inconformidad generalizada entre los distintos grupos sociales, por los resultados del proceso electoral

federal de 1988, al año siguiente se organizaron diversos foros de discusión para conocer los cambios que en materia electoral consideraron necesario incorporar a la ley en la materia los partidos políticos, las asociaciones y ciudadanos en general.

El diagnóstico de los participantes en los foros, reflejó inconformidad con la organización y el funcionamiento del TRICOEL, por lo que se propusieron diversas transformaciones legales al respecto: mejorar su organización y su funcionamiento, con suficiente competencia y mayores atribuciones; ampliar su estructura de tal forma que funcionara de manera temporal en salas regionales y permanentemente en una sala central; concebir la calificación electoral como un proceso jurídico-político; conferirle auténticamente a sus resoluciones un carácter obligatorio y; procurar el dominio del *imperio del derecho* en los procesos electorales sobre las negociaciones políticas.

Producto de las deliberaciones entre los legisladores de los diversos partidos políticos y las aportaciones que se generaron en los foros de discusión pública, por primera vez en la historia parlamentaria de la nación, se conformó una iniciativa de adiciones y reformas a la Carta Magna en materia electoral que no provino del Poder Ejecutivo.

En ella quedó plasmada una nueva concepción democrática de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Se estableció que las responsabilidades asignadas al TRICOEL las realizara un organismo público que reuniera características de descentralización, autonomía, capacidad de gestión, recursos propios y, sobre todo, que la

actividad jurisdiccional que realizara estuviera sujeta a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. De esta forma, el TRICOEL se transformó en el Tribunal Federal Electoral (TFE).

4.1. Modificaciones constitucionales en materia electoral en 1990, 1993 y 1994.

El 6 de abril de 1990, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral. En las modificaciones se estableció que el Tribunal Federal Electoral tendría competencia para resolver sobre los medios de impugnación. También se precisó que sería una institución autónoma, con atribuciones de órgano jurisdiccional en materia electoral federal. Se le asignó la facultad para que sus resoluciones otorgaran definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y cuidaran que los actos y resoluciones se sujetaran, invariablemente, al principio de legalidad.

Respecto a sus funciones, se precisó que al conocer y resolver los medios de impugnación sometidos a su competencia, en un procedimiento de una sola instancia podía actuar en pleno o salas regionales y que contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, además sus fallos tendrían en carácter definitivo.

En cuanto al cumplimiento de sus atribuciones, contaría con magistrados y jueces instructores. Los magistrados deberían satisfacer, para ser miembros del TFE, al menos, los requisitos que la Constitución exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y serían electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados,

a propuesta del presidente de la República, y de no lograrse esa mayoría serían electos por sorteo.

A pesar de la disposición constitucional que daba el carácter de definitividad a las resoluciones del TFE, en la misma Carta Magna se estableció una excepción: los Colegios Electorales podrían revisar las resoluciones y, en su caso, modificarlas, única y exclusivamente cuando así lo determinaran las dos terceras partes de sus integrantes presentes en los casos específicamente señalados en la propia Constitución General de la República.

Las reformas constitucionales anteriormente descritas se reglamentaron con la expedición el 14 de agosto de 1990, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Ahí se reconocía al TFE como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, cuya competencia abarcaba a todo el territorio nacional para reconocer y resolver los recursos de apelación e inconformidad, y con atribuciones sancionadoras para los partidos políticos en el supuesto de infracción a las disposiciones del COFIPE.

Con el ánimo de descentralizar su función jurisdiccional, en la nueva reglamentación electoral se establecieron cinco salas; una central, con sede en el Distrito Federal, y cuatro regionales asentadas en Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca.

De nueva cuenta, el 2 de septiembre de 1993 se reformaron diversos artículos de la Constitución en materia electoral. En esa ocasión se introdujeron cambios orgánicos y de competencia para el TFE. Gracias a

ellos el órgano jurisdiccional actualmente resuelve en última instancia los conflictos que se presentan en las elecciones federales y las relativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, toda vez que desaparecieron los Colegios Electorales para calificar la elección de los miembros de las Cámaras, y sólo se mantuvo vigente el sistema de calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en el Colegio Electoral.

Debido a las modificaciones constitucionales descritas anteriormente, se definió al TFE como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, encargada de conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que interpusieran los partidos políticos.

En su estructura orgánica, además de sus salas Central y Regionales, destaca la creación de una Sala de Segunda Instancia, dotada de facultades capaces de cambiar las resoluciones de fondo emitidas por cualquiera de las salas del TFE, sólo en aquellos casos donde los resultados de las elecciones pudieran modificar los resultados y, por tanto, al candidato o partido ganador.

En su integración, participa de manera determinante el Poder Judicial Federal, al otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de proponer a cuatro integrantes de la judicatura federal para que la Cámara de Diputados los elija como miembros de la Sala de Segunda Instancia del TFE.

De esta manera, se establece un equilibrio importante en el funcionamiento del TFE, al ser los tres poderes de la Unión los que

garantizan su debida integración: la Cámara de Diputados, al elegir a los miembros de la Sala Central y de las Salas Regionales a propuesta del Poder Ejecutivo; y el Poder Judicial, al participar en la integración de la Sala de Segunda Instancia.

Esta última sala entra en funciones durante la etapa de calificación en segunda instancia de cada proceso electoral federal. Su desempeño se da única y exclusivamente por el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia.

Por último, con base en estas reformas constitucionales, se faculta al TFE para resolver también en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral o el propio Tribunal Federal Electoral y sus servidores.

Ahora bien, al otorgarle y ampliarle facultades jurisdiccionales al Tribunal Federal Electoral, las reformas constitucionales en la materia pretenden combatir, a través del Derecho electoral, las negociaciones políticas que se realizan fuera de la ley. Buscan recobrar la confiabilidad y credibilidad de los ciudadanos en los procesos electorales, condición indispensable para erradicar la cultura del "fraude" y las "concertaciones".

Con el objeto de ilustrar los avances más significativos de la reforma electoral de 1993, en la Tabla I Reformas Constitucionales se presenta un cuadro comparativo de las principales reformas a la Carta Magna que en materia electoral se realizaron ese año.

Tabla I REFORMAS CONSTITUCIONALES

REFORMAS CONSTITUCIONALES		
TEMA	PRECEDENTE	REFORMA
INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES	<ul style="list-style-type: none"> *Compuesta por 64 senadores *Dos por cada uno de los estados y el DF *Todos electos por mayoría relativa *Renovación por mitad cada tres años 	<ul style="list-style-type: none"> *Compuesta por 128 senadores *Cuatro por cada entidad federativa y el DF *Tres electos por mayoría y uno asignado a la primera minoría de cada entidad *Renovación total del Senado cada seis años
INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS	<ul style="list-style-type: none"> *Compuesta por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional *Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios (70% del total) *Si el partido de mayoría obtiene un porcentaje de votación igual o superior al 35 % del total nacional emitido, tiene derecho a que se le asignaran las diputaciones de representación proporcional que le aseguraran la mayoría absoluta de la Cámara 	<ul style="list-style-type: none"> *Se reduce a 315 el número máximo de diputados electos por ambos principios con que puede contar un sólo partido político si su votación es superior al 60% *Si la votación del partido de mayoría es igual o menor al 60% podrá contar con un máximo de 300 diputaciones *La conformación de una mayoría clara estable será resultado de las preferencias del electorado y no de una fórmula jurídica *Ningún partido político podrá contar por sí mismo con la mayoría calificada requerida (333 diputados) para introducir enmiendas al texto constitucional
SISTEMA DE CALIFICACION ELECTORAL PARA LA INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO	<ul style="list-style-type: none"> *Cada una de las cámaras calificaba en definitiva, a través de un colegio electoral, la elegibilidad y la validez de la elección de sus miembros. 	<ul style="list-style-type: none"> *Se faculta a los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral para calificar la elegibilidad y declarar la validez de la elección de los diputados de mayoría (Consejo Distrital), de representación proporcional (Consejo General) y senadores (Consejo Local) *Se dota de plena Jurisdicción al Tribunal Federal Electoral para calificar en forma definitiva e inatacable la validez de la elección de los integrantes del Poder Legislativo, en caso de impugnación *Se dispone la integración, para cada proceso electoral, de una Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral con la participación de miembros de la judicatura federal
REQUISITOS PARA ASPIRAR A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	<ul style="list-style-type: none"> *El primero de una serie de requisitos era el de ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> *Se elimina el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, con el propósito de que todo ciudadano mexicano por nacimiento pueda aspirar, a partir de 1999, a la Presidencia, siempre y cuando haya resido en el país por un mínimo de 20 años y uno de sus padres sea también mexicano.

4.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Aprobadas las reformas constitucionales, se realizaron los trabajos para expedir la reglamentación correspondiente que quedó plasmada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Esta ley reglamentaria sustituyó al Código Federal Electoral y norma las diversas fases, instituciones y mecanismos que integran a los procesos electorales. Para los fines de este trabajo en la tabla, II Reformas Legales, sólo se señalan comparativamente las disposiciones precedentes y las modificaciones legales que conciernen a la integración y funciones del TFE.

Tabla II REFORMAS LEGALES

REFORMAS LEGALES		
TEMA	PRECEDENTE	REFORMA
ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO	<p>*El proceso electoral comprende cuatro etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Preparación de la elección + Jornada electoral + Resultados de las elecciones + Calificación de las elecciones <p>*La etapa de resultados de las elecciones se inicia cuando de las casillas se envía la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con la instalación de los respectivos colegios electorales</p> <p>*La etapa de calificación se inicia con la instalación de los colegios electorales y concluye cuando éstos declaran, en su caso, la validez de las elecciones.</p>	<p>*Acorde con las nuevas disposiciones constitucionales y legales relativas al sistema de calificación de los integrantes del Poder Legislativo, se modifica la denominación de las dos de las cuatro etapas que comprende el proceso electoral, para quedar como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Preparación de las elecciones + Jornada electoral + Resultados y declaración de validez de las elecciones + Calificación de la elección de presidente de la República <p>*Al suprimirse el principio de auto calificación de los integrantes del Poder Legislativo a través del colegio electoral en las cámaras respectivas, la etapa de resultados se inicia igual, pero concluye con los cómputos y declaración de validez que realicen los consejos del Instituto Federal Electoral, o las resoluciones que, en caso de impugnación, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.</p> <p>*Se mantiene como atribución exclusiva del colegio electoral de la Cámara de Diputados sólo calificar la validez de la elección presidencial, por lo que la etapa de calificación se circunscribe a la elección de presidente de la República, es decir, inicia con la instalación del Colegio Electoral y concluye cuando éste declara la validez de la elección</p>
INTEGRACION Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL	<p>*Se le define como un órgano jurisdiccional autónomo en la materia, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad, así como la imposición de las sanciones administrativas previstas por la propia ley reglamentaria</p> <p>*Se integraba por una Sala Central y cuatro salas regionales</p>	<p>*Es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal y tiene a su cargo, entre otras funciones, sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Los recursos que se presenten durante el proceso electoral federal en la etapa de preparación de las elecciones, en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales. + Los recursos que se interpongan para impugnar la validez, las constancias y la asignación de diputados o senadores + Los recursos que se presenten en procesos federales extraordinarios <p>*Se dispone su funcionamiento en pleno y en salas de primera y segunda instancia</p> <p>*La Sala Central y la cuatro regionales, constituyen las de la primera instancia</p> <p>*La Sala de Segunda Instancia para cada proceso electoral se integrará por cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, y será competente sólo para conocer y resolver los recursos de reconsideración que interpongan los partidos políticos.</p>

Por lo que respecta al contencioso electoral en las tabla III, Nulidad y Faltas y en la tabla IV, Medios de Impugnación, también se comparan las disposiciones de la ley anterior y la vigente. En ellas se aborda lo relativo a las razones por la que se anula una elección y las sanciones que se aplican por faltas administrativas, así como lo relacionado con la presentación de impugnaciones y la resolución de controversias.

Tabla III NULIDAD Y FALTAS

NULIDAD Y FALTAS		
TEMA	PRECEDENTE	REFORMA
CAUSALES DE NULIDAD DE UNA ELECCION	*Sólo podría ser declarada nula la elección de un distrito electoral o de una entidad, cuando las causas que se invocaran se acreditaran plenamente y fueran determinantes para el resultado de la elección.	*Las salas del Tribunal Federal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada de la elección en el distrito o entidad de que se trate, y se demuestre que son determinantes para el resultado de la elección, salvo que sean imputables al partido recurrente.
EFFECTOS DE LA DECLARACION DE NULIDAD DE UNA ELECCION	*La nulidad declarada por el Tribunal Federal Electoral sólo podría ser modificada por los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, con la debida argumentación jurídica y con el voto aprobatorio de las 2/3 partes de sus integrantes.	*Al suprimirse la autocalificación del Poder Legislativo a través de los respectivos colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores, y conferir facultades en la materia a los órganos electorales se dispone ahora que *Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación (realizadas por los órganos electorales), no sean impugnadas, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.
FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES A LOS PARTIDOS POLITICOS	*Los partidos políticos podían ser sancionados con multas de entre 750 y 75 mil nuevos pesos cuando incumplieran con las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral.	*Se tipifican y delimitan con toda precisión las sanciones a que pueden ser acreedores los partidos políticos, así como las causales que puedan motivarlas. *Además de sanciones que oscilan también en el rango fijado por la ley anterior, se prevé la reducción de hasta el 50% o el retiro total del financiamiento público que les corresponda; así como la suspensión o cancelación del registro como partido político. *Entre las causales para la aplicación de alguna de las sanciones previstas están: + Incumplir las sanciones que la ley les impone como entidades de interés público o de las resoluciones o acuerdos adoptados por el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Federal Electoral + Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están legalmente facultadas para ello, y solventar créditos a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades + Aceptar donativos o aportaciones superiores a los límites señalados por la ley, o no presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos fijados legalmente.

Tabla IV MEDIOS DE IMPUGNACION

MEDIOS DE IMPUGNACION		
TEMA	PRECEDENTE	REFORMA
SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION	<p>*En los años previos al proceso electoral, los ciudadanos y los partidos políticos contaban con tres medios de impugnación:</p> <ul style="list-style-type: none"> + El recurso de aclaración por ciudadanos + El recurso de revisión por los partidos + El recurso de apelación por los partidos <p>*Durante el proceso electoral se establecieron tres medios de impugnación:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Recurso de revisión interpuesto por los partidos políticos + Recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos y los partidos políticos + Recurso de inconformidad interpuesto por los partidos políticos 	<p>*Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos federales electorales ordinarios, además de los ciudadanos y los partidos políticos, las organizaciones o agrupaciones políticas cuentan con cuatro medios de impugnación:</p> <ul style="list-style-type: none"> + El recurso de revisión interpuesto por los partidos políticos + El recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos + El recurso de apelación interpuesto por los organismos o agrupaciones políticas <p>*Durante el proceso electoral, además de fijar con mayor precisión quienes están facultados para interponer los recursos precedentes y contra qué tipo de actos o resoluciones, se integra (como resultado de la creación de una Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral), un nuevo recurso, el de reconsideración</p> <p>*El recurso de reconsideración sólo puede ser interpuesto por los partidos políticos ante la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral para impugnar:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Las resoluciones de fondo de las salas de primera instancia, cuando se argumenten agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de una elección + La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
PRUEBAS EN EL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION	<p>*Únicamente se permitía la aportación de pruebas documentales públicas y privadas</p>	<p>*Además de las pruebas documentales públicas y privadas, ahora se admiten pruebas técnicas (reproducción de imágenes) pruebas presuncionales (declaraciones hechas ante fedatarios públicos) e instrumental de actuación</p>
RESOLUCION DE CONTROVERSIAS	<p>*Se consideraban obligatorios los criterios fijados en las resoluciones de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral cuando se hubiesen resuelto tres recursos en el mismo sentido, o en contradicción de criterios sustentados por dos o más salas del Tribunal Federal Electoral.</p>	<p>*Sientan jurisprudencia los criterios fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central en los mismos casos previstos en la ley anterior</p> <p>*Además cuando un criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia sea contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecerá el de aquella con carácter de jurisprudencia.</p>

Como podemos ver, el COFIPE es mucho más completo y considerablemente más técnico que su antecesor, especialmente en lo que se refiere a las responsabilidades y a la organización del TFE. En general, contribuye a la evolución de nuestra vida política al presentar significativos avances para la vida democrática del país.

Por ello, cabe destacar que una de las mayores aportaciones de las modificaciones a la ley es el cambio en su concepción. Ahora, al TFE ya no se le entiende como un *órgano administrativo*, sino como la máxima autoridad en materia electoral. Además, se le faculta no sólo para resolver los recursos de su responsabilidad, también se le otorga la posibilidad de imponer sanciones por violaciones a la legislación electoral.

De igual forma, al fortalecer al TFE, su naturaleza jurídica se hace más clara y los efectos de su actuación son más firmes. Por ello, ante la ampliación de sus responsabilidades, fue necesario elaborar un Reglamento Interior que estableciera las disposiciones que normaran la organización y funcionamiento de todas las áreas del Tribunal Federal Electoral.

4.3. Reglamento Interior del TFE.

El Tribunal en su corta vida ha tenido dos documentos normativos de su trabajo interno; el Reglamento Interior expedido en enero de 1991 y el Reglamento Interior, ya modificado y adicionado, de diciembre de 1993, que es en la actualidad el que está vigente. Las disposiciones de éste último son de observancia general y tienen por objeto reglamentar la organización y funcionamiento del TFE, así como las atribuciones que le confiere el COFIPE.

Los 164 artículos del Reglamento Interior están agrupados en tres títulos. El primero se dedica a la organización y funcionamiento del TFE, el segundo norma el procedimiento de lo contencioso electoral, y el tercero contempla los procedimientos especiales .

Para los propósitos de esta investigación conviene destacar el capítulo destinado al régimen de los servidores del tribunal y el dedicado a la Coordinación de Comunicación Social.

En el primero se marca la obligación a todos los miembros del TFE de "guardar absoluta reserva sobre los asuntos del Tribunal" y abstenerse de cometer "cualquier acto u omisión que entorpezca o perjudique el debido cumplimiento de las funciones o que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión".⁵

En el segundo, se reconoce al interior de su estructura orgánica la existencia de la Coordinación de Comunicación Social, y entre sus atribuciones le señala; "acordar con los Presidentes de las Salas todo lo relativo a la difusión de sus actividades en los medios de comunicación, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Presidente del Tribunal" y "fortalecer la imagen institucional del Tribunal, promoviendo sus objetivos, funciones y responsabilidades, a través de los medios de comunicación".⁶

Precisamente, en estos lineamientos con disposiciones aparentemente contradictorias, está una de las razones fundamentales que provocaron un inadecuado flujo en la información electoral y que incidió desfavorablemente en las actividades de prensa y difusión realizadas por la Coordinación de Comunicación Social.

460 ⁵ Tribunal Federal Electoral. Ordenamientos Electorales. p.

⁶Ibidem. p.449-451

Esta controversia, por la paradoja que encierra y por las dificultades que causó en la labor informativa del Tribunal, más adelante será analizada para deslindar las responsabilidades derivadas de la norma que obliga a informar oportuna y pormenorizadamente y la que exige guardar reserva sobre los asuntos jurisdiccionales del TFE.

II. Objetivos, funciones y estructura del TFE

1. Objetivos

Las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994, ampliaron las instancias de defensa legal para los partidos políticos y los ciudadanos, establecieron reglas más claras para utilizarlas, facilitaron el acceso a la impartición de justicia y consolidaron la profesionalización de la actividad jurisdiccional electoral; por ello las responsabilidades asignadas al tribunal, resultaron ampliadas y fortalecidas bajo un esquema jurídico específicamente definido, en donde destacó el sistema de medios de impugnación concebido para la resolución pronta y expedita de las controversias electorales.

La ley reglamentaria de los procesos electorales, es decir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en su libro sexto, agrupa las normas de la competencia y organización del TFE. Ahí se le considera como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo el sustento y la resolución de los recursos de apelación e inconformidad establecidos por la ley, así como la responsabilidad de darle definitividad a los actos electorales.

Con estas reformas, el Tribunal Federal Electoral tiene como objetivo central, garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, al reafirmar su carácter de órgano autónomo y al convertirse en máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal.

2. Funciones

El Tribunal Federal Electoral, de acuerdo con el COFIPE, tiene como principales funciones:

a) Resolver en forma definitiva e inatacable, las Impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos interpongan durante los procesos electorales federales.

b) Resolver los recursos de apelación que se interpongan en los dos años anteriores al inicio del proceso electoral, contra actos y resoluciones de cualquiera de las Instancias que integran al IFE (Consejo General, comités locales y comités distritales).

c) Resolver las apelaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presenten durante las elecciones extraordinarias.

d) Resolver las diferencias laborales que surjan entre el propio Tribunal Federal Electoral y sus trabajadores.

e) Realizar las tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de derecho electoral.

f) Elaborar el Reglamento Interior que norme sus actividades y responsabilidades.

g) Resolver las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

2.1. Actividades Jurisdiccionales

Las actividades jurisdiccionales esencialmente están destinadas a la resolución de los medios de impugnación, que son los mecanismos jurídicos consagrados en la ley electoral para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones que no se apegan a derecho.

Como anteriormente se señaló, la Constitución, en materia electoral, ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

El propósito de este sistema es doble; otorgar carácter definitivo a las distintas etapas del proceso electoral y asegurar que todos los procedimientos y actividades electorales se realicen bajo los principios de legalidad y transparencia.

Por lo que respecta al Tribunal Federal Electoral, únicamente atenderá los medios de impugnación que presenten los ciudadanos, los partidos políticos, las agrupaciones u organizaciones políticas en los plazos y los términos que señala el COFIPE.

Esto es así debido a que en las controversias electorales, desafortunadamente, la mayoría de las inconformidades se presentan sin cumplir los tiempos ni los requisitos establecidos por la ley.

De acuerdo con este sistema de medios de impugnación, los recursos que el Tribunal resuelve son tres: apelación, inconformidad y reconsideración.

2.1.1. Recurso de Apelación

El recurso de apelación lo pueden interponer los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, a lo largo de un proceso electoral, o bien, durante el tiempo que transcurre entre dos elecciones.

Los ciudadanos podrán interponer este recurso en los siguientes casos:

- a) Cuando la autoridad electoral resuelva declarar improcedente su solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía.**
- b) Cuando el Registro Federal de Electores declare que su solicitud de rectificación de sus datos en el Padrón Electoral o en las listas nominales de electores es improcedente.**
- c) Cuando el Registro Federal de Electores no entregue su credencial para votar con fotografía o no responda a tiempo a su solicitud de rectificación de sus datos en el Padrón Electoral o en las listas nominales de electores.**

Los partidos políticos pueden interponer el recurso de apelación, en los siguientes casos:

- a) En contra de las resoluciones falladas en torno a los recursos de revisión.**
- b) En contra de los actos y resoluciones del Consejo General del IFE.**
- c) En contra del informe que haga la Dirección Ejecutiva del Registro**

Federal de Electores al Consejo General del IFE, y a la Comisión Nacional de Vigilancia del propio Registro, sobre sus observaciones a las listas nominales de electores.

d) En contra de los límites a los gastos de campaña fijados por el Instituto Federal Electoral.

e) En contra del dictamen que elabore la Comisión de Consejeros Ciudadanos, creada por el Consejo General del IFE, sobre los informes que presenten los partidos políticos del origen y monto de sus ingresos, así como de la forma y destino de su aplicación.

2.1.2. Recurso de Inconformidad

El recurso de inconformidad solo lo pueden interponer los partidos políticos para:

a) Solicitar la anulación de los votos recibidos en una o varias casillas para la elección de presidente, diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

b) Solicitar la anulación de una elección, ya sea de diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal, electos por el principio de mayoría relativa, o para impugnar la asignación de senador a la primera minoría.

c) Impugnar, por error aritmético, los cómputos distritales de la elección de presidente, de diputados de mayoría relativa y de representantes a la

Asamblea del Distrito Federal; los cómputos locales de senadores; o los cómputos de circunscripción plurinominal de diputados electos por el principio de representación proporcional.

2.1.3. Recurso de Reconsideración

A través del recurso de reconsideración, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, puede revisar las resoluciones de fondo que las salas de este órgano jurisdiccional hayan dictado en torno a los recursos de inconformidad o a la asignación de diputados o representantes a la Asamblea del Distrito Federal, electos por el principio de representación proporcional. Con ello, los partidos políticos tienen una segunda posibilidad para impugnar los fallos que consideren que no se ajustaron a la ley, ya sea porque no se aplicó correctamente la ley o no se cumplieron plenamente sus preceptos.

Para la presentación de este recurso, se tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

a) Que la resolución de la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral, no haya tomado en cuenta pruebas presentadas por el partido político inconforme , y que, consideradas por el COFIPE como causas para anular una elección, pueden modificar el resultado de esa elección.

b) Que la resolución de la sala haya otorgado indebidamente la constancia de que ganó la elección a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó.

c) Que la resolución de la sala haya anulado indebidamente una elección.

En síntesis, con este sistema de medios de impugnación, y con su adecuada aplicación por parte del TFE, se pretende que tanto los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones políticas contengan en condiciones de igualdad y tengan la certeza de que cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para defender sus derechos que les permita reconocer la legalidad de un proceso electoral.

3. Estructura

Para garantizar el principio de legalidad e imparcialidad en el ejercicio de sus responsabilidades, la Constitución establece que la estructura del Tribunal Federal Electoral debe estar integrada por un cuerpo de magistrados y de jueces instructores que respondan exclusivamente al mandato de la ley.

El procedimiento para la elección de los magistrados es único en el sistema constitucional mexicano, ya que son los tres poderes de la Unión; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial los que intervienen para su designación.

De esta forma los magistrados de la Sala Central y de las Salas Regionales son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal.

Para la elección de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que propone los nombres de los

candidatos, quienes deberán ser electos también por las dos terceras partes de los diputados, o por la Comisión Permanente, en caso de receso.

En cuanto a la estructura y composición de las diversas instancias que forman parte del Tribunal, para su diseño se tuvieron en cuenta dos criterios fundamentales: las características y dimensiones geográficas del país y el propósito por la descentralizar la impartición de la justicia electoral.

Bajo estos principios, el Tribunal Federal Electoral está integrado en cuanto a su estructura orgánica, por una Sala Central, cuatro Salas Regionales y una Sala de Segunda Instancia, y por lo que se refiere a su composición jurídica y operativa, está conformado por: su Presidencia, dos secretarías, una General y otra Administrativa; y cuatro coordinaciones: Comunicación Social, Administrativa, Finanzas y Capacitación y del Centro de Documentación.

3.1. Sala Central

La Sala Central está integrada por cinco magistrados propietarios y dos suplentes. Es la única instancia del Tribunal Federal Electoral que es permanente, es decir, funciona en todo momento, independientemente de los tiempos electorales.

También es cabecera de la primera circunscripción electoral de las cinco en que está dividida la República Mexicana. Integra a los estados de Puebla, Tlaxcala y al Distrito Federal.

La Sala Central, de acuerdo al COFIPE, tiene como responsabilidades:

a) Resolver los recursos de apelación y de inconformidad que se interpongan en contra de los actos, las resoluciones o los resultados registrados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que se encuentren ubicados en la circunscripción a la que pertenece el Distrito Federal.

b) Resolver los recursos de apelación que se interpongan en los dos años anteriores al inicio del proceso electoral, contra actos y resoluciones de cualquiera de las instancias que integran al IFE.

c) Resolver los recursos de apelación e inconformidad que se interpongan durante los procesos de elecciones extraordinarias.

d) Designar de entre los magistrados de cada Sala Regional, al que fungirá como presidente para cada proceso electoral.

e) Nombrar, a propuesta del presidente del TFE a los jueces y personal jurídico y administrativo de la Sala Central.

3.2. Salas Regionales

Además de la Sala Central, el Tribunal Federal Electoral cuenta con cuatro Salas Regionales, ubicadas en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales en las que se divide el territorio nacional. Debido a que sólo funcionan durante un proceso electoral, su permanencia es temporal y únicamente resuelven las inconformidades que interpongan los partidos

políticos para anular los votos depositados en una o varias casillas y, en caso extremo, anular la elección en un distrito electoral por lo que respecta a diputados de mayoría relativa.

Además de la Sala Central que abarca la circunscripción I, las cuatro circunscripciones a las que se hace referencia y donde se encuentran ubicadas las Salas Regionales están integradas de la siguiente manera:

Sala Regional Durango, circunscripción II: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Sala Regional Xalapa, circunscripción III: Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Sala Regional Guadalajara, circunscripción IV: Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Sala Regional Toluca, circunscripción V: Guerrero, Estado de México, Morelos y Oaxaca.

3.3. Sala de Segunda Instancia

La Sala de Segunda Instancia, tiene facultades para revisar las resoluciones de fondo, dictadas por las salas Central y Regionales, únicamente en los casos en los que pudiera modificarse los resultados de las elecciones. También resuelve las impugnaciones que se presenten debido a la inconformidad por la asignación de diputados miembros del Congreso de

la Unión o representantes a la Asamblea del D.F., electos por el principio de representación proporcional.

En su integración participa el Poder Judicial Federal al otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsabilidad de proponer a los cuatro de sus cinco integrantes, para que la Cámara de Diputados los elija.

De esta manera se establece un equilibrio importante en el funcionamiento del Tribunal, al ser los tres poderes de la Unión los que garanticen su debida integración.

La Sala de Segunda Instancia ejerce sus atribuciones durante cada proceso electoral. Su desempeño se realiza únicamente por el tiempo necesario para resolver las inconformidades en la etapa de la calificación de las elecciones.

3.4. Presidencia

El titular de la Presidencia del Tribunal Federal Electoral es electo por el Pleno de este órgano jurisdiccional, para un periodo de tres años, con la posibilidad de reelegirse hasta por otra ocasión. Durante un proceso electoral preside la Sala de Segunda Instancia y cuando no hay elecciones ocupa la máxima autoridad jerárquica de la Sala Central.

Tiene como principal atribución presidir y dirigir las sesiones públicas del Pleno, las Salas Central y de Segunda Instancia, así como celebrar convenios, otorgar todo tipo de poderes y realizar los actos jurídicos y

administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del Tribunal.

También está facultado, entre otras cosas, para requerir cualquier informe o documento que esté en poder del Instituto Federal Electoral o de las autoridades federales, estatales o municipales y pueda servir para resolver oportunamente algún recurso interpuesto. Puede, en casos extremos, ordenar la realización de alguna diligencia como la cerciorarse físicamente del lugar donde se instaló alguna casilla, cuya votación se pide sea anulada porque se ubicó en un sitio de difícil acceso o en un lugar distinto al originalmente señalado.

Por lo que se refiere a las actividades de prensa y difusión, el presidente del tribunal acordaba directamente con el responsable de la Coordinación de Comunicación Social para fijar, tanto los lineamientos y estrategias de comunicación a seguir, como poner en práctica las medidas necesarias en materia de difusión e investigación.

3.5. Coordinación de Comunicación Social

Después de seis años de haberse creado una institución dedicada a resolver las controversias electorales -1988 con el Tribunal de lo Contencioso Electoral- es hasta 1993 -con las modificaciones constitucionales y legales en materia electoral- que se reconoce en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, la existencia jurídica de la Coordinación de Comunicación Social como una instancia formal de la estructura del tribunal.

Antes de que en 1993 el tribunal diera inicio a los trabajos preparativos de la elección presidencial de 1994, la Coordinación de Comunicación Social, integrada por una plantilla de cuatro personas, realizaba actividades simbólicas que se reducían a atender a los periodistas y a confeccionar una carpeta de recortes de prensa.

Después, debido al proceso electoral federal de ese año, la coordinación fue revalorada, se le asignaron funciones específicas, el número de sus miembros creció a 23 y su estructura quedó integrada por tres áreas: prensa y difusión, investigación y análisis y comunicación interna.

Ante la intensidad del trabajo jurisdiccional generado y la premura para desahogar la etapa de calificación de la jornada electoral, sus actividades fundamentalmente se concentraron en la atención a los representantes de los diversos medios de comunicación y la producción de boletines para convocar e informar sobre la celebración y los resultados de las sesiones públicas que llevaron a cabo las salas del tribunal.

También fue responsable de la producción y difusión de 7 promocionales 4 para radio y 3 de televisión; la clasificación de las notas informativas, editoriales, columnas y artículos de fondo de corte político electoral aparecidos en los medios impresos; y la orientación al público, vía telefónica, para obtener su credencial para votar con fotografía o ser incluidos en el padrón electoral.

En contraste, la coordinación, a lo largo de este tiempo no realizó algunas actividades importantes y que en el Reglamento Interior se contemplaban. Al respecto destaca la relación con la prensa extranjera, el manejo de la

imagen institucional del TFE, la elaboración de estudios e investigaciones, la cobertura de eventos académicos y políticos, la atención directa al público, el establecimiento de relaciones institucionales y el desarrollo de programas de comunicación interna.

A pesar de que su importancia fluctuó entre la intensidad y la coyuntura del trabajo electoral y el carácter emergente y limitado de sus responsabilidades, para la coordinación el proceso electoral federal de 1994 resultó determinante. Debido a las actividades que realizó en este lapso, fue posible que, por una parte, se reconociera la importancia de contar permanentemente con la estructura conformada y con las funciones asignadas a la coordinación, y por la otra, que el TFE tuviera su "fuente" de prensa, gracias a la cual la institución obtuvo presencia - aunque temporal- en los medios de comunicación y en la opinión pública.

La ausencia de una política de comunicación definida -no de un programa de trabajo preestablecido- y las vicisitudes que acompañaron su quehacer cotidiano, no fueron obstáculo para que la coordinación, al hacer una evaluación de su desempeño, lograra resultados positivos y productos importantes, sobre todo, en lo que a prensa y difusión se refiere.

3.5.1. Prensa

Al término del proceso federal electoral de 1994, la Coordinación de Comunicación Social obtuvo sus mejores logros en el área de prensa. Para hacer frente a los retos que implicó esta labor desarrolló un programa mínimo de trabajo, con el que se buscó establecer un contacto permanente con los medios de comunicación y sus representantes,

garantizó información electoral especializada sujeta a derecho e incrementó sus acervos hemerográfico, fotográfico y audiovisual.

La primera gran tarea consistió en conformar la "fuente" que cubriría las actividades del TFE. Propósito que se logró con la celebración de dos seminarios con los periodistas que los responsables de las diversas jefaturas de información designaron, para actualizarlos en torno a las reformas político-electorales, especialmente en lo relacionado con el sistema de medios de impugnación.

Durante el proceso electoral los medios de comunicación fueron convocados en 211 ocasiones a las sesiones públicas de las salas del TFE, así como a dos conferencias de prensa donde se informó acerca del número y tipo de recursos que el tribunal recibió por parte de los partidos políticos, ciudadanos y organizaciones políticas.

De acuerdo al informe que la Presidencia del TFE presentó el 23 de noviembre de 1994, a lo largo del proceso electoral este órgano jurisdiccional recibió 81 mil 549 recursos, de los cuales 80 mil 23 fueron recursos de apelación interpuestos por ciudadanos; 23 de revisión, mil 232 de inconformidad y 211 de reconsideración, todos éstos presentados por los partidos políticos contendientes en las elecciones federales.

Para informar sobre la celebración de las sesiones públicas y dar cuenta del número de recursos resueltos y el sentido de los fallos de la Sala Central, salas regionales y Sala de Segunda Instancia, así como de las actividades de capacitación y académicas realizadas, se emitieron 264 boletines. Hecho que refleja, en comparación de las conferencias de

prensa y otros mecanismos de difusión, un manejo de la información electoral basado en boletines.

Cabe precisar que esta circunstancia se presentó no tanto porque esa fuera la política a seguir, sino porque la complejidad jurídica de la información electoral encontró en los boletines de prensa el mejor recurso para su comprensión y difusión.

Finalmente, con el propósito de construir un basamento documental y público donde quedara testimonio permanente de las actividades realizadas por el TFE, se recopilaron archivos hemerográficos, audiovisuales y fotográficos con los cuales se integró la memoria periodística del órgano jurisdiccional.

3.5.2. Difusión

Sin tener una estrategia para el posicionamiento y la penetración de la imagen institucional y las tareas del tribunal, se llevaron a cabo diversas tareas de difusión con el propósito de que la opinión pública conociera la existencia del TFE y se lograra un acercamiento con la ciudadanía a través de la elaboración de material informativo y de divulgación.

La Coordinación de Comunicación Social produjo un video informativo, donde se explicaron los antecedentes del TFE, su funcionamiento, su estructura orgánica y el sistema de medios de impugnación. La difusión de este material se circunscribió a públicos específicos, tales como representantes de partidos políticos, organismos no gubernamentales y observadores electorales, entre otros.

A nivel masivo se transmitieron, con cobertura nacional, cuatro promocionales radiofónicos y tres de televisión. En ellos se divulgaron los objetivos y las actividades del TFE, así como la cantidad de recursos de apelación ciudadanas resueltos. Desafortunadamente no se pudo evaluar el alcance de esta "campaña". Lo cierto es que no tuvo mucha penetración ya que resultó una estrategia única y aislada, sólo se transmitió por tres semanas, se difundió bajo un ambiente de saturación de mensajes electorales y, más que complementarse, compitió involuntariamente con auténticas campañas como las del Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación.

El contacto directo con el público sólo tuvo un canal; la instalación de un módulo de atención telefónica en cada una de las sedes de las salas que integraron al TFE. Se atendieron 2 mil 452 llamadas en las que se orientó a la ciudadanía respecto a la forma de obtener la credencial para votar con fotografía, la manera de tramitar el recurso de apelación para que fueran incluidos en la lista nominal de electores y, en la jornada electoral, se brindó asesoría sobre los requisitos, lugares y horarios para emitir el voto.

Aunque el Reglamento Interior ordenaba que el área encargada de la producción editorial dependía de la Coordinación de Comunicación Social, aquella no formó parte de la estructura de ésta. No obstante la paradoja, se editaron y distribuyeron publicaciones de dos tipos; de información y de divulgación.

Por lo que se refiere a las publicaciones de tipo informativo entre las más importantes estaban el folleto que explicaba la estructura y competencia

del TFE , el instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales dedicado a los partidos políticos y los trípticos y los carteles dirigidos a los ciudadanos para explicarles la forma en que podían acudir al tribunal e interponer su recurso de apelación.

De las obras de divulgación destacaron la publicación de la Revista *Justicia Electoral* donde se presentaron aportaciones al derecho electoral, y los Ordenamientos Electorales que compendaban toda la reglamentación constitucional y legal en materia electoral.

III. Información electoral

Como ya se ha señalado las condiciones de trabajo difícilmente fueron óptimas para desarrollar una política adecuada en materia de prensa y difusión. Por distintas circunstancias, no existió una estrategia definida que respondiera a las necesidades de información demandadas por la sociedad, y que contribuyera a recuperar la confianza y la credibilidad de los mexicanos en los procesos electorales. Ni la legislación electoral, ni las estrategias emprendidas contemplaron adecuadamente este reto.

En el ámbito legal el COFIPE, por lo que respecta al TFE, en un principio omitió la importancia de la comunicación en sus normas, y después -con las reformas de 1993 y 1994- la abordó de manera muy restringida al dedicarle exclusivamente el artículo 281 para establecer que una de las coordinaciones del tribunal tendría a su cargo las tareas de comunicación social siempre bajo la dependencia directa de la Presidencia del TFE. La ausencia de un marco legal que estableciera los lineamientos a cumplir en materia de comunicación social en tiempos de elecciones o fuera de ellos, desalentó la calidad y oportunidad de la información electoral.

Además, si sumamos el reto que representó la paradoja planteada por el COFIPE, - en su artículo 273, párrafo 2, inciso o -, que ordena al TFE informar pormenorizada y oportunamente sobre sus actividades, y que en su artículo 284, párrafo 2, fija la obligación de guardar reserva sobre los asuntos del TFE; el libre, oportuno y adecuado flujo de la información derivada de las actividades del tribunal resultó inevitablemente afectado por las escasas disposiciones legales que normaron las actividades informativas del tribunal.

En el plano operativo, también las controversias se presentaron. Nunca se delineó una política de comunicación integral para el TFE, pero sí se diseñó, aunque someramente, un programa de trabajo general para sortear las elecciones de 1994. En el Reglamento Interior se establecieron las funciones de la Coordinación de Comunicación Social, sin embargo, no se podía emprender ninguna acción para llevarlas a cabo, sino era aprobada por el titular del TFE.

La mayor parte de las labores editoriales y de producción audiovisual, las realizaron instancias de la estructura orgánica del tribunal distintas al área encargada por reglamento de esas responsabilidades. Funciones como la redacción de boletines, quedaron a cargo del cuerpo jurídico; la razón, lo complejo de la técnica jurídica y a lo delicado de la información derivada de la aplicación de la justicia electoral.

1. Boletines

Quizá uno de los mejores instrumentos de trabajo que pueda describir el escenario tan singular bajo el cual se desempeñó la Coordinación de Comunicación Social durante el proceso electoral federal de 1994, lo constituyen los boletines de prensa. Instrumentos que resultaron ser por inercia la columna vertebral, con osteoporosis, de la "política" de comunicación ejecutada por el TFE durante ese lapso.

Varias son las circunstancias que influyeron para que los boletines de prensa se convirtieran en el delgado hilo conductor de la comunicación ejercida por el TFE. Tal vez la más significativa fue el carácter inédito del contenido de gran parte de los recursos interpuestos, y que debían ser

resueltos por un sistema contencioso electoral que por primera vez en la historia política del país era aplicado.

La mejor manera de allanar los riesgos para evitar dificultades innecesarias en la facultad del TFE de impartir la justicia electoral e informar con claridad y oportunamente sobre esta responsabilidad, fue la emisión de boletines. Su redacción, a menudo, quedó a cargo del personal jurídico, integrado por abogados especialistas en derecho electoral y profundos conocedores de cada uno de los expedientes que se resolvían.

En un formato previamente establecido se elaboraban los boletines. Su contenido lo constituía un resumen del dictamen al que habían llegado las salas del TFE, donde se consignaba el sentido del fallo adoptado. En ocasiones, por la importancia del caso, se detallaban "los agravios esgrimidos por el partido recurrente", e invariablemente se redactaban con predominio del lenguaje jurídico y la terminología especializada del derecho electoral.

He aquí dos ejemplos:

"El expediente SC-I-RIN-199/94, interpuesto por el PRD, en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados, correspondiente al IV Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla, toda vez que del análisis de las constancias que obran en autos, se advirtió la actualización de las causales de nulidad de votación recibida en casilla en 79 de ellas, lo que representó el 28% de las instaladas en el mencionado Distrito, e igualmente se detectaron diversas irregularidades de manera generalizada, lo que originó se decretara la nulidad de la elección respectiva".

"El relativo al expediente SX-III-RIN-129/94, de la Sala Xalapa, correspondiente al XXIII Distrito Electoral Federal del estado de Veracruz, por nulidad de la votación recibida en varias casillas, modificó el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa y revocó la constancia de mayoría y validez otorgada en principio a la fórmula de candidatos del Partido Revolucionario Institucional."

De esta forma, los periodistas al leer los boletines enfrentaban dos dificultades: no comprendían con exactitud porque se llegaban a dictar resoluciones donde se declaraban los recursos "parcialmente fundados", "infundados", "fundados", "sobreséídos", "desechados de plano por notoriamente improcedentes" o "se tuvieron por no interpuestos" entre otros fallos; y cuando tenían la certidumbre de lo que se informaba no podían hacer la "nota" por falta de elementos, como los nombres de los candidatos ganadores y perdedores, el total de casillas y votos anulados, las razones que argumentaba el partido inconforme para interponer su recurso, etc.

Ante esta situación, a quienes requerían alguna explicación, en la medida de lo posible y de manera individual, la Coordinación de Comunicación Social la brindaba, siempre bajo orientación del personal jurídico y de acuerdo al contenido de las actas levantadas y hechas públicas.

Con estas acciones se optó por mantener los principios de imparcialidad y legalidad; se escogió correr el riesgo de ser una institución de boletines pero evitar el lacerante e irreparable daño que produciría politizar la

justicia electoral; se prefirió emitir información técnica y especializada a caer en el proceloso mar de las confusiones e imprecisiones; y, sobre todo, se actuó siempre conforme a derecho, aunque en los medios de comunicación no se ganaran primeras planas o tiempos privilegiados.

2. Sesiones públicas

Otra gran fuente de información electoral fueron las sesiones públicas. En su conjunto, las salas del TFE celebraron durante el proceso electoral federal de 1994, aproximadamente 185 sesiones públicas. A todas ellas fueron invitados los diversos medios de comunicación nacionales, y sólo a algunas a los extranjeros. La respuesta a la convocatoria, sin embargo, dejó mucho que desear.

Por lo que respecta a la Sala Central y a la Sala de Segunda Instancia, garantizar la asistencia de los representantes de los medios de comunicación a las sesiones públicas, las más de las veces se constituyeron en verdaderas odiseas. No bastaba enviar a las redacciones y jefaturas de información los boletines respectivos para asegurar la concurrencia de los periodistas. Se tenía que reforzar la estrategia con llamadas telefónicas, envíos de mensajes por radiocalizadores e invitaciones personales.

La aparente falta de interés por asistir a las sesiones públicas que no por el trabajo jurisdiccional del TFE, tuvo varias razones. Resalta el estilo en que se redactaron los boletines, parecido a un acta judicial o un parte militar, que en términos generales indicaban los datos elementales de una convocatoria, pero adolecía de información importante como el contenido de los expedientes que se resolverían.

Habían pocas probabilidades de persuadir así o despertar el interés de los periodistas, para que asistieran a las sesiones públicas. No les preocupaba demasiado estar presentes, pues sabían que de una u otra manera conseguirían la información electoral generada en el TFE, además, tenían garantizados los boletines de prensa emitidos.

Otro factor que influyó desfavorablemente fue la ubicación del edificio sede de las salas Central y de Segunda Instancia del TFE. Trasladado en enero de 1994 de la Zona Rosa al sur de la ciudad de México, en el área de los Culhuacanes, el TFE salió de la zona política y periodística privilegiada en que se encontraba para alejarse hacia un rumbo menos conocido y comunicado.

La lejanía del nuevo domicilio desalentaba a los periodistas a cubrir cada una de las sesiones públicas. Para ellos estar en el Tribunal podría significar descuidar sus otras "fuentes" y arriesgarse a no tener la "nota " del día. Además, si las sesiones se prolongaban hasta altas horas de la noche, tenían dificultades para regresar a las redacciones de sus medios o trasladarse a sus hogares.

La mayoría de los profesionales de los medios de comunicación que cubrieron las actividades del TFE, no consideraron obstáculo, para la realización de su trabajo, la ubicación del tribunal. En cambio si representaron serias adversidades el lenguaje técnico jurídico que los magistrados empleaban durante las sesiones públicas y el desconocimiento del articulado del COFIPE dedicado al contencioso electoral.

Conforme se celebraron las sesiones públicas los periodistas, aunque no de manera óptima, se familiarizaron con los términos jurídicos y comprendieron cada vez más la normatividad contenida en la legislación electoral. Mientras esto sucedía, paralelamente en las notas informativas que publicaban, las imprecisiones y las confusiones desaparecían. Sólo en un par de ocasiones se presentaron situaciones que merecieron una aclaración de prensa durante la etapa de calificación del proceso electoral.

Posibilitar la asidua asistencia de los periodistas a las sesiones públicas, en efecto, fue soporte esencial de la estrategia de comunicación adoptada. Aunque con algunas insuficiencias, lograron no sólo cumplir su cometido; calificar a luz de la opinión pública las elecciones. También trascendieron como auténticos cursos de capacitación donde se adquirieron conocimientos electorales, y lo más importante, aportaron a los representantes de los medios de comunicación elementos de juicio necesarios para el desempeño profesional de su trabajo periodístico.

3. Relación con los jefes de información

Establecer contacto con los jefes de información, tanto de los medios impresos como audiovisuales, es una actividad normal y cotidiana en cualquier oficina de prensa. Intercambiar puntos de vista, proveer información oportuna y de primera mano, así como alentar el ejercicio pleno de la libertad de prensa, constituyen los principios fundamentales que soportan una relación entre los profesionales de la comunicación, independientemente de la trinchera en que trabajen. Al emprender estas acciones la oficina de prensa del TFE enfrentó imponderables.

Desde que se declaró el año electoral en enero de 1994, la Coordinación de Comunicación Social inició el acercamiento a los medios de comunicación vía los jefes de información. Lo hizo con una invitación a una sesión informativa donde se explicaron las reformas constitucionales y legales en materia electoral recientemente aprobadas.

La respuesta resultó un desencanto. Los jefes de información con el estilo que predomina en el medio periodístico, diplomáticamente un buen número de ellos se disculpó y prometió que en su lugar enviarían a un reportero de la fuente política o a un articulista especializado en cuestiones electorales. Otros, los menos, manifestaron su interés, más que por estar presentes, por establecer una relación que les resultara ventajosa, y no precisamente en términos de acceso a la información y de involucramiento en las actividades de prensa.

Se intentó de nueva cuenta establecer ese contacto indispensable. Esta vez con la petición formal de que acreditaran ante el tribunal al reportero de la "fuente" y con ello tener, en lo posible, una relación institucional con los medios de comunicación y un canal directo con los jefes de información.

A pesar de que no todos respondieron a la solicitud, el TFE acreditó a 280 periodistas nacionales y 25 extranjeros. Un número apreciable que en la relación laboral se redujo apenas a un grupo de 35 reporteros de radio, televisión y prensa escrita. Con ellos se trabajó para que a través de su labor periodística los ciudadanos se enteraran de la existencia del TFE y de la importancia de sus funciones.

Establecido el canal, se envió material informativo y de divulgación a las redacciones con el objeto de que a través de las páginas y transmisiones de los medios de comunicación se orientara no sólo a la opinión pública sino a los partidos políticos, observadores electorales y organismos no gubernamentales, acerca del trabajo que realizaba el TFE, en cuyo seno las irregularidades denunciadas en la jornada electoral y las controversias surgidas por los resultados electorales, se resolvían conforme a derecho.

Probablemente porque para los medios de comunicación resultaba virtualmente ocioso explicar a la opinión pública que con el el trabajo tan especializado y técnico realizado por el TFE se aplicaba la justicia electoral, los jefes de información no consideraron prioritario entablar una relación institucional con el tribunal. Resultó más importante publicar con mayor frecuencia y de manera más destacada las denuncias e inconformidades electorales que la forma legal como se resolvieron.

Definitivamente la negociación política y las llamadas "concertaciones" llamaron más la atención como fórmula para solucionar controversias electorales, que la misma aplicación de la ley. A pesar de ello, el TFE no eludió su deber de informar. Siempre lo hizo en un combate frontal contra el constante acecho de las inacabables formas de corrupción.

En todo momento fueron preferibles los contactos esporádicos con los jefes de información, a tener una relación de complicidad, apartada de toda ética profesional y contraria al espíritu de progreso democrático.

En resumen, las adversidades e insuficiencias en la comunicación electoral del TFE, no constituyeron una razón para transformar la modesta difusión

de sus actividades en una exitosa campaña de penetración construida sobre bases apuntaladas por la mercadotecnia y el "embute". La legalidad no dejó de ser la esencia del tribunal; ni siquiera en el impredecible y volátil mundo de la comunicación.

4. La "fuente" del TFE

Durante la etapa preparatoria del proceso electoral desfilaron por la sala de prensa del TFE innumerables periodistas. Acudían a preguntar sobre las funciones del tribunal, a enterarse del número de los recursos que se presentaban, a solicitar entrevistas, a consultar los expedientes fijados en estrados, pero muy pocos asistían a las sesiones públicas.

Precisamente quienes presenciaban las sesiones, a la larga, constituyeron la "fuente" del TFE. Con ellos la Coordinación de Comunicación Social estableció especialmente una relación de respeto mutuo, de propósitos eminentemente periodísticos y de responsabilidad compartida. Las dos partes, al aquilatar la importancia de la calificación electoral y el complejo proceso de resolución de recursos, al calor de la relación, con reglas no escritas, se beneficiaron mutuamente en el desempeño de sus funciones.

Integrada por un grupo aproximado de 35 personas, la "fuente" del TFE recibió atención especial y fue convocada a las sesiones públicas, a cubrir las actividades del tribunal distintas a su responsabilidad jurisdiccional, además de que se le proporcionó información electoral y material de divulgación, orientación jurídica en materia electoral, y de hizo un seguimiento a su trabajo periodístico. Así se consolidó una relación profesional de respeto, libertad y honestidad.

Los periodistas tuvieron tres canales para enterarse de la celebración de las sesiones públicas. El primero estuvo constituido por la convocatoria institucional dirigida a sus medios y jefes de información. El segundo, consistía en llamadas telefónicas o mensajes por radiolocalizador que se realizaban porque, a menudo, las convocatorias se perdían en las redacciones entre un mar de ellas o la jefatura de información no consideraba importantes sus contenidos. El tercer canal lo conformaba un rastreo de los periodistas por sus diversas "fuentes" hasta ubicarlos y darles aviso del evento a realizarse.

Debido al carácter especializado, técnico y, muchas veces, inédito del trabajo del TFE, se organizaron dos seminarios para los representantes de la prensa. El primero tuvo como objeto presentar a los magistrados de las salas del tribunal e informar sobre las funciones, estructura y responsabilidades del órgano jurisdiccional. El segundo, denominado "El Tribunal Federal Electoral y el sistema de medios de impugnación", proporcionó información relativa a la reforma político electoral de 1993 y 1994. Ahí se les entregó documentación integrada por un folleto informativo, un instructivo de medios de impugnación y los ordenamientos electorales que normaron las elecciones federales.

Con el propósito de facilitar el acceso de los periodistas a las instalaciones del TFE y brindarles una mejor atención, se estableció un sistema de acreditación, mediante identificaciones con fotografía. Este mecanismo garantizó una adecuada atención a la prensa. Diferenció a los periodistas de las personas que por diversas razones e intereses solicitaban a la Coordinación de Comunicación Social, información sobre la actividad jurisdiccional del tribunal. Además, los distinguió como ciudadanos objeto

de protección a su integridad física y seguridad a sus pertenencias. La acreditación fue el único documento oficial generado por la relación institucional con los medios de comunicación.

Para tener un indicador de los resultados que arrojaba el trabajo común en materia de comunicación entre el TFE y los periodistas de la "fuente", se hizo un seguimiento de la información aparecida en los medios de comunicación impresos y audiovisuales. Esta acción permitió, por un lado, evaluar si las actividades realizadas por la Coordinación de Comunicación Social en materia de prensa tenían que ser modificadas, canceladas o suplirlas, y por otro, observar el camino que la información electoral recorría entre las dificultades que los reporteros enfrentaban para obtenerla y los distintos filtros que sorteaba en las redacciones de los medios hasta publicarse o transmitirse.

La elaboración de una síntesis informativa y un archivo hemerográfico, así como el monitoreo de algunos de los noticiarios de radio y televisión, conformaron el mecanismo que la Coordinación de Comunicación Social diseñó para evaluar, al menos, cualitativamente, el trabajo periodístico de los 35 reporteros de la "fuente". La falta de recursos de toda índole y la carencia de una metodología de análisis definida, entre otras razones, cancelaron la posibilidad de apreciar por sus contenidos la tarea profesional de los periodistas y las políticas de información de las empresas para las que trabajaron en las elecciones.

Durante los 337 días que comprendió el año electoral los reporteros de la "fuente" hicieron posible que la actividad jurisdiccional del TFE, ocupara algún espacio en las páginas de los periódicos y revistas en 247 días. Dato

que se reduce a una simple cifra y que no puede ser ni siquiera una estadística ya que no considera variables como: el espacio y el lugar de la publicación o transmisión de las notas, la precisión y calidad de sus contenidos, el tiraje y la cobertura de los medios, entre otros. En cambio, la misma cifra, desde la perspectiva aritmética, sí permitió saber cuestiones como: la relación que existía entre los periodistas que asistían a las sesiones públicas, los que redactaban sus notas informativas, los que enviaban o entregaban a sus jefaturas de información su trabajo y los que tenían la suerte de ver publicado o transmitido su material.

Por lo que respecta a los medios de comunicación audiovisuales, tener una certidumbre acerca de la presencia del tribunal en sus emisiones resultó aún más incierta. Físicamente no fue posible establecer una estrategia de monitoreo que abarcara, por lo menos, los programas informativos y de opinión de las diversas estaciones de radio y los canales de televisión que transmiten desde la ciudad de México.

Ante esta imposibilidad se seleccionó en radio y televisión una muestra de los noticiarios y programas de corte político electoral sin más criterio que el sentido común y la arbitrariedad derivada de las preferencias dominantes entre los miembros de la Coordinación de Comunicación Social. Los noticiarios de radio que se grabaron fueron los siguientes: Antena Radio, Enfoque, Formato 21, Informativo Panorama, La Ciudad, Monitor y Para Empezar; los de televisión fueron: Al Despertar, A Primera Hora, Eco, Enlace, Este Domingo, Hechos, Meridiano, Muchas Noticias, Para Usted, Punto por Punto y 24 Horas. Cabe destacar que también se tomaron en cuenta programas del IFE, los partidos políticos y mesas redondas sobre temas políticos-electorales, las campañas presidenciales y los debates.

A partir del 21 de agosto de 1994, con la jornada electoral, se inició el monitoreo. Durante 20 horas diarias se realizó el seguimiento de las emisiones antes señaladas. En esta actividad se consideró la información derivada no solamente de las funciones jurisdiccionales del tribunal, también se tomaron en cuenta las noticias generadas por otras instituciones o acontecimientos que hacían referencia a sus responsabilidades o simplemente mencionaban su nombre.

Durante los 95 días en que se efectuó el monitoreo de 8 programas informativos de radio, 11 noticiarios de televisión y algunas emisiones especiales de corte político-electoral, el tribunal fue abordado en 181 ocasiones en radio y en 69 en televisión. En total, ambos medios, del 21 de agosto al 15 de noviembre de 1996, hicieron referencia a este órgano jurisdiccional 250 veces. Dato que, a pesar de carecer del mínimo soporte científico y metodológico, reveló la raquítica, in cierta y deficiente presencia del tribunal en los medios de comunicación electrónicos.

Conocer estos datos dieron a la Coordinación de Comunicación Social la posibilidad de detectar dificultades y, en lo posible, corregirlas. Por ejemplo, en cuanto a prensa escrita, había reporteros que asistían a las sesiones públicas y no redactaban nada, casi siempre sucedía por desconocimiento de lo que se estaba tratando. A ellos se les explicaba individualmente la orden del día y sus resultados. Además, se les proporcionaba información adicional al boletín de prensa como la reglamentación electoral y el instructivo de medios de impugnación.

También, con cierta frecuencia, se presentaba la circunstancia de los periodistas a los que no se les publicaba o no salía al aire su información.

En estos casos, se enviaba boletines de prensa no sólo a las jefaturas de redacción o de información, también se hacían llegar a los editores, a los responsables de la información política, a algunos directivos y a articulistas o comentaristas especializados en temas político-electorales.

De igual forma, se dio la situación en que los periodistas no asistían al Tribunal pero sí publicaban. En estos casos se detectó que no acudían a las sesiones públicas por lo lejano del domicilio del TFE, porque tenían que cubrir otras "fuentes" o debido al empalme con otros eventos. Independientemente de enviar la información a sus medios, a ellos se les buscaba en su casa o se les localizaba en otras instituciones.

Asegurar, por los medios disponibles, que la información electoral generada en el tribunal llegara a los ciudadanos fue el objetivo primordial de la Coordinación de Comunicación Social. Por ello, a pesar de las vicisitudes, se propició en todo momento una relación profesional con los reporteros de la "fuente". No se logró el ideal. Hubo más errores que aciertos. Sin embargo, siempre, prensa e institución, actuaron bajo una mística de libertad, honradez y profesionalismo.

5. El contenido de la información

A pesar de las deficiencias y los errores cometidos en el ejercicio desplegado para "conocer", en términos numéricos, la presencia del tribunal en los medios impresos y audiovisuales, también se realizaron modestas pesquisas y elementales estudios relacionados con el contenido de la información que hizo referencia a este órgano jurisdiccional y que apareció o se transmitió en los medios de comunicación.

En estricto sentido esta actividad, aunque pretendió serlo, no se puede considerar como análisis de contenido. Nunca cumplió con las características de una técnica de investigación dedicada a la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la información.

Durante el desarrollo de esta actividad nunca se utilizaron categorías de análisis para decifrar el contenido de la información y los criterios empleados para hacerlo no tuvieron uniformidad en su concepción ni precisión en su aplicación. Por ello, los resultados arrojados acusaron una dispersión que produjo controversias que se manifestaron en calificativos como; bueno, regular, malo, positivo, negativo y neutro. La objetividad resultó superada por las percepciones personales así como por opiniones subjetivas de quienes realizaron el análisis.

De igual forma el análisis de la Información no se realizó de manera sistemática. Se careció de un esquema serio, determinado y sin prejuicios. Se incurrió en el error de seleccionar para el examen de la información solamente aquellos elementos del contenido que se acomodaban a las hipótesis planteadas previamente y se ignoraba todo lo demás.

Por ejemplo, sólo se consideraba como importante las citas o referencias donde aparecía mencionado el tribunal o el nombre de su presidente. Se dejaban fuera indicadores como el autor de la nota, el género periodístico del que se trataba, el espacio ocupado por la información, la fecha, el medio de comunicación donde se transmitía o aparecía la información, la frecuencia de publicación y el tiempo dedicado exclusiva o tangencialmente a la información analizada.

Desde el punto de vista cuantitativo, esta actividad arrojó sus mejores resultados. A pesar de que los productos del análisis numérico no se abordaron a través de coeficientes de correlación, porcentajes exponenciales o tablas de contingencia, se obtuvieron hallazgos que por su sola presentación en cifras revelaron algunos indicadores de la calidad de la información derivada de las actividades jurisdiccionales del tribunal.

Para ilustrar el estado del contenido de la información manejada por los periodistas, de la actividad de análisis que se realizó en 2 mil 596 notas informativas y artículos de opinión publicados de diciembre de 1993 a noviembre de 1994 en 16 periódicos de circulación nacional, se pueden rescatar dos indicadores: el nombre del tribunal y el nombre del presidente de la institución.

Por lo que respecta al nombre del Tribunal Federal Electoral en la muestra estudiada se detectaron 18 formas distintas de denominarlo. Entre las más frecuentes se pueden citar:

Denominación	Porcentaje
1. Tribunal Federal Electoral	30 %
2. Tribunal Electoral	12 %
3. Trife	11 %
4. TFE	9 %
5. Instituto Electoral	8 %
6. Tribunal de Elecciones	6 %
7. IFE	5 %
8. Trifel	4 %
9. Tribunal	4 %

Sin dejar de resaltar las condiciones metodológicas desfavorables con las que se llegó a conformar el cuadro anterior, es muy claro que el nombre del tribunal como consecuencia, entre otros factores, de la falta de una política integral de comunicación, no sólo no penetró adecuadamente entre los representantes de los medios de comunicación, sino que fue confundido con el IFE o, por desconocimiento, se le inventaron denominaciones que si bien se aproximaron a su nombre real, desafortunadamente la constante "rebautización" pulverizó el posicionamiento del tribunal en la opinión pública.

Peor suerte corrió el nombre del presidente del órgano jurisdiccional, José Fernando Franco González Salas. En las notas informativas y en los artículos de opinión analizados su nombre fue objeto de múltiples denominaciones y de constantes impresiones. Por lo general, lo confundieron con el fiscal especial para delitos electorales, Ricardo Franco Guzmán o le cambiaron el orden de sus apellidos o de plano le asignaron otros.

Los dos indicadores antes descritos junto con otros como la estructura del tribunal, los nombres de los magistrados, la existencia y ubicación de las salas regionales, el procedimiento para interponer recursos, la denominación y las características de los recursos, los plazos para dictar resoluciones, los términos de los fallos emitidos, los efectos legales de las dictaminaciones y los procedimientos electorales posteriores a la emisión de una resolución, frecuentemente mostraron los niveles de conocimiento de las actividades del tribunal y el grado de confusión que existió en materia jurisdiccional electoral entre el gremio periodístico. De nueva cuenta se hicieron evidentes vacíos y descuidos en la relación del tribunal con los miembros de la prensa.

6. Niveles de Información

La lectura de los materiales periodísticos publicados en torno a las responsabilidades del tribunal y la constante relación profesional con los periodistas que cubrieron las actividades de la institución permitieron, aunque muy someramente y sin ningún soporte metodológico, percibir los niveles de información que los representantes de los medios de comunicación tuvieron en sus primeros contactos con el quehacer del tribunal.

Para la mayoría de los periodistas el Tribunal Federal Electoral resultó una instancia desconocida. Sabían de su existencia pero de sus actividades no tenían mucha idea. En principio, reconocían que acudían al tribunal porque se los habían asignado como una de sus fuentes o porque en su orden de trabajo les indicaban cubrir sus actividades. Ante tal circunstancia y como actitud natural de su profesión indagaban entre sus compañeros y los responsables de la sala de prensa, asuntos muy generales sobre la estructura y las funciones de la institución.

De este hecho, junto con la revisión de los contenidos de su trabajo periodístico, se puede inferir que los niveles de información acerca del trabajo del tribunal giraron, principalmente, en torno a las connotaciones siguientes.

- a) Una significativa confusión entre la composición y funciones del tribunal y del IFE. Existía la idea de que el tribunal formaba parte del IFE, que guardaba una relación de dependencia y que ambas instituciones pertenecían al poder Ejecutivo.

b) Un desconocimiento muy marcado sobre la naturaleza del tribunal, lo que representaba y sus atribuciones. Muy difícilmente se le identificaba como un organismo autónomo encargado de dirimir conforme a la legislación electoral las controversias en la materia e integrado por un cuerpo colegiado electo con la participación de los tres poderes de la Unión.

c) Una percepción errónea del tribunal como institución del gobierno. Debido al término federal equivocadamente se le identificaba como una instancia gubernamental integrante del "cuarto poder"; el electoral.

d) Una creencia equivocada sobre las actividades del tribunal. Por lo general, los periodistas circunscribían las facultades de la institución al ámbito de una fiscalía encargada de perseguir delincuentes electorales o al campo de la autoridad encargada de organizar una elección. Casi nadie sabía que sus responsabilidades fundamentalmente se centraban en la calificación de los procesos electorales.

e) Una confusión significativa sobre la cobertura y los alcances del trabajo jurisdiccional del tribunal. Al describirlo como máxima autoridad electoral se creía que además de calificar las elecciones federales también intervenía en la solución de los conflictos poselectorales generados en los estados y sus municipios. Nada más apartado de la realidad. El tribunal invariablemente tenía delimitado su campo de acción a los

procesos para elegir diputados federales, senadores, presidente de la República y representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Nada tenía que ver con la elección de gobernadores, legisladores de los congresos locales y miembros de los ayuntamientos.

f) Una intuición limitada o aproximada sobre qué era el tribunal y sus funciones, a partir de lo que los reporteros percibían de su nombre. Afortunadamente había quienes lo consideraban como una institución reguladora de las diferencias electorales encargada de impartir justicia. Invariablemente se le asignaba un papel de arbitraje entre las autoridades electorales y los partidos políticos, pero no entre las mismas autoridades y los ciudadanos.

g) Una nula identificación del tribunal como una institución al servicio de los ciudadanos, quienes podían apelar en caso de que no hubieran recibido su credencial para votar con fotografía una vez realizado el trámite para solicitarla, o hubieran sido excluidos o incluidos indebidamente de la lista nominal de electores por causas no imputables a su responsabilidad.

Estas inferencias además de brindar indicadores en torno a los niveles de información que los periodistas mostraron en los primeros contactos profesionales que tuvieron con el trabajo jurisdiccional del tribunal, revelaron importantes deficiencias en el conocimiento que los reporteros tenían sobre las actividades de la institución.

Estaba claro que los mecanismos implementados para apoyar la labor de los miembros de la prensa con información oportuna, precisa y confiable, no eran suficientes ni adecuados. Los bajos niveles de información detectados en las notas periodísticas tuvieron efectos desfavorables en la opinión pública. Circunstancia que, junto con la creciente actitud demandante y participativa de la ciudadanía, hizo necesaria la ejecución de algunas acciones que difundieron a nivel masivo las actividades del tribunal.

7. Orientación al público

Para atender los requerimientos informativos de los ciudadanos y establecer puntos de contacto directo con el público, se emprendieron dos acciones destinadas específicamente a este propósito: el diseño, producción y distribución de impresos de divulgación y la habilitación de un módulo de atención ciudadana.

Cabe destacar que estas acciones, más que para diseñar y ejecutar una estrategia de difusión de la imagen del tribunal, fueron una respuesta emergente, práctica e inmediata a las dudas y cuestionamientos que por diversas vías planteaban y exigían los ciudadanos.

A lo largo de las quince semanas previas a la jornada electoral de 1994, debido a la campaña emprendida por el IFE para promover entre la ciudadanía la tramitación de la credencial para votar con fotografía, gran número de personas estableció contacto o acudió al tribunal para solicitar información sobre diversos trámites electorales y pedir orientación en torno a las funciones y responsabilidades de este órgano jurisdiccional.

También, a menudo, interrogantes acerca de lo qué hacía el tribunal, cómo estaba estructurado, qué servicios ofrecía e indicaciones de cómo acceder a sus archivos y acervos documentales, provocaron "cuellos de botella" en la atención al público que en un número considerable, acudía al tribunal, llamaba por teléfono o enviaba cartas para solicitar orientación y apoyo a sus requerimientos.

Ambos fenómenos derivados de la iniciativa propia de la ciudadanía obligaron a que se imprimieran y distribuyeran masivamente a nivel nacional trípticos y carteles que explicaron qué hacer en caso de no haber recibido oportunamente la credencial para votar con fotografía, qué hacer si su nombre no apareció en la lista nominal de electores, si sus datos no estaban anotados correctamente o si fue cancelada indebidamente su inscripción al Padrón Electoral.

En el contenido de los materiales impresos se ofreció por parte del tribunal orientación a la ciudadanía vía telefónica. Para ello se creó un módulo de atención ciudadana con el objeto de informar al público respecto a la forma de obtener la credencial para votar o en su caso, la manera de tramitar el Recurso de Apelación, si por alguna circunstancia no recibió el documento solicitado. El módulo operó del 9 de mayo al 21 de agosto y se atendieron cerca de 2 mil 250 llamadas.

Los asuntos planteados en las llamadas realizadas por la ciudadanía fueron de diversa índole. Predominaron los relacionados con el extravío de la fotocredencial, la inscripción a las listas nominales, cambio de domicilio, rectificación de datos, entrega de la fotocredencial, presentación del recurso de apelación e invitación a participar como funcionario de casilla.

Es factible que la puesta en marcha del módulo de atención al público en combinación con la distribución masiva de los materiales impresos de divulgación, hayan sido factores importantes para que de los 81 mil 549 recursos que conoció el tribunal durante el proceso electoral federal de 1994, 80 mil 449 los hayan interpuesto los ciudadanos⁷.

Lo inesperado de la cantidad de recursos de apelación ciudadanos que fueron presentados y la certidumbre de que los trípticos, carteles y la atención directa al público se habían constituido en los mejores instrumentos de información de las actividades del tribunal, en la víspera de la jornada electoral, se implementaron varias acciones de difusión en los medios de comunicación electrónicos para incrementar los niveles de información que la ciudadanía poseía en torno al órgano jurisdiccional.

8. Difusión e Imagen Institucional

En un afán por informar a la ciudadanía que todos los actos y las resoluciones emitidas por el tribunal estaban sujetas al principio de legalidad y, paralelamente, con el objeto de "posicionar" en la opinión pública la imagen institucional del órgano jurisdiccional, se produjo un video informativo, tres promocionales de televisión y cuatro de radio.

El video informativo tuvo una duración de once minutos. En su contenido se explicaron los antecedentes, el funcionamiento y la estructura del tribunal, así como el sistema de medios de impugnación que los partidos políticos y los ciudadanos podían interponer para defender sus intereses.

⁷ Tribunal Federal Electoral. *Memoria 1994*. Tomo I, pág. 353.

Para darlo a conocer nunca se transmitió en la televisión abierta. Su difusión se restringió a pequeños públicos a quienes se les presentaba el video en el auditorio del tribunal. Por lo general, los grupos que tuvieron acceso a su contenido fueron representativos de partidos políticos, asociaciones civiles, instituciones de educación superior, tribunales electorales del interior de la República y del extranjero, representantes de los medios de comunicación del país y de otras naciones y miembros del cuerpo diplomático acreditados en nuestra nación.

Por lo que se refiere a los promocionales de televisión se produjeron tres de ellos. Cada uno tuvo una duración de 30 segundos y fueron transmitidos a través de la televisión abierta. Por razones prácticas a los spots se les denominaron: 1) La Constitución y la ley; 2) Las prácticas democráticas; y 3) 78 mil 500 recursos de apelación de ciudadanos.

En materia radiofónica se grabaron cuatro spots con una duración de 20 segundos cada uno. Los primeros tres promocionales al tener los mismos contenidos que los de televisión se les llamó de la misma forma. El cuarto fue identificado como El Tribunal Federal Electoral, institución imparcial y autónoma.

Con el apoyo de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (DGRTC) de la Secretaría de Gobernación, a través del uso de los tiempos oficiales del Estado, durante el periodo comprendido del 17 de agosto al 9 de septiembre de 1994, se transmitieron a nivel nacional con una cobertura en radio de mil 110 emisoras y en televisión en seis canales de las tres principales cadenas (Televisa, Imevisión y MVS-Multivisión), los cuatro mensajes radiofónicos y los tres promocionales de televisión.

La transmisión de los spots radiofónicos y televisivos no se hizo bajo una estrategia de medios que determinara frecuencia, calendarios, horarios, estaciones e intensidad de sus emisiones. La DGRTC entregaba los promocionales a los concesionarios, quienes a su libre arbitrio y de acuerdo a sus intereses programaban o no la transmisión de los mensajes.

Por imposibilidades humanas, técnicas y presupuestales y por la ausencia de una política de comunicación que considerara la puesta en marcha y evaluación de una campaña de difusión de la imagen institucional del tribunal y sus actividades, no se realizó un seguimiento y una supervisión cuantitativa de la transmisión de los promocionales. Nunca se supo a ciencia cierta si los mensajes salieron al aire en el número de estaciones y canales reportados y la cantidad de emisiones ofrecidas.

9. El contenido de los mensajes

La redacción de los contenidos de los spots radiofónicos y televisivos, se hizo básicamente a partir de lo que se intuía que la sociedad necesitaba conocer del tribunal. Nunca se realizó un diagnóstico o una investigación de campo que proporcionara indicadores sobre las necesidades de información requeridas por la ciudadanía. El único soporte sólido del que se hizo uso fue el cúmulo de dudas y observaciones que el público planteó en el módulo de atención ciudadana y en sus llamadas telefónicas

Con estos elementos y apelando al sentido común derivado del contacto con los periodistas, de las interrogantes más asiduamente expresadas por la ciudadanía y de las inquietudes surgidas en el seno del tribunal se redactaron los contenidos de los promocionales.

De esta manera los mensajes transmitidos por televisión fueron los siguientes:

1. "México perfecciona sus instituciones y prácticas democráticas. La Constitución y la ley obligan a que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten al principio de legalidad, estableciendo un sistema de medios de impugnación y la actuación de un tribunal especializado como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Tribunal Federal Electoral, garantía de legalidad."

1. "Por mandato de la Constitución y de la ley, los recursos de inconformidad y de reconsideración, son medios de impugnación al alcance de los partidos políticos que interpuestos en tiempo y forma, permiten que un tribunal imparcial y autónomo revise que los actos y resoluciones de los órganos electorales, sobre la validez y los resultados de las elecciones, se hayan dado conforme a derecho. Tribunal Federal Electoral, garantía de legalidad."

3. "El Tribunal Federal Electoral resolvió más de 80 mil recursos de apelación interpuestos por ciudadanos. Si eres uno de ellos y obtuviste una resolución favorable, acude a la oficina distrital que corresponda a tu domicilio y exige que te expidan tu credencial para votar; si por algún motivo no la obtienes, podrás votar en tu casilla con sólo presentar la certificación que te haya enviado el tribunal y una identificación. Tribunal Federal Electoral, garantía de legalidad."

En radio además de estos tres spots se transmitió el siguiente:

4. "México cuenta con una institución imparcial y autónoma que garantiza que las diferencias en el proceso electoral se resuelvan conforme a derecho. Tribunal Federal Electoral, garantía de legalidad".

Una de las versiones transmitidas tanto en radio como en televisión, tuvo por objeto orientar a los ciudadanos que al haber presentado su recurso de apelación y recibir una resolución favorable por parte del tribunal, y a pesar de ello no contaban con su credencial para votar, podían el 21 de agosto, día de la jornada electoral, sufragar con tan solo mostrar la copia certificada de la resolución favorable y una identificación oficial con fotografía.

Los restantes mensajes, destacaron el papel del órgano jurisdiccional en el proceso electoral federal de 1994. Intentaron explicar cuántos y qué tipo de recursos existían, en qué consistían los recursos de inconformidad y de reconsideración y cómo se garantizaba a los ciudadanos y a los partidos políticos que los actos y las resoluciones electorales del tribunal invariablemente se sujetarían al principio de legalidad.

Resulta evidente que los contenidos de los siete promocionales transmitidos estaban orientados más hacia la creación de una imagen institucional del tribunal que hacia el aumento de los niveles de información que la ciudadanía poseía.

Si bien todos los spots aportaban información, ésta, salvo la expresada en uno de los promocionales, era despersonalizada, sin ningún sujeto activo a quién dirigirla. Situación que impulsó a la Coordinación de Comunicación Social a diseñar un instrumento que ilustrara sobre el impacto y la utilidad de los promocionales, y con base en los hallazgos que se obtuvieran, considerar la posibilidad de producir más material audiovisual orientado a contrarrestar los vacíos en la información y las principales dudas que persistieran en la opinión pública.

10. La evaluación de los mensajes

Los 24 días que los spots estuvieron al aire, estos se difundieron paralelamente a los anuncios y promocionales que tanto la Secretaría de Gobernación como el Instituto Federal Electoral transmitieron durante ese periodo. Circunstancia desfavorable que complicó significativamente la penetración de los mensajes del tribunal, debido a que no existió una coordinación y acuerdo previos entre las tres instituciones en la difusión de sus campañas.

Sí a lo anterior se agrega la falta de una estrategia de medios por parte del TFE y la ausencia de una investigación dedicada específicamente a la elaboración de los contenidos de los promocionales, la efectividad y la penetración de estos materiales se hicieron inciertas.

Por ello, para detectar si los mensajes de radio y televisión cumplieron con la intención de informar sobre la naturaleza y las responsabilidades de la institución, el tribunal llevó a cabo una evaluación de la función informativa, así como del impacto y la dirección tomada por los promocionales en su transmisión por los medios de comunicación electrónicos.

Con este propósito se realizó un estudio del contenido de los mensajes que tuvo como objeto primordial obtener indicadores sobre las características que el público percibió de los promocionales transmitidos e identificar, en lo posible, el nivel de conocimiento y las actitudes de la ciudadanía hacia el tribunal.

El estudio se llevó a cabo mediante una investigación cualitativa, donde se empleó la técnica de grupos de enfoque. La información se obtuvo de un total de 38 participantes distribuidos en tres sesiones de grupo. Una con jóvenes de ambos sexos entre 18 y 24 años, otra con mujeres de entre 25 y 50 años y la tercera con hombres de entre 25 y 50 años de edad. Cada sesión tuvo una duración aproximada de dos horas.

A fin de darle un contexto a la evaluación de los promocionales e incursionar en el grado de aceptación, rechazo o indiferencia manifestada hacia ellos, esta exploración abordó tres aspectos primordiales:

1. El nivel de conocimientos que los entrevistados manifestaron sobre el tribunal.
2. El nivel de confiabilidad y credibilidad hacia los resultados de la jornada electoral.
3. La evaluación de los cuatro mensajes de radio y los tres de televisión, en términos de la atracción, aceptación, comprensión y autoidentificación de los entrevistados hacia los contenidos de los spots.

En general, con esta exploración se buscó detectar las ideas y conceptos de los entrevistados⁸ que reflejaran tanto las percepciones aproximadas y acertadas como las confusas y opuestas a la realidad con respecto al

⁸ Con el propósito de ejemplificar, reforzar o destacar las ideas y conceptos encontrados, se encomillan las verbalizaciones textuales expresadas por los entrevistados.

tribunal y sus funciones, la obtención y reposición de la credencial para votar con fotografía y el desarrollo y resultados del proceso electoral federal de 1994.

Por lo que se refiere a los niveles de información sobre el tribunal, la institución resultó ser una instancia electoral marcadamente desconocida. Al indagar sobre las causas que originaban esta situación, se encontró que existía escasés de información y deficiencias en sus contenidos. Ello provocaba que la ciudadanía difundiera erróneamente o mal interpretara las funciones y la existencia del tribunal, circunstancia que originaba una constante confusión entre el TFE y el IFE, así como una idea equivocada de que el tribunal pertenecía al gobierno y sólo servía para regular la relación entre las autoridades y los partidos políticos.

Así, los entrevistados declararon haber oído del tribunal "que es el encargado de que se cumplan todos los requisitos para que no haya tranzas", "que es el lugar donde se juzga a los que cometen robo de una credencial" o "que es la institución que castiga el fraude cometido por los partidos".

De los tres grupos con los que se trabajó, aunque no existen datos al respecto y después de escuchar las grabaciones levantadas en el estudio, se puede deducir que los jóvenes tenían más información sobre lo que es el tribunal, seguido del grupo de los hombres y finalmente el compuesto por las mujeres.

En general, se detectó que el concepto clave del nombre del Tribunal Federal Electoral, radica en la palabra tribunal. Tribunal en abstracto, para

la gran mayoría, significó "impartir justicia", "lugar de arbitraje", "lugar para demandar al IFE", "área que corrige los robos y la corrupción de los partidos".

Casi nadie identificó al tribunal como la instancia para apelar en caso de que no hubieran obtenido su credencial para votar con fotografía, por causas imputables al IFE. Los pocos que tenían referencia de este trámite manifestaron su desencanto por los efectos que tuviera la interposición de la demanda con oportunidad, "no podría votar, sin credencial no se puede", "sería inútil porque la credencial llegaría -si llega- hasta después de las elecciones".

Sin duda, estos hallazgos ilustran sobre la cantidad y la calidad de la información que poseía el grupo de ciudadanos entrevistados. Las declaraciones acotadas son representativas de la ausencia de conocimientos sobre el tribunal y, por consiguiente, de los efectos desfavorables para la legitimación del órgano jurisdiccional.

Por lo que respecta al nivel de confiabilidad y credibilidad en el proceso electoral y, particularmente, en el TFE, los entrevistados se mostraron escépticos y pesimistas. La mayoría estaba convencida o creía que el tribunal no podría ser "garantía de legalidad" de las elecciones por varias razones:

- a) Por desconocimiento acerca de quiénes integraban al tribunal. Esperaban como "garantía de legalidad que el TFE estuviera compuesto de manera similar al IFE, por autoridades, partidos políticos y ciudadanos. Dominaba la idea de que en su

seno estuvieran todos los involucrados en una elección.

b) Por el desconocimiento de la ubicación y el acceso al tribunal. "Ni siquiera dan un teléfono para orientación o para presentar una queja", "no nos informaron que podíamos apelar al tribunal para obtener nuestra credencial".

c) Por ser una instancia de gobierno. "Todo lo que suena a federal o autoridad es sinónimo de corrupción".

d) Por saber que el tribunal estaba integrado por abogados, y "dada su mala reputación", no pensaban que actuaran con honestidad y de acuerdo a las leyes. "Los abogados tiene fama de corruptos y deshonestos".

Estos argumentos, de nueva cuenta, reflejan la baja confiabilidad y la escasa credibilidad en el tribunal y los procesos electorales. También muestran que los promocionales de radio y televisión transmitidos en los medios electrónicos tuvieron una penetración deficiente y pobre. Motivo por el cual resultan valiosos indicadores para considerar, en su momento, la puesta en marcha de estrategias de comunicación que contrarresten falsos conceptos y fortalezcan aspectos claves para ser difundidos por el tribunal.

En cuanto a la evaluación de los contenidos de los mensajes radiofónicos y televisivos, su exploración -como ya se señaló- se hizo en términos de sus niveles de atracción, aceptación, comprensión e identificación manifestados por los entrevistados.

Debido a que el análisis de contenido de los promocionales implica una investigación integral y completa, y ante la imposibilidad de abordar en este trabajo sus aspectos visuales y sonoros, sólo se hará referencia a tres tópicos: el concepto del tribunal, los elementos de mayor impacto y el lema adoptado en los mensajes.

La idea proyectada por el tribunal, a través de los promocionales, fue de seriedad y solemnidad. Estos rasgos se percibieron por la complejidad conceptual del guión y el lenguaje técnico y especializado con que se redactaron. Esta idea probablemente correspondió a la que los entrevistados pensaban que debía caracterizar a una instancia de esta naturaleza. Se denota cierta congruencia entre la imagen que se deseaba transmitir y la idea que el público se formaba, sin embargo, no se consiguió obtener la penetración y el impacto deseado.

Probablemente el elemento de mayor impacto de los promocionales - aunque no necesariamente positivo- estaba en su lenguaje. Percibido como técnico y "propio de abogados" causó una sensación de elitismo y distanciamiento. El vocabulario especializado y "ajeno al ciudadano común" dificultaron la comprensión de los contenidos.

Fueron comunes preguntas como ¿A qué actos se refieren?, ¿Qué es un recurso de inconformidad?, ¿Qué es un recurso de reconsideración?, y diversas ideas más que los entrevistados no fueron capaces de recordar. En esencia, quizás la idea captada consistió en que el tribunal realizaba sus funciones conforme a derecho y se sujetaba a las leyes y a la Constitución.

El lenguaje no favoreció el nivel de comprensión ni de atracción de los promocionales. Los entrevistados consideraban que estaban hechos para informar a la población sobre la existencia y las funciones del tribunal, sin importar si la ciudadanía entendía lo que se les transmitía. "No se quiere que se entiendan los anuncios, el que tenga buen oído que oiga y el que no, ni modo".

Por último, el lema de los spots "*Tribunal Federal Electoral. Garantía de legalidad*" quizá resultó el elemento más acertado. Alcanzó niveles aceptables de comprensión debido a su sencillez y brevedad. Las palabras garantía y legalidad no presentaron ningún problema de significado para los entrevistados.

Dados los bajos niveles de atracción, aceptación y comprensión de los promocionales, el propósito de su producción y difusión resultó muy cuestionable. Los spots cumplieron deficientemente el objetivo de informar pero no el de comunicar. Ante este panorama, posiblemente los contenidos de los promocionales pasaron inadvertidos, hecho que atenuó probables efectos negativos en la ciudadanía.

11. Consideraciones finales

El hecho de que sólo se aborden los diez rubros anteriores como el espectro que abarcó la actividad de comunicación llevada a cabo por el Tribunal en el proceso federal electoral de 1994, no significa que esta responsabilidad se haya reducido a ello.

Desde luego, se llevaron a cabo otras tareas, sin embargo, se consideró que ninguna de ellas alcanzó la dimensión e importancia indispensables, como para que pudieran ilustrar con cabalidad el escenario bajo el cual se ejecutaron las funciones asignadas a la Coordinación de Comunicación Social, estipuladas en el Reglamento Interior del TFE.

Lamentablemente, sin demeritar el enorme progreso alcanzado en el ámbito de la legalidad, desde el punto de vista de la legitimidad del proceso electoral y de la confianza en las instituciones encargadas de organizarlo y llevarlo a buen término, se cosecharon magros resultados. Sólo por señalar uno; el tribunal, a pesar del trabajo realizado durante las etapas en que participó del pasado proceso electoral, apenas logró salir del anonimato.

En cambio, desde la perspectiva del derecho electoral y de la práctica política, especialmente en lo que se refiere a la información electoral, se obtuvieron invaluable enseñanzas y grandes experiencias que en el futuro inmediato, si se retoman, efectivamente podrán contribuir al proceso de legitimación de nuestro sistema político e incidir en el desarrollo de la cultura cívica en nuestro país.

Por ello, resulta conveniente precisar que al describir e intentar una somera evaluación de las actividades de prensa del TFE, no se pretende considerar que todo fue malo o que todo resultó bueno. Nada más alejado del objetivo que animó esta pesquisa. Simplemente se elaboró un diagnóstico de las actividades del tribunal bajo la óptica de su oficina de comunicación.

Sin perder de vista la institucionalidad pero sin renunciar a la autocrítica, las observaciones, aciertos, fallas y reconocimientos derivados de este ejercicio respondieron al interés por hacer cada vez mejor las cosas. Las condiciones para lograrlo están a la vista. De ahí que las conclusiones que a continuación se presentan tengan un doble propósito. Por un lado, destacar las condiciones favorables para asumir el cambio y, por otro, pasar del diagnóstico al afán propositivo en lo que se refiere a las actividades de comunicación responsabilidad del TFE.

Conclusiones

La ausencia de una política de comunicación y la aplicación de un purismo jurídico que optó, -ante la aparente disyuntiva legal de guardar reserva o hacer públicos los asuntos del tribunal- por la discreción electoral, constituyeron las principales causas que frecuentemente dejaron a la deriva las prácticas ejercidas por el TFE durante las recientes elecciones presidenciales.

Al menos que la política de comunicación a seguir, ante el embate de un proceso electoral complejo, inédito y ávido de información, hubiera sido, propositivamente, la omisión de lineamientos específicos a cumplir y la falta de una estrategia integral de comunicación, no se explica como esta responsabilidad nunca se consideró como una actividad sustancial del TFE.

De igual forma no se encuentra razón que aclare el por qué los preceptos legales que norman la obligación de guardar reserva sobre los asuntos del tribunal y el deber de ventilar a la luz pública las responsabilidades del órgano jurisdiccional, en un exceso de la aplicación de la ley, fueron colocados como opuestos, cuando en realidad se complementan.

Esta contradicción más que eso es una paradoja. Si ambas normas se ubican en su exacta dimensión y se delimitan los alcances de sus efectos, se tendría una alternativa más que una disyuntiva.

En efecto, para no dar ventaja a ningún partido o fuerza política, y colocarlos en condiciones de equidad en la aplicación de la justicia electoral, es insoslayable el deber de guardar reserva sobre los progresos

en la resolución de las controversias. Sin embargo, no es razón para informar, desde la perspectiva del procedimiento y no de sus resultados, del estado de avance en que se encuentran.

En nada afecta, y si ayuda mucho, por ejemplo, informar a la ciudadanía el tipo y la cantidad de recursos recibidos, la elección y el distrito que se impugna, el partido o el candidato que se inconforma, los motivos y las razones que se argumentan, las fallas y omisiones más frecuentes, o el procedimiento y los plazos para resolver.

Tampoco habría desperdicio si además de la asistencia de los periodistas a las sesiones públicas, las fuentes de información confiables se multiplican con entrevistas, conferencias de prensa, tarjetas informativas y material que oriente y explique acerca de la aplicación de la ley en los asuntos electorales.

Con esta misma mística de apertura y definición política, el constante acercamiento con los reporteros de la "fuente" a través de canales institucionales e informales, consolidaría una relación de trabajo profesional y especializada que a la postre abatiría en gran escala los vacíos y confusiones, tanto en la generación como en la difusión informativa.

Con este propósito se impone el diseño y la puesta en marcha de seminarios de actualización, canales de intercambio de opiniones y la producción de material -impreso y audiovisual- dedicado a los miembros de la prensa, para facilitar su trabajo y garantizar una adecuada difusión de las actividades realizadas por el TFE.

También resulta indispensable aprovechar el equipamiento y las instalaciones de la sala de prensa de este órgano jurisdiccional, para ponerlo a disposición de los periodistas de manera permanente y no sólo cuando se realizan las sesiones públicas o los eventos académicos. Así se abatirían sensiblemente las desventajas que tiene la ubicación del edificio sede del tribunal.

No se debe desestimar la creación de mecanismos de atención a sectores de la prensa distintos a los miembros de la "fuente". Articulistas y editorialistas especializados en asuntos políticos, conductores y locutores de programas noticiosos y de opinión, editores y jefes de información, así como corresponsales nacionales y de la prensa extranjera son también protagonistas de la comunicación política, por lo tanto, sujetos de la información electoral.

La responsabilidad del tribunal de calificar las elecciones es sólo una fase de las múltiples que integran un proceso electoral. Razón suficiente para mantener contacto permanente, no sólo con las oficinas de prensa de las instituciones que comparten la encomienda de organizar unas elecciones, también es imperativo hacerlo con las de los partidos políticos, asociaciones civiles y no gubernamentales, así como con las directivas de los diversos medios de comunicación.

En la medida que el TFE defina y establezca una política de comunicación permanente, la problemática que provoca el inadecuado flujo de la información electoral será superada. Conforme incorpore a su práctica informativa más y mejores canales de difusión, contribuirá a que la desconfianza y la falta de credibilidad en las elecciones, sean abatidas.

Bajo esta perspectiva, también es inevitable atender los requerimientos de información oportuna y confiable planteados por la ciudadanía. El tribunal debe considerar una estructura y un programa dedicado específicamente a la atención al público. Hacerlo sentará las bases para que la ciudadanía no conciba al TFE como un ente alejado de ellos y lo considere como una institución a su servicio y beneficio.

Esta acción debe reforzarse con el diseño integral y una adecuada ejecución de una campaña que no sólo informe y construya la imagen institucional del Tribunal, sino que corrija las confusiones y percepciones equivocadas que la ciudadanía tiene sobre la institución. Sin duda no basta informar también es necesario comunicar. El ciudadano común debe conocer la importancia del trabajo jurisdiccional del TFE.

Es tiempo de que el TFE, con una política de comunicación delineada y en el ámbito de sus responsabilidades, coadyuve a que la cultura cívica madure entre la población y la cultura jurídica se incorpore como una actividad sustancial de los partidos políticos.

La táctica lacerante que busca descalificar de antemano una elección, la estrategia que tiene como objetivo el conflicto postelectoral y la negociación fuera del marco legal, en buena parte son prácticas recurrentes por el amplio desconocimiento y el bajo perfil de legitimidad del TFE.

Si el Tribunal no logra obtener la credibilidad suficiente como espacio para dirimir los conflictos electorales y la reserva de imagen que pueda afianzarlo como un órgano imparcial, legítimo, legal y altamente

especializado, no trascenderá su virtual anonimato y cancelará su contribución a la civilidad política.

Aunque en la próxima reforma política y electoral los legisladores no adviertan las visicitudes aquí plasmadas. Si existe voluntad política suficiente, el TFE ocupará un lugar privilegiado en el camino hacia el desarrollo democrático de México. Que tome la palabra y haga lo imposible porque sea escuchada.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.** *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1989, 239 spp.
- AGUILAR VILLANUEVA, Fernando et al.** *Foro para la reforma electoral.* Memoria 1993. IFE, México, mayo de 1993, 301 pp.
- ALCOCER VILLANUEVA, Jorge et al.** *Mesa Redonda: La Reforma del Estado y el desarrollo democrático en México.* TRIFE, México, agosto de 1995, 50 pp.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. et al.** *Mesa Redonda: Un punto de vista jurídico sobre la obra: "Elecciones, diálogo y reforma".* TRIFE, México, noviembre de 1995, 38 pp.
- FRANCO GONZALEZ SALAS, José Fernando.** *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral; proceso electoral de 1987.* Tricoel, México, 1988, 42 pp.
- Instituto Federal Electoral.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* IFE, México, abril de 1991, 188 pp.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.* IFE, México, abril de 1991, 300 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. *Diccionario Electoral*. CAPEL, San José, 1989. 690 pp.

Mc CLELLAND LOYA, Ana Lilia. *Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal Electoral*. UNAM, México, 1995. 119 pp.

ONIKOV, L. et al. *Breve diccionario político*. Progreso, Moscú, 1983. 448 pp.

PERALTA BURELO, Francisco. *La nueva reforma electoral de la Constitución 1977-1987*. Porrúa, México, 1988, 326 pp.

Secretaría de Gobernación. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. SEGOB, México, octubre de 1993, 319 pp.

Tribunal Federal Electoral. *Información General*. TFE, México, junio de 1994, 20 pp.

---- *Memoria 1991*. TFE, México, septiembre de 1992, 296 pp.

---- *Memoria 1994*. TFE, México, septiembre de 1995, Tomos I y II, 758 pp.

---- *Ordenamientos Electorales*. TFE, México, 1994, 523 pp.

Glosario de términos

Circunscripción plurinominal: Zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en la independencia de los votos emitidos en otra zona electoral.

Colegio Electoral: Institución integrada por los legisladores electos para calificar una elección y declarar la validez de la misma, así como los candidatos triunfadores.

Comicios: Técnica para la designación de representantes. Vínculo del acto de elegir, con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos.

Concertación: Palabra acuñada en el proceso electoral federal mexicano de 1994, que hace referencia a el acto de concertar para ceder los puestos de elección popular que se obtuvieron por la vía del voto, en favor de un partido político que no fue legalmente el triunfador.

Consejos distritales: Organos ciudadanos encargados de vigilar dentro del ámbito de su competencia (distritos electorales) los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.

Consejos locales: Organos ciudadanos encargados de vigilar dentro del ámbito de su competencia (entidades de la República) los acuerdos y

resoluciones de las autoridades electorales.

Contencioso electoral: Complejo de normas electorales que están sometidas a la garantía de su regularidad mediante órganos judiciales.

Derecho electoral: Conjunto de normas jurídicas que regulan la participación de los ciudadanos en las elecciones de los órganos representativos de poder, la organización y celebración de las elecciones y las relaciones entre los electores y las instituciones representativas.

Escaños: Lugar o asiento que tiene un parlamentario o representante elegido en el poder legislativo u otra asamblea, y por extensión, el cargo mismo del parlamentario o representante.

Imperio del derecho: Potencia jurídica que establece su dominio sobre cualquier acción o norma y que mantiene su superioridad mediante un sistema de determinaciones que regulan cualquier tipo de relación humana.

Medios de impugnación: Instrumentos jurídicos mediante los cuales se presenta una inconformidad por la violación a los procedimientos electorales y por el desacuerdo en los resultados de las elecciones.

Nullidad de elecciones: Acto mediante el cual, se declaran fuera de la ley las etapas de un proceso electoral, debido al incumplimiento de las normas en la materia o a violaciones a los procedimientos para elegir representantes populares y gobernantes.

Sesiones públicas: Acto mediante el cual los integrantes de un órgano colegiado se reúnen para resolver los asuntos de su responsabilidad y que son puestos a su consideración con el objeto de resolver las controversias entre partidos, ciudadanos y autoridades.

Sistema electoral: Se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez se convierten en escaños o poder público.