

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA ENTRE
LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

TESIS QUE PARA OBTENER
EL GRADO DE MAESTRA
PRESENTA:
LAURA TETETLA ROMÁN

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*A mis hijos Max, Laura, José Manuel y Rodrigo;
motor principal de mi existir.
Con amor para mi pequeña Ximena.
A mis padres por todo su amor y apoyo incondicional.*

*Agradezco especialmente a los señores magistrados
Javier Barreiro Perera, Leonel Castillo González y Angel Zarazúa Martínez,
por haber confiado en mi y darme la oportunidad de colaborar en esa gran institución
que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*Al Dr. José Barragán Barragán por guiarme en esta empresa
y permitir que llegara a buen puerto;
para él mi cariño, admiración y profundo respeto.*

*A José Manuel, compañero entrañable y cómplice incondicional, por el amor y apoyo
brindado, muchas gracias.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	v
--------------------	---

CAPÍTULO I

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN MÉXICO

1.1. Prolegómenos	1
1.2. Tribunal de lo Contencioso Electoral	
1.2.1. <i>Antecedentes</i>	2
1.2.2. <i>Estructura y organización</i>	4
1.3. Tribunal Federal Electoral	
1.3.1. <i>Antecedentes</i>	9
1.3.2. <i>Estructura, organización y funcionamiento</i>	15
1.3.3. <i>Competencia</i>	18
1.3.4. <i>De la nulidad y los medios de impugnación</i>	21
1.4. Reforma de 1993	
1.4.1. <i>Antecedentes</i>	23
1.4.2. <i>En cuanto a la estructura, organización y competencia</i>	27
1.4.3. <i>En cuanto al sistema de nulidades y medios de impugnación</i>	31

CAPÍTULO II

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

2.1. Reforma de 1996	
2.1.1. <i>Antecedentes</i>	35

2.1.2. Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .	43
---	----

2.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

2.2.1. ¿Integración o acercamiento?	50
2.2.2. Designación de los magistrados electorales	53
a) De los requisitos para ocupar el cargo	54
b) Del procedimiento de elección	56
c) De la duración en el cargo	59
2.2.3. Naturaleza jurídica	63
2.2.4. Atribuciones generales	64
2.2.5. Estructura y organización	67
a) De la Sala Superior	67
b) De las Salas Regionales	75

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

PRIMERA PARTE

3.1. Regulación constitucional del sistema de medios de impugnación	83
3.1.1. Objeto del sistema de medios de impugnación	85
a) Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todo acto o resolución electoral	86
b) Garantizar la definitividad en las etapas del proceso electoral	102
c) Garantizar la protección de los derechos políticos del ciudadano	104

SEGUNDA PARTE

3.2. Regulación legal del sistema de medios de impugnación

3.2.1. Antecedente	111
3.2.2. Medios de impugnación electorales	113
3.2.3. De la procedencia de los medios de impugnación	114

a) Recurso de revisión	114
b) Recurso de apelación	115
c) Juicio de inconformidad	117
d) Recurso de reconsideración	120
e) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.	121
f) Juicio de revisión constitucional electoral	123
g) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral	125

3.3. Del sistema de nulidades

<i>3.3.1. De la nulidad de votación recibida en casilla</i>	127
<i>3.3.2. De la nulidad de elección</i>	128

CAPÍTULO IV

HACIA UNA REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA ENTRE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

4.1. Concepto de competencia	133
4.2. Distribución competencial entre la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	136
4.3. Estadísticas	141
<i>4.3.1. Proceso electoral federal 1996-1997</i>	142
<i>4.3.2. Periodo 1998</i>	142
<i>4.3.3. Proceso electoral federal 1999-2000</i>	143
<i>4.3.4. Periodo 2001</i>	143
<i>4.3.5. Proceso electoral federal de 2002- 2003</i>	144
<i>4.3.6. Periodo 2004</i>	145
4.4. Propuestas que se han emitido para la permanencia de las Salas Regionales y una nueva distribución de competencia entre éstas y la Superior	147

4.5. Constitucionalidad vs. inconstitucionalidad	153
4.6. Hacia una redistribución de competencia entre las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	160
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFÍA	172

INTRODUCCIÓN

En materia de reformas electorales en México, sabemos que se dieron de manera consecutiva y para cada proceso electoral a finales del siglo pasado, sin precedente alguno en nuestra historia. Sin dejar de reconocer la importancia de todas y cada una de dichas reformas, somos de la opinión que las instituciones se ven rápidamente superadas por la realidad imperante en el país; y que si bien no es posible que en todos los casos el legislador realice las adecuaciones pertinentes en cada periodo ordinario de sesiones, hay tópicos en esa materia que necesitan actualizarse. Tal es el caso de las precampañas electorales; el financiamiento a los partidos políticos; requisitos para el registro de nuevos partidos políticos; nombramiento de consejeros y magistrados electorales, entre otros.

Sin duda, debemos seguir avanzando hacia el perfeccionamiento de nuestras instituciones jurídicas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no debe ser la excepción, pues con todo y que hoy por hoy representa un pilar fundamental en la incipiente democracia de México, hay asignaturas que se quedaron pendientes en las reformas anteriores y que es necesario ocuparse de ellas, como lo es la situación de sus salas superior y regionales.

En esa tesitura, el objeto de este trabajo es hacer patente la necesidad de efectuar la redistribución de competencia entre las salas del tribunal electoral, así como la de dar permanencia a sus órganos regionales; sin que escapen a nuestro análisis otras cuestiones que, desde nuestra óptica, necesitan modificarse en beneficio de la impartición de justicia en materia electoral.

En el primer capítulo abordamos el origen y la evolución de los diferentes tribunales electorales que nuestro país ha tenido; no sin antes dar una breve semblanza del desarrollo de la jurisdicción electoral en México. Así pues, iniciamos con la reforma de 1986 que da vida al Tribunal de lo Contencioso Electoral y analizamos su naturaleza,

estructura y organización. En los mismos términos estudiamos la de 1990 que crea al Tribunal Federal Electoral y la de 1993, que lo modifica en su estructura interna y en su competencia.

El segundo apartado, por ser la última de tal naturaleza y por ser la que da sustento al actual tribunal electoral, la reforma de 1996 es analizada desde el inicio de la negociación y sus diversos foros, hasta la conclusión del proceso legislativo. Así, abordamos todo lo relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: su naturaleza jurídica; sus atribuciones generales; su estructura orgánica y su integración en una sala superior y cinco regionales, así como las atribuciones específicas que la ley les otorga a estos órganos jurisdiccionales.

El sistema de medios de impugnación lo analizamos en el capítulo tercero; en una primera parte, a la luz de los objetivos que señala el precepto constitucional que le da sustento; y aquí no dejamos de mencionar la atribución constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le quitó al tribunal electoral por contravenir el objeto mismo del sistema de medios de impugnación. En una segunda parte, abordamos de manera concreta y específica los diferentes medios impugnativos que existen en materia electoral y señalamos las cuestiones básicas de procedencia; tiempo en que se interponen; legitimación; requisitos especiales, etcétera. Asimismo, por ser una cuestión inherente al sistema de medios de impugnación abordamos aspectos muy elementales del sistema de nulidades, tanto de votación recibida en casilla como de elección.

En un cuarto y último capítulo nos interesa poner de manifiesto por un lado, la falta de sustento constitucional para que el tribunal electoral tenga órganos permanentes y órganos temporales y, por el otro, la desproporcionalidad existente entre la competencia que se le atribuye a la sala superior del tribunal, en relación con las regionales; así como la problemática que ello genera al interior del propio tribunal. Con ese motivo también presentamos las estadísticas de los diferentes medios de impugnación que han resuelto las salas del tribunal, desde 1996 a 2004. Finalmente, abordamos las soluciones que han dado los estudiosos de la materia con relación al tema que aquí analizamos y concluimos

con nuestra propuesta de redistribución de competencia entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO I

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN MÉXICO

1.1. Prolegómenos

Es importante que antes de entrar a lo que consideramos el primer antecedente de los tribunales electorales, demos una breve semblanza del desarrollo que tuvo la jurisdicción electoral en nuestro país.

Fernando Franco,¹ identifica cinco etapas de la justicia electoral; la primera a partir de la Constitución Federal de 1824 en la que se introdujo el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores; la segunda etapa la identifica con el reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución de 1857 y en la que, debido a la famosa tesis de José María Iglesias conocida como la “incompetencia de origen”, el poder judicial pudo conocer y resolver cuestiones relacionadas con las elecciones; la tercera, definida por la llegada de Ignacio L. Vallarta a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo la tesis contraria a la de Iglesias por lo que se estableció que el amparo no era vía para impugnar cuestiones electorales ni que el poder judicial debía inmiscuirse en cuestiones políticas. La cuarta etapa está caracterizada por la creación del recurso de reclamación (1977) a través del cual los partidos políticos podían inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las decisiones adoptadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Medio de impugnación que resultó muy desafortunado pues lo que la Corte resolviera en dicho recurso no resultaba de carácter obligatorio para la autoridad electoral; se trataba pues, sólo de una opinión, situación que desmeritó la supremacía del máximo tribunal de la nación.² La última etapa que denomina

¹ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. “Testimonio del control judicial en materia electoral”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. El tribunal, México, 2003. Págs. 97-99.

² Muchos estudiosos de la materia han afirmado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedentes o bien, no entró al estudio de fondo de los recursos de reclamación que le fueron planteados por los partidos políticos; afirmación que resulta inexacta pues de los 10 recursos de que conoció el máximo tribunal, sólo 4 se declararon improcedentes, mientras que en el resto hubo pronunciamiento de fondo, incluso hasta votos particulares del señor ministro Mariano Azuela Güitrón quien consideró, en uno de ellos, que el recurso debió declararse fundado. Para mayor información al respecto, consúltense los expedientes registrados como “varios” números 18, 19, 20, 21, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 todos /85. Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

el autor en cita como la de “los tribunales especializados en materia electoral” y que comprende de 1986 a la fecha, será el punto de partida en nuestro estudio³.

Así pues, en el año de 1986 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ordenar la creación de un tribunal con facultades para dirimir las controversias electorales. Antecedente que resultó ser un parte aguas en la vida democrática de nuestro país, por lo que en este primer capítulo trataremos el desarrollo que ha tenido el tribunal electoral, desde su primer antecedente surgido en 1986, hasta las reformas de 1990 y 1993 (la de 1996 será materia de otro capítulo), toda vez que la peculiar evolución que ha tenido dicha institución, ayudará a sostener nuestra postura de que es necesaria una redistribución de competencias entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1.2. Tribunal de lo Contencioso Electoral

1.2.1. Antecedentes

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 4 de noviembre de 1986, el Ejecutivo Federal presentó iniciativa para reformar, entre otros, el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos se sostuvo que:

... la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán definitivas. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales...⁴

Por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del propio mes y año, el Constituyente Permanente reformó el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

³ Para una visión más profunda de la evolución del contencioso electoral en nuestro país, véase a **OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO**, José Fernando. *Evolución de la justicia electoral en México*, Porrúa-UNAM, México, 2001.

⁴ **MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS**. LVII Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. Quinta edición, Tomo VI, artículos 37-53. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión-Porrúa. México, 2000. Pág. 1262.

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuará en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.⁵

Es de destacarse la manera tan somera en que se instituye, por primera vez, la creación de un tribunal especializado pues se dejó todo lo relativo a su organización, funcionamiento e integración a la ley secundaria, lo que le quitó mérito a la aclamada reforma. En ese tenor comenta José Luis de la Peza que:

... las bases constitucionales resultaban por demás escuetas, toda vez que la Constitución sólo disponía el establecimiento de medios de impugnación y la creación de un tribunal cuya competencia determinaría la ley, con la característica de que sus resoluciones podían ser libremente modificadas por los respectivos colegios electorales, pero no precisaba la naturaleza del tribunal ni sus bases organizativas y funcionales.⁶

González Oropeza, al referirse a la doctrina que vio una perversión de la justicia en la resolución de los conflictos electorales por tribunales, opina que hubiera sido más congruente el proponer el perfeccionamiento del sistema contencioso político y otorgar a los colegios electorales más y mejores medios para desahogar las controversias e instaurar una comisión contenciosa o de justicia electoral dentro de la estructura del propio Poder Legislativo.⁷

⁵ Ibid. Pág. 1264.

⁶ PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la. "Evolución de la justicia electoral en México (1968-1998)", en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), UNAM-Porrúa. México, 1999. Pág. 337.

⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Los tribunales electorales" en *Las elecciones federales de 1991*. (serie La democracia en México, actualidad y perspectivas). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM-Porrúa. México, 1991. Pág. 166.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que de haberse tomado, en su momento, esas propuestas no se hubieran acabado las desventajas propias que conlleva la autocalificación, como lo es el ser juez y parte en los conflictos electorales.

No obstante que la base constitucional del tribunal no colmó muchas expectativas y dejó mucho que desear, algunos estudiosos de la materia aseguran que el nacimiento del contencioso electoral significó un conjunto de garantías constitucionales y legales que hicieron posible la tutela eficaz de la esfera electoral de los ciudadanos y de los partidos políticos en el universo de los derechos del sufragio.⁸

Para Acosta Romero la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral ocupó un espacio sentido como vacante, una instancia política consensual que sin dejar de ser jurídica, aseguró un rango absoluto de imparcialidad tanto a contendientes como a disputantes; lo que generó confianza a los partidos políticos al iniciarse cualquier tipo de comicios, pero sobre todo, inspiró certidumbre al garantizar un juicio imparcial.⁹

1.2.2. Estructura y organización

La reforma constitucional fue oportunamente implementada con la promulgación del Código Federal Electoral mediante decreto de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

En el libro octavo del citado ordenamiento, se estableció la estructura y funciones del denominado *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, en un total de 11 artículos (del 352 al 362), y lo definió como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja (artículo 352).

Respecto al carácter autónomo que legalmente se le otorgó al tribunal, se afirma que de la interpretación de los artículos constitucionales y legales era factible llegar a la conclusión de que no tenía ningún nexo ni relación jerárquica, de ningún poder de decisión, mando,

⁸ **ELIZONDO GASPERÍN**, Ma. Macarita, et. al. “El pensamiento electoral del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. Op. Cit. Pág. 681.

⁹ **ACOSTA ROMERO**, Miguel. *Tribunal de lo Contencioso Electoral*. Ensayo, TRICOEL, México, 1988. Pág. 18.

nombramiento, revisión y disciplinario, sino que por lo contrario, era un organismo de máxima jerarquía, esto es de jerarquía constitucional, por lo tanto su autonomía era absoluta y plena.¹⁰

Por su parte, Patiño Camarena¹¹ comenta que en su oportunidad criticó la caracterización de ese tribunal como un organismo de carácter administrativo, ya que no era ni lo uno ni lo otro. Desde su punto de vista, la denominación de “Tribunal de lo Contencioso Electoral” dejaba mucho que desear, toda vez que no se precisaba, por un lado, su ámbito espacial de competencia y, por otro, el término *contencioso* resultaba innecesario toda vez que ese tipo de asuntos son los propios de todo tribunal.

Para Ignacio Burgoa la existencia del tribunal en comento fue ajena a la tradición de México, pues a pesar de que el artículo 60 constitucional previó que la ley instituiría un tribunal que tendría la competencia que ésta determine, el Código Federal Electoral se redujo a implementar un órgano revisor más dentro del “proceso electoral” que no presentó las características esenciales de todo tribunal¹². En esa tesitura, concluyó en su análisis que:

Primera: El llamado “Tribunal de lo Contencioso Electoral” (Tricoel) no es un verdadero tribunal sino un órgano revisor electoral...

Quinta: El sostenimiento del “Tricoel” implica una pesada carga para el erario público y, por ende, para el pueblo de México, sin beneficio efectivo para la democracia mexicana por carecer dicho órgano de potestad anulatoria de las elecciones y votaciones.

Sexta: Por ser muy oneroso y por su inanidad debe ser suprimido o transformarse en un auténtico tribunal electoral, lo cual se antoja utópico.¹³

En cuanto a la competencia que se le otorgó al tribunal para conocer de los recursos de apelación y queja, los artículos 323 y 327 del Código Federal Electoral determinaron los casos de procedencia, respectivamente:

La apelación procede contra las resoluciones dictadas al resolver el recurso de revisión. También procede contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral dictadas sobre la revocación...

¹⁰ ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, et.al. Op. Cit. Pág. 683.

¹¹ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*. Quinta edición. Constitucionalista-IFE. México, 1999. Pág. 558.

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral “TRICOEL”*, Unión Gráfica, México, 1988. Págs. 9 y 10.

¹³ Ibid. Págs. 39 y 40.

La queja es el recurso que procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las causales de nulidad consignadas en los artículos 336 y 337 de este Código...

De la transcripción anterior, se puede desprender la existencia de los recursos de tipo administrativo: revisión y revocación; así como que la Comisión Federal Electoral era la competente para resolverlos.

También se estableció que dicho Tribunal se integraría por 7 magistrados numerarios y dos supernumerarios¹⁴, nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos y que la Cámara de Diputados sería la de origen.

Asimismo, para poder ocupar la magistratura electoral, el código previó en el artículo 355 los siguientes requisitos:

- I.- Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- II.- Tener 30 años cumplidos al tiempo de nombramiento;
- III.- Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V.- No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser o haber sido ministro de algún culto;
- VI.- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular; y
- VII.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Los magistrados serían nombrados para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. No se especificó en la ley si con esa ratificación obtenían la inamovilidad en el cargo o bien, ejercerían por otros dos procesos electorales ordinarios; disyuntiva que no pudo experimentarse debido a una reforma posterior.

¹⁴ La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 29 de mayo de 1987, designó a los Magistrados integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral; como numerarios: Miguel Acosta Romero, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Fernando Flores García, José Fernando Franco González Salas, Raúl Carrancá y Rivas, Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas; y como supernumerarios: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Edmundo Elías Musi.

Resulta especialmente trascendente, para los efectos de este trabajo, lo previsto por el artículo 357 del ordenamiento legal en cita, pues se determinó que el tribunal se instalaría e iniciaría sus funciones a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, **para concluir las al término del proceso electoral de que se trate**; lo que implicó la temporalidad *legal* de dicho órgano y lo que generó una discusión al interior del propio tribunal, pues según Fernando Franco¹⁵ al concluir el proceso electoral de 1988, algunos magistrados sostuvieron que era necesaria su permanencia, en virtud de que la entonces Comisión Federal Electoral podía tomar decisiones impugnables para lo cual era necesario que existiera el órgano jurisdiccional; argumento que apoyó la mayoría de sus integrantes y de esa manera el Tribunal de lo Contencioso Electoral se volvió, de facto, permanente.

Otros aspectos importantes que se regularon fueron, por un lado, el señalamiento de que el tribunal resolvería siempre en pleno integrado con un mínimo de seis magistrados, entre los que debería estar el presidente; y por el otro, se especificaron las funciones de los magistrados supernumerarios quienes se ocuparían de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados además de suplir las faltas de los magistrados numerarios.

Como se desprende de los párrafos anteriores, sí hubo deficiencia respecto de la regulación legal del Tribunal de lo Contencioso Electoral y por razones más que obvias su creación motivó diversas opiniones de juristas, políticos y politólogos, ya sea a favor o en contra de su instauración, como ya se ha señalado con antelación.

Uno de los aspectos que más críticas generó fue que no obstante que las decisiones de dicho órgano eran obligatorias para las partes, éstas no eran definitivas, pues en términos del citado artículo 60 constitucional eran susceptibles de ser modificadas o revocadas, sin regla alguna, por los colegios electorales de las respectivas cámaras legislativas; es decir, no tenían fuerza vinculatoria para esos órganos políticos, por lo que no pasaban de ser simples recomendaciones u opiniones que emitían sus integrantes.

¹⁵ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. Op. Cit. Pág. 109.

Al respecto, comenta Javier Barreiro¹⁶ que *los Colegios Electorales que calificaron la elección electoral de 1988, las más disputadas en los últimos años de nuestro país, hicieron uso irrestricto de esta facultad, corrigiendo sin recato alguno las resoluciones jurisdiccionales.*

Por su parte, Fernando Franco¹⁷ afirma que, en efecto, el ambiente adverso arrasó al Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero en un balance objetivo debe reconocerse que frente a las limitaciones legales a que estaba sujeto, el tribunal hizo una tarea fundamental. Además de servir de amortiguador para las pugnas partidistas, encauzó por la vía judicial la solución de los diferendos. Con enorme esfuerzo y partiendo de cero, dio sentido jurisdiccional a diversos criterios que hoy siguen aplicando, pero que sobre todas las cosas, hizo evidente la necesidad de judicializar la solución de los conflictos político-electorales.

En el mismo sentido, comenta Barquín Álvarez¹⁸ que si bien la creación de un tribunal electoral autónomo no respondió en la práctica a las expectativas, sí fue el primer paso para la instauración de las instituciones político electorales confiables, como hoy en día, más de diez años después, se tienen en el Instituto Federal Electoral y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En conclusión, es incuestionable que la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral resultó efímera en virtud de las escasas atribuciones que se le otorgaron; pero lo que resulta verdaderamente valioso fue el intento primario de enmarcar o de acotar el fenómeno contencioso político-electoral en el ámbito estricto del derecho, al someter las controversias de esa naturaleza al conocimiento y decisión de un órgano del Estado creado ex profeso para esa función, con carácter autónomo e imparcial, no subordinado a otro poder o jerarquía.

¹⁶ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. “Las relaciones de las Salas Regionales: crónica de una muerte anunciada”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. Op. Cit, Pág. 608.

¹⁷ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. Op. Cit. Pág. 108.

¹⁸ **BARQUÍN ALVAREZ**, Manuel. “La renovación Política de 1986-1987”. en *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2002. Pág. 219.

1.3. Tribunal Federal Electoral

1.3.1. Antecedentes

Con las facultades sumamente limitadas del órgano electoral analizado, resultó difícil que éste tuviera una actuación importante en las tan controvertidas elecciones de 1988; motivo por el cual se iniciaron reformas constitucionales para crear otro tribunal en la materia con diferente naturaleza, estructura y atribuciones.

Así, a partir del 26 de enero de 1989, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales acordó celebrar sesiones de audiencia pública, por conducto de una subcomisión creada ex profeso, con el fin de recabar la más amplia información sobre los temas en materia político-electoral, necesaria para el dictamen de las iniciativas de reformas que sobre la materia fueran presentadas.

En los términos del referido acuerdo, las audiencias públicas se llevaron a cabo a partir del 14 de febrero al 28 de abril de 1989, con la participación de diputados federales y senadores; representantes de partidos políticos; organizaciones políticas y sociales; instituciones académicas y de educación superior, así como de especialistas en derecho público, ciencia política y derecho electoral; para abordar entre otros temas, lo relativo al contencioso electoral y sus órganos y la calificación de las elecciones.¹⁹

La octava audiencia pública fue la primera en abordar el tema específico de los organismos, procesos y del contencioso electoral. En esta sesión varias de las propuestas vertidas se relacionan con la revisión del artículo 60 constitucional en materia de autocalificación de las elecciones con la finalidad de fortalecer al tribunal electoral como un órgano jurisdiccional autónomo, con firmeza jurídica en sus resoluciones y como garante en la impartición de la justicia electoral.²⁰

¹⁹ MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. LVII Legislatura. Op. Cit. Tomo II, artículos 5º-11. Págs. 123 y 124.

²⁰ GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto y Alejandro Becerra Gelover. “Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral”, en *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. Op. Cit. Pág. 238.

En las distintas sesiones celebradas sobre el particular, se pudo llegar a puntos de coincidencia básicos, entre otros:

1. Existencia de un tribunal federal con suficiente competencia y atribuciones;
2. Actuación de dicho tribunal en salas regionales con el discurso de jueces instructores;
3. Resoluciones del tribunal con carácter obligatorio y vinculante;
4. La calificación electoral jurídico-política;
5. Existencia de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto de los diferentes actos del proceso electoral.

En esa tesitura, en los considerandos del dictamen presentado al pleno de la Cámara de Diputados el día 16 de octubre de 1989, se sostuvo:

Que es necesario el establecimiento de un tribunal electoral que, para los efectos de una justicia inmediata y expedita, pueda funcionar en salas cuyas resoluciones tengan el carácter de definitivas, salvo con el supuesto de los artículos 60 y 74, en que podrán ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo.²¹

Para el 19 de octubre siguiente, se presentó el dictamen correspondiente en la Cámara de Senadores, en el cual se afirmó:

La decisión del electorado, como expresión de la voluntad soberana, es definitiva y nadie puede alterarla. En ese orden de consideraciones, es pertinente fortalecer la instancia jurisdiccional que se estableció en 1987 con el Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral. A partir de ese antecedente, se propone ahora incluir en la Carta Magna con mayor amplitud, los principios para su funcionamiento.

El Tribunal Electoral podrá funcionar en pleno o en salas regionales, pero siempre en única instancia y en sesiones públicas. El funcionamiento del Tribunal en salas regionales es procedente, toda vez que se trata de dar una mayor proximidad entre el órgano jurisdiccional y los promoventes.

Para asegurar su correcto desempeño, el Tribunal Electoral contará con Magistrados y con jueces instructores independientes, según lo determine la ley. Para su nominación, los Magistrados deberán satisfacer los requisitos que enumera el artículo 95 de la Constitución Política para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las propuestas que al respecto formule el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, deberán recibir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva. Si no se logra esta mayoría en votación única, se procederá a conferir el cargo por insaculación.

Las resoluciones de este órgano jurisdiccional, contra las que no procede juicio o recurso alguno, sólo podrán modificarlas los Colegios Electorales mediante la actuación que más adelante se detalla...

²¹ MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. LVII Legislatura. Op. Cit. Tomo II, artículos 5º-11. Pág. 141.

En la hipótesis contraria, la resolución correspondiente compete al Tribunal electoral y en este supuesto, la posibilidad de que el Colegio Electoral de cualquiera de las dos cámaras adopte una opinión dictada distinta a la resolución del tribunal, quedará condicionada a que en su consideración existan razones contrarias a los fundamentos jurídicos y a la motivación contenida en la resolución del tribunal, o a la admisión y valoración que éste haya hecho de las pruebas. Pero en todo caso, para que se modifique la resolución del Tribunal, se necesita de la votación aprobatoria de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral respectivo...²²

Respecto de los debates que se dieron en torno de la reforma, comenta Fernando Franco²³ que en el tema del tribunal electoral se polarizaron las opiniones. Había quien propugnaba por su desaparición planteando que fuera el Poder Judicial de la Federación el que asumiera esas funciones, pero los más se pronunciaron por no sólo mantener al tribunal electoral sino por fortalecerlo y una vez que se tomó la decisión de mantener un órgano jurisdiccional especializado, la discusión se ubicó en torno a sus características y facultades. Desde entonces, había quienes opinaban por un tribunal fuerte, con plena capacidad resolutive, incluyendo aspectos de constitucionalidad y que sin embargo, las condiciones objetivas no hacían viable en ese momento un proyecto tan audaz.

Una vez concluido el proceso de reforma constitucional en comento, el 5 de abril de 1990 se expidió el decreto de reformas y para lo que aquí interesa, el nuevo texto de los artículos 41 y 60²⁴ quedaron como sigue:

Artículo 41. ...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos ejecutivos y técnicos.

De igual manera contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y

²² Ibid. Pág. 238.

²³ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. Op. Cit. Págs. 110 y 111.

²⁴ MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990. Págs. 7-13.

educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpo de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal, deberán satisfacer los requisitos que señala la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Artículo 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

Como es de observarse, el nuevo texto constitucional otorgó al recién creado Tribunal Federal Electoral la naturaleza jurídica que le corresponde en estricto derecho; además, el legislador delimitó con mayor precisión su ámbito de competencia, al definirlo como un “órgano jurisdiccional en materia electoral”; y lo que resulta especialmente trascendente para nuestros efectos es la nueva integración del tribunal en pleno y en salas regionales.

Respecto de la autonomía del tribunal plasmada en la reforma, comenta Fernando Franco que:

...un primer paso importante para la organización y funcionamiento del TFE, dado que el proceso presupuestal ya había iniciado, consistió en lograr que el Tribunal como órgano autónomo contara con su propio presupuesto y que no se le considerara, aunque fuera para ese solo efecto, en la órbita de la Secretaría de Gobernación y a partir del año de 1991 el Tribunal gozó de independencia presupuestal, lo que reforzaba de manera importante su carácter de órgano jurisdiccional autónomo.²⁵

Como bien se afirma, la disposición constitucional transforma la naturaleza del órgano encargado de impartir justicia pasando de ser administrativa a judicial. Con ello se dio un paso significativo, aunque parcial, para fundar un sistema de justicia electoral sustentado plenamente en el derecho. Su carácter autónomo, es decir, que no se vinculaba a ninguno de los Poderes de la Unión, fortaleció su capacidad de acción con relación a su antecesor y aun cuando este tribunal no contaba con las atribuciones para revisar el apego a la constitucionalidad de los actos electorales, la transformación de su naturaleza significó un avance para el sistema electoral en su conjunto.²⁶

Respecto a la descentralización del tribunal electoral, con la creación de las salas regionales, comenta Javier Barreiro que la reforma nació bajo la influencia de la tesis conocida como “Descentralización de la Vida Nacional”, proceso que contemplaba de manera muy importante la administración de la justicia federal y que se inscribía en una línea fundamental de aumentar el número de juzgados de distrito, estableciéndolos en todas las poblaciones del país que por su importancia demográfica y económica lo requirieran. La tesis básica en esta materia, afirma consistió en acercar los órganos de justicia -en la medida de lo posible- a los justiciables.²⁷

Posición que encuentra apoyo en el debate dado en la Cámara de Senadores con motivo de esta reforma:

Es un tribunal que funcionará en pleno o en salas, y en esta forma, en salas regionales, y en esta forma genera la descentralización de los servicios ya que en nuestro (sic) la conformación geográfica y su desarrollo político-social requiere de esa transformación en su descentralización.²⁸

²⁵ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. Op. Cit. Pág. 116.

²⁶ **GUTIÉRREZ LÓPEZ**, Roberto y Alejandro Becerra Gelover. Op. Cit. Pág. 274.

²⁷ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. Op. Cit, Págs. 608 y 609.

²⁸ **MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS**. LVII Legislatura. Op. Cit. Tomo II, artículos 5°-11. Pág. 286.

Por su parte, comenta Javier Aguayo que con esa organización se permitía resolver los recursos con mayor inmediatez al lugar y al momento en que se suscitara el acto o resolución impugnado, dejando en el pasado la organización centralizada en la que todos los recursos presentados se remitían a un solo órgano que se abocaba a su conocimiento.²⁹

También comentan Gutiérrez y Becerra que a diferencia del primer tribunal, la estructura del Tribunal Federal Electoral fue fortalecida en forma notoria, pues aspectos como la descentralización del órgano en salas regionales, la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los magistrados, la aparición de los jueces instructores, así como su funcionamiento permanente aún en los años en que no hay elecciones, lo dotó de mayor fuerza jurídica e institucional para cumplir de manera más eficiente las labores de justicia electoral para las que fue diseñado.³⁰

Ahora bien, no obstante la significativa evolución del movimiento de juridización del fenómeno contencioso político-electoral y del gran avance que experimentó la función jurisdiccional asignada al Tribunal Federal Electoral, no se derogó la participación de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión en la función calificadora de las elecciones, entre otras causas, porque se consideró que en México no existían en ese momento las condiciones propicias para mantener el equilibrio entre la dinámica política y la plena resolución jurídica;³¹ por ende, en el propio artículo 41 constitucional, se previó que en contra de las resoluciones del tribunal no procedía medio de impugnación alguno; sin embargo, sería revisables y modificables por los citados órganos electorales, exclusivamente al tenor de las siguientes reglas:

- a) Cuando hubiere violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas;
- b) Cuando careciere de motivación el fallo; y
- c) Cuando el fallo resultara contrario a derecho.

²⁹ AGUAYO SILVA, Javier. “Evolución y Atribuciones de las Salas Regionales”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. Op. Cit. Págs. 563 y 564.

³⁰ GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto y Alejandro Becerra Gelover. Op. Cit. Pág. 274.

³¹ *Ibid.* Pág. 239.

Además de lo anterior, para que procediera la modificación o revocación, se necesitaba una votación calificada, pues tal decisión debía ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes del colegio electoral respectivo; con lo cual se empieza a perfilar la característica esencial de definitividad y firmeza de que gozan actualmente las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Otros aspectos que se regularon por primera vez a nivel constitucional son, por un lado, la exigencia de que los magistrados electorales debían reunir requisitos no menores a los contemplados para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que no se exigía para los miembros del Tribunal de lo Contencioso Electoral; y por el otro, las bases generales para la designación de los magistrados electorales, dejando a la ley ordinaria las reglas para el procedimiento.

Cabe destacar la importancia de la reforma que venimos comentando, pues además de crear un nuevo tribunal en la materia, con más y mejores atribuciones, se dio vida a un organismo que hoy por hoy representa uno de los pilares más importantes en los que descansa la democracia en nuestro país: el Instituto Federal Electoral. Asimismo, se creó un sistema de medios de impugnación para dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral.

1.3.2. Estructura, organización y funcionamiento

Con una reforma electoral de tal naturaleza, es inconcuso que el Código Federal Electoral de 1987 quedó superado con motivo de las nuevas disposiciones constitucionales, por lo que el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual abrogó al código anterior.

El Libro Sexto se encargó de regular lo relativo al nuevo Tribunal Federal Electoral, y el artículo 264 lo definió como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones establecidas en el propio código.

En el párrafo 2 del mismo artículo, se estableció que en los términos del artículo 41 de la Constitución, el tribunal al resolver los recursos de apelación e inconformidad garantizará que los actos o resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad y que contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dictaren con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser revisadas, y en su caso, modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74 Fracción I de la Carta Magna.

La primera parte del precepto en cita, sin duda fue un gran avance pues nació el sistema de medios de impugnación con el fin de garantizar el principio de legalidad en la materia electoral. Por otro lado, el contenido *in fine* del artículo en comento, fue lo más criticado de la reforma por los especialistas, pues si bien se establecieron ciertas reglas para la modificación de las resoluciones del tribunal por parte de los colegios electorales, finalmente éstos tenían la última palabra respecto de la calificación electoral.

Por su parte, el artículo 265 determinó que el Tribunal Federal Electoral se integraría por una sala central con sede en el Distrito Federal y cuatro salas regionales cuyas sedes serían, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales. Mediante Acuerdo³² del Consejo General del Instituto Federal Electoral se decidió mantener en las elecciones federales de 1991 las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones electorales plurinominales para la elección de 1988³³, a saber: México, Distrito Federal para la primera; Durango, Durango para la segunda; Xalapa, Veracruz para la tercera; Guadalajara, Jalisco para la cuarta; y Toluca, México para la quinta.

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1991.

³³ El 20 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo de la Comisión Federal Electoral en su sesión del día 18 de enero del año en curso que norma la elección por el principio de representación proporcional del 6 de julio de 1988”. En el considerando primero se establece que el territorio de la República se divide en cinco circunscripciones plurinominales: La primera circunscripción plurinomial con cabecera en el Distrito Federal y comprende las entidades de Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala. La segunda circunscripción plurinomial con cabecera en Durango, Durango y que comprende las entidades de Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro. La tercera circunscripción plurinomial con cabecera en Xalapa, Veracruz y que comprende las entidades de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La Cuarta Circunscripción con cabecera en Guadalajara, Jalisco con las entidades de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán. La quinta circunscripción plurinomial con cabecera en Toluca, México y que comprende los estados de México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

En cuanto a la integración de las salas³⁴, se previó que la central funcionaría con cinco magistrados y las cuatro regionales con tres magistrados cada una. Es de observarse, que a diferencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral conformado por magistrados numerarios y supernumerarios, para este tribunal los magistrados tenían el carácter de propietarios y suplentes. Asimismo, respecto a los requisitos para ocupar el cargo hubo algunos cambios, entre otros, la exigencia de estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía; no tener más de 65 años ni menos de 35 (antes se exigió mayoría de 30 años) y haber residido en el país durante los últimos cinco años.

En otro aspecto, a la sala central se le dio el carácter de permanente, mientras que las cuatro regionales debían instalarse a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección y entrar en receso el día último del mes de noviembre de ese año.

En este precepto encontramos el origen de una parte del problema que aquí estudiamos, pues la ley secundaria determinó diferente naturaleza para las salas del tribunal; por un lado a la central se le dio el carácter de permanente, mientras que a las cuatro regionales de temporales; diferencia que no tuvo sustento en la Ley Suprema, pues el artículo 41 no estableció que las salas regionales debían ser temporales, incluso, no precisó distingo alguno entre las salas que integrarían el Tribunal Federal Electoral.

Se afirma, que a partir de ese momento y durante las posteriores reformas el legislador continuó con el sistema de establecer al interior del tribunal salas permanentes y salas temporales, lo que generó que se alzarán desde entonces, muchas voces planteando la conveniencia de convertir a las salas temporales en permanentes, ya sea por

³⁴ La Cámara de Diputados aprobó el 29 de septiembre los nombramientos de los magistrados electorales y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de octubre de 1990. La designación fue en los siguientes términos: Para la sala central como magistrados propietarios José Luis de la Peza, José Fernando Franco González Salas, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena y como suplentes a José de Jesús Orozco Henríquez y Víctor García Moreno. Para la sala regional con sede en Durango: como propietarios a Juan Ángel Chávez Ramírez, Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros y como suplente Roberto Flores Lavín. Para la sala regional con sede en Xalapa: como propietarios Francisco Loyo Ramos, Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar, y como suplente Jorge Schleske Tiburcio. Para la sala regional con sede en Guadalajara como propietarios Ángel Rafael Díaz Ortiz, Gabriel Gallo Álvarez y Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco y como suplente Jaime Cedeño Coral. Finalmente, para la sala regional con sede en Toluca como propietarios Edmundo Elías Musi, Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila y como suplente Melchor Dávila Maldonado.

consideraciones políticas, laborales, económicas, de especialización y profesionalismo y de carrera judicial, entre otras.³⁵

Respecto de la temporalidad de las salas regionales, comenta Fernando Franco³⁶ que una vez concluido el proceso electoral de 1991, las salas regionales debían entrar en receso, lo que creó un gran problema en virtud de que toda la infraestructura humana, financiera y material se perdería. Continúa diciendo que se hicieron algunos cálculos de lo que costaría cerrar las sedes para reabrir las en menos de dos años y se llegó a la conclusión de que era menos oneroso mantenerlas como centros de capacitación, conservando al personal más valioso y que así fue como operaron durante el receso. Afirma pues, que durante 1992 las tareas de capacitación y actualización se intensificaron por dos motivos. El primero derivado del tiempo con el que se contaba al no haber proceso electoral; y el segundo, debido a que los organismos electorales locales y los órganos del Instituto Federal Electoral solicitaban constantemente un intercambio de conocimientos y experiencias con los integrantes del Tribunal Federal Electoral.

1.3.3. Competencia

Es importante que se destaque la distribución de competencia que se hizo entre las salas del tribunal; pues aquí tendremos el origen de la otra parte del problema que abordamos en esta investigación.

En ese tenor, se otorgó a la sala central competencia para:

- a) Resolver los recursos de apelación y de inconformidad que se interpongan en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que correspondan a la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el Distrito Federal.
- b) Resolver los recursos de apelación que se interpongan en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto;
- c) Resolver los recursos de apelación e inconformidad que se interpongan en 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 Tribunal, los jueces instructores de la Sala y al Secretario General;

³⁵ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. Op. Cit. Págs. 610 y 611.

³⁶ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. Op. Cit. Pág. 127.

- f) Elaborar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral;
- g) Definir los criterios de interpretación normativa que deben sostener las Salas del Tribunal, conforme al procedimiento establecido en los artículos 3° y 337 de este Código;
- y
- h) Determinar, y en su caso aplicar, las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Séptimo del Código.

En cuanto a las salas regionales, tuvieron atribuciones para:

- a) Resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformidad que se presenten en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto que queden comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede; y
- b) Designar a propuesta de su Presidente a los jueces instructores de la Sala.

De los párrafos anteriores es de concluirse que, no obstante que se contemplaron sólo 2 recursos como en el anterior tribunal, se amplía de manera importante los supuestos de procedencia del recurso de apelación; además es de precisarse que se cambió la denominación del anterior recurso de queja al de inconformidad.

También se destaca que durante el proceso electoral ordinario en que funcionaba el Tribunal Federal Electoral en pleno, operaba una distribución de competencia entre sus salas, en la que la sala central prácticamente resolvía los mismos recursos que las salas regionales, sólo con la excepción de resolver respecto de la aplicación y determinación de sanciones por la razón obvia de que era de naturaleza permanente.

Respecto de la presidencia en las salas del Tribunal Federal Electoral, se determinó que fungiría como tal en la central y de todo el tribunal,³⁷ el magistrado que designen sus integrantes en la primera sesión que celebren y duraría en el cargo tres años pudiendo ser reelecto, mientras que en las regionales fungiría como presidente el magistrado que designe el pleno de la sala central para cada proceso electoral ordinario, sin que se mencione expresamente en este último caso si podía o no reelegirse como presidente de sala regional.

Respecto de la designación de los magistrados electorales, se previó en el artículo 268 que serían designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República en los términos del artículo 41 de la Constitución, mediante la propuesta en una lista de por

³⁷ Fue designado como Presidente del Tribunal Federal Electoral el Magistrado José Fernando Franco González Salas.

lo menos dos candidatos para cada uno de los puestos de magistrados, y que en las propuestas se señalarían los candidatos para cada Sala. Es de recordarse, que en el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral los magistrados también eran designados por la Cámara Baja, pero la propuesta para ocupar el cargo la hacían los partidos políticos.

Asimismo, se determinó que los magistrados serían nombrados para ejercer sus funciones durante ocho años, pudiendo ser reelectos; sin que en la vida práctica haya podido darse esta opción de reelección debido a las reformas estructurales que se dieron en la materia en el año de 1996.

Resulta importante mencionar que debido a la temporalidad de sus funciones, los magistrados de las salas regionales eran retribuidos únicamente durante los procesos electorales federales ordinarios en los que ejercieran su cargo y que por ley, tenían derecho a disfrutar de licencia durante el tiempo del desempeño de su encargo, en su trabajo o empleos.

Otro aspecto de gran interés es lo relativo a la remoción de magistrados electorales, pues cuando el presidente del tribunal estimaba que había lugar a la remoción de alguno de los magistrados, procedería a integrar la Comisión de Justicia que se integraba por el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidiría; dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral; dos consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y dos magistrados del Tribunal Federal Electoral.³⁸

La remoción procedía cuando los magistrados incurrieran en conductas graves que fueran contrarias a la función que la ley les confiere y se estableció que la Comisión de Justicia observaría en todo momento el derecho de audiencia y que sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Por otro lado, la ley determinó que la sala central contaría con un secretario general³⁹ que tendría entre otras funciones, dar cuenta de las sesiones de la sala, tomar las votaciones de

³⁸ En la práctica no se dio ningún caso por el cual pudiera integrarse esta Comisión de Justicia.

³⁹ En las primeras sesiones plenarias del Tribunal Federal Electoral se nombró como secretario general al Lic. Francisco Javier Barreiro Perera.

los magistrados y formular el acta respectiva; apoyar al presidente en las sesiones de la sala; autorizar las actuaciones de la sala así como expedir las certificaciones de constancias que se requiriesen. Para ocupar este cargo, era necesario satisfacer los mismos requisitos que se exigían para ser juez instructor.

Otro aspecto que fue esencial para el fortalecimiento del nuevo tribunal electoral es el relativo a la creación de la figura de los jueces instructores, pues en los propios debates de reforma se destacó su importancia para la sustanciación de los medios de impugnación: *Respecto al tribunal; hubo coincidencias sobre la necesidad de que para su organización y funcionamiento, independientemente de los magistrados a quienes corresponderá resolver en forma colegiada, se requería de jueces instructores, los cuales tendrían a su cargo, atender las diversas fases previas de la instrucción, recibir y desahogar pruebas, integrar los expedientes y poner los asuntos en estado de resolución para poder cumplir con los fines de una justicia electoral segura y pronta y con esto contribuir al cumplimiento de los apretados términos del procesos electoral, que garantice la continuidad de las instituciones.*⁴⁰

1.3.4. De la nulidad y los medios de impugnación

En el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgó la importantísima facultad al Tribunal Federal Electoral de declarar la nulidad de votación recibida en una casilla e incluso de una elección (baste recordar que el anterior tribunal no lo podía hacer), lo que representó un gran avance en el fortalecimiento del órgano jurisdiccional, no obstante que el artículo 292 del mismo ordenamiento estableció que la nulidad declarada por el tribunal sólo podría ser modificada por los Colegios Electorales, en los términos que ya hemos precisado con antelación.

Respecto del sistema de medios de impugnación, se estableció en el COFIPE:

Artículo 294

1. En los años previos al proceso electoral los ciudadanos y los partidos políticos contarán con los siguientes medios de impugnación:

a) El recurso de aclaración que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto, una vez que hayan agotado la instancia a que se

⁴⁰ MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. LVII Legislatura. Op. Cit. Tomo II, artículos 5°-11. Pág. 139.

refiere el artículo 151 de este Código, que resolverá la Junta Ejecutiva Distrital que corresponda. Las resoluciones que recaigan al recurso de aclaración serán definitivas e inatacables;

b) El recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los Consejos, las Juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto, que resolverán las Juntas Ejecutivas del Instituto, según corresponda, por ser el órgano jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida; y

c) El recurso de apelación, que los partidos políticos podrán interponer en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión o en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, que resolverá la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

2. Para la sustanciación y resolución del recurso de aclaración se aplicarán, en lo conducente, las reglas señaladas en este Título para el recurso de revisión.

Artículo 295

1. Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación:

a) Recurso de revisión, para objetar los actos o resoluciones de los órganos electorales, que resolverá el Consejo del Instituto jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida;

b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto, que resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral; y

c) Recurso de inconformidad, para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal que resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral en los términos de este Código.

2. Los recursos a que se refiere el presente artículo podrán ser interpuestos por los partidos políticos, y por los ciudadanos cuando sean incluidos o excluidos indebidamente en el listado nominal de electores, en los términos que señala este Código.

3. Los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político al cual pertenezcan.

Debemos destacar con relación al primer precepto, que se hace mención de los recursos de carácter administrativo: el de aclaración (que tuvo la particularidad de ser definitivo e inatacable) y el de revisión, competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral. Los recursos de tipo jurisdiccional competencia del tribunal electoral fueron los de apelación y los de inconformidad.

Con relación al trabajo jurisdiccional que tuvo el tribunal en su primer proceso electoral (1991), comenta Franco⁴¹ que resultó lamentable que casi el 50 % de los recursos de inconformidad fueran desechados, lo que fue el reflejo de la poca importancia que los partidos políticos en ese entonces otorgaban a su defensa legal y lo afirma

⁴¹ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. Op. Cit. Pág. 122.

enfáticamente en virtud de que, por un acuerdo del tribunal en pleno se envió, con diez días de anticipación a la jornada electoral, a todas las dirigencias partidistas un oficio en el cual se les comunicó detalladamente todos los requisitos legales para la admisión de los recursos y los criterios que había establecido al respecto el propio tribunal.

Es incuestionable el fortalecimiento que se dio al tribunal electoral con motivo de la instauración de un sistema de medios de impugnación más completo que el prevaleciente en 1988, así como el reforzamiento del sistema de nulidades pues, desde nuestro punto de vista, se le otorgaron nuevas herramientas al tribunal para poder garantizar el principio de legalidad en los actos y resoluciones electorales. Fortalecimiento aún inacabado en muchos aspectos, pero trascendente para el camino que nuestro país tendría que recorrer hacia una verdadera democracia.

1.4. Reformas de 1993

1.4.1. Antecedentes

El 11 de agosto de 1993, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el presidente de la República solicitó que se convocara a un periodo extraordinario de sesiones con objeto de conocer, entre otros asuntos, el de las iniciativas de reforma en materia constitucional-electoral. En la misma fecha, la Comisión Permanente emitió el decreto⁴² por medio del cual se convocó al periodo extraordinario (cuya apertura se dio a partir del 16 de agosto) para ocuparse, además de otros asuntos, de las iniciativas de modificación constitucional en materia electoral.

En el dictamen de la iniciativa de reforma político-electoral presentada por la Comisión Plural⁴³ ante el pleno de la Cámara de Diputados se señala que:

... Respecto del Tribunal Federal Electoral, se introducen cambios orgánicos y competenciales para que pueda resolver en última instancia los conflictos que se presenten en las elecciones federales, como consecuencia de la desaparición del sistema de autocalificación. De ahí, que se dé nombre propio al tribunal y se defina como la máxima

⁴² Publicado el 12 de agosto de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

⁴³ Con fecha 21 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad un acuerdo, por el cual se creó esa comisión, que se encargó de precisar el temario, metodología y procedimientos, para buscar e integrar los consensos y formular una propuesta legislativa derivada de ellos, para consolidar las instituciones político-electorales el sistema de partidos.

autoridad jurisdiccional en materia electoral federal para la calificación de impugnaciones que se den en las elecciones de diputados y senadores.

En relación a su estructura orgánica, mantiene su funcionamiento en Pleno o Salas, éstas últimas integradas por magistrados o jueces instructores; y se crea una instancia que sólo en aquellos casos trascendentes para el resultado de las elecciones podrá revisar las resoluciones de fondo de las salas del tribunal o la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

De particular importancia resulta destacar que en la integración de la Sala de Segunda Instancia 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 miembros de la Judicatura Federal, para que sea la Cámara de Diputados, mediante votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la que los elija; la iniciativa que se dictamina señala también, como un factor de certeza a juicio de esta comisión, que de no lograrse dicha mayoría, se tendrán que hacer nuevas propuestas que quedarán sujetas al mismo procedimiento y de no obtenerse por segunda ocasión la votación requerida, la elección de los integrantes de la Sala de Segunda Instancia se hará por mayoría simple, de entre todas las propuestas presentadas.

Lo anterior establece un equilibrio importante en el funcionamiento del tribunal, indispensable por la trascendente misión que se le confía, al ser los Poderes de la Unión los que garantizan su debida integración.

Por otra parte, la propia función de la Sala de Segunda Instancia condiciona su integración para cada proceso electoral y su desempeño se dará únicamente durante el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia.

La iniciativa prevé que durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente podrá elegir a los miembros que integren la Sala de Segunda Instancia del tribunal.

Por lo que hace al régimen competencial del Tribunal Federal Electoral, se le faculta para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se den en materia electoral federal, y para resolver las diferencias laborales que se presenten con el organismo público encargado de organizar las elecciones o con el propio tribunal. El tribunal deberá expedir su reglamento interior y tendrá las demás atribuciones que le señale la ley.⁴⁴

Para septiembre de 1993,⁴⁵ se reforman, entre otros, los artículos 41 y 60 constitucionales, lo que trajo consigo diversos cambios orgánicos y competenciales para el Tribunal Federal Electoral, encaminados principalmente a que se pudieran dictar, en todos los casos, sentencias firmes e inatacables:

Artículo 41.

...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes

⁴⁴ **MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS.** LVII Legislatura. Op. Cit. Tomo VI, artículos 37-53. Págs. 202 y 203.

⁴⁵ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre del mismo año.

nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

...

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Artículo 60

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Compartimos la afirmación de que el logro fundamental de la reforma en el plano constitucional consistió en la supresión del sistema de autocalificación en las cámaras del Congreso en virtud de que en los primeros años de la década de los 90, se fue acreditando la tesis según la cual los Colegios Electorales no resultaban las instancias idóneas en términos del control de la legalidad y certificación de la validez de la elección, a lo cual se sumó la convicción de la conveniencia de que dicho control se diera a través de mecanismos eminentemente jurisdiccionales.⁴⁶

⁴⁶ GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto y Alejandro Becerra Gelover. Op. Cit. Págs. 281-285.

En el mismo sentido opina Castellanos⁴⁷ pues desde su óptica estas reformas tuvieron como finalidad avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos electorales inaugurados en aquel año y probados exitosamente en 1991, así como terminar en definitiva con el sistema de calificación política de las elecciones en la parte que aún correspondía al Poder Legislativo, para otorgarlas de manera plena a autoridades electorales autónomas y tribunales de plena jurisdicción.

No compartimos del todo este comentario pues si bien desapareció la autocalificación en las elecciones de diputados y senadores, continuó la calificación política de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al facultar a la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, para efectuar dicha calificación.

En términos del artículo 41 constitucional, el tribunal se definió como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y por primera vez la Ley Suprema no sólo se refiere a un “tribunal”, sino que le otorga una denominación específica: Tribunal Federal Electoral, además de otorgarle la jerarquía que, por el cúmulo de atribuciones, ya necesitaba.

Dentro de la estructura del tribunal, se creó la sala de segunda instancia, con competencia para revisar las sentencias emitidas por las demás salas de ese órgano jurisdiccional (central y regionales) a través del recurso de reconsideración. Las sentencias emitidas por ese órgano superior, por mandato constitucional eran definitivas e inatacables.

Debido a la creación de dicha sala, desaparecieron los colegios electorales de las respectivas cámaras y con ello, la facultad de cualquier otro órgano u autoridad ya administrativa, política o jurisdiccional, de revisar las sentencias emitidas por el Tribunal Federal Electoral.

Se destaca la importancia de esta reforma pues se le otorgó al tribunal la característica de máxima autoridad en la materia, por lo que sus sentencias gozaban ya de plena fuerza vinculativa, es decir, a diferencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, sus

⁴⁷ CASTELLANOS CORTÉS, Sara. “La justicia electoral en México durante la última década”, en *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. Op. Cit. Pág. 53.

resoluciones ya no eran simples recomendaciones para el Poder Legislativo, sino que tenían que acatarse en todos sus términos.

De acuerdo a lo anterior, afirmamos que el tribunal electoral era un órgano de legalidad, es decir, sólo garantizaba que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales se ajustasen a lo dispuesto por las leyes electorales.

1.4.2. En cuanto a la estructura, organización y competencia

Con las modificaciones a los artículos 41 y 60 de la Ley Suprema, era menester que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se adecuara a las nuevas disposiciones constitucionales. Con tal motivo, el 23 de diciembre se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la ley de la materia.

Por cuestiones de método, haremos referencia sólo a las modificaciones, que desde nuestro punto de vista, son de mayor trascendencia para los efectos de este trabajo.

El artículo 264 del código en cita determinó que el Tribunal Federal Electoral era órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, y que al resolver los asuntos de su competencia, garantizaría que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; y que además funcionaría en pleno y en salas.

Una innovación por demás interesante y que se previó en el artículo 265 es la relativa a la composición del pleno del tribunal, pues se dispuso que éste se integraría por los magistrados propietarios tanto de la sala central como de las regionales y para que pudiera sesionar válidamente se necesitó la presencia de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Con esta nueva disposición, desde nuestra óptica, se le dio la importancia que, acorde a su magistratura, debían tener todos los integrantes de las salas regionales, pues se les consideró para tomar parte en las decisiones importantes que afectaban al propio tribunal, cuestión por demás lógica porque ellos también eran parte del propio Tribunal Federal Electoral y no por tener una función de carácter temporal era correcto no tomarlos en

cuenta en las decisiones importantes. Entre otras facultades, el pleno tenía las siguientes: elegir, de entre los magistrados de la sala central, al presidente del tribunal; designar o remover, a propuesta del presidente, al secretario general; resolver las diferencias o conflictos con los servidores del tribunal, así como aprobar y, en su caso, modificar el Reglamento Interior del propio tribunal.

Al respecto, comenta Javier Barreiro que:

Las facultades extraordinarias con que se dotó al Pleno, permitieron a los Magistrados Regionales, participar de manera directa en las decisiones de política fundamental del tribunal, así como en la toma de decisiones relacionadas con su estructura orgánica y funcional, a través de la aprobación y modificación del Reglamento Interior. Lo anterior parecía apuntar al hecho de que al consolidar la presencia de las Salas Regionales, el legislador se orientaba hacia su permanencia, pues algunas de las facultades otorgadas a los Magistrados Regionales, como integrantes del Pleno, hacían pensar que el propio legislador consideraba que los Magistrados estarían trabajando de manera permanente en estas funciones, que se daban también en años interproceso, de manera que pudieran ser convocados cada vez que se requiriese su participación, como lo eran por ejemplo los casos de: reformas al reglamento o resolución de los conflictos laborales, pues resultaba absurdo pensar, que se tuviese que esperar dos años a que las Salas Regionales se volvieran a instalar para que los Magistrados Regionales integrasen nuevamente al Pleno y resolvieran los asuntos.⁴⁸

Respecto a la sala central continuó con el carácter de permanente, con su integración de cinco magistrados y su sede en el Distrito Federal.

En cuanto a la competencia, el artículo 266, párrafo 2 le facultó para:

- a) Resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpongan en la circunscripción de su sede, así como los que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral;
- b) Resolver los recursos de apelación que se interpongan, en los términos del Libro Séptimo de este Código, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios;
- c) Resolver los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan en los procesos de elecciones extraordinarias;
- d) Resolver las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- e) Desechar, sobreseer, tener por no interpuesto, o por no presentados, cuando proceda, los recursos y escritos de terceros interesados o de coadyuvantes;
- f) Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados;
- g) Encomendar a los jueces instructores, secretarios y actuarios de la sala central, la realización de diligencias que deban practicarse fuera del tribunal;
- h) Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas;

⁴⁸ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. Op. Cit. Págs. 614 y 615.

- i) Elegir de entre los miembros de cada sala regional, a propuesta del presidente del tribunal, al que fungirá como su presidente para cada proceso electoral;
- j) Nombrar, a propuesta del presidente de la sala, a los jueces instructores y al secretario general de acuerdos;
- k) Solicitar al presidente del tribunal, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese del secretario general de acuerdos y de los jueces instructores de la sala;
- l) Definir los criterios de jurisprudencia; y
- m) Determinar y, en su caso, aplicar las sanciones previstas en el propio código.

Por lo que toca a las salas regionales, el artículo 267 señaló que deberían quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral ordinario y que entrarían en receso en el mes de septiembre del año en que concluya. Es de observarse que no obstante el fortalecimiento orgánico que se dio al tribunal con la reforma en comento, no cambió la temporalidad de estos órganos jurisdiccionales. Asimismo, continuaron integradas con tres magistrados cada una y con su sede en las cuatro ciudades cabecera de circunscripción distintas al Distrito Federal, pues esta sede le correspondía a la sala central.⁴⁹

Asimismo, se les otorgó competencia para:

- a) Sustanciar y resolver durante los procesos electorales los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpongan en la circunscripción plurinominal de su sede;
- b) Desechar, sobreseer, tener por no interpuesto, o por no presentados, cuando proceda, los recursos, escritos de terceros interesados o de coadyuvantes;
- c) Designar, a propuesta del presidente de la sala, al secretario general de acuerdos y a los jueces instructores;
- d) Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior del tribunal;
- e) Solicitar al presidente del tribunal, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese del secretario general de acuerdos y de los jueces instructores de la Sala;
- f) Encomendar a los jueces instructores, secretarios y actuarios de la sala, la realización de diligencias que deban practicarse fuera del tribunal; y
- g) Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas.

Como ya se precisó anteriormente, con motivo de la reforma en estudio se creó una sala de segunda instancia para colmar el vacío que dejó la supresión de los colegios electorales y así, contar con otra instancia, al interior del tribunal, que pudiera revisar en casos excepcionales las resoluciones emitidas por las salas central y regionales.

⁴⁹ Tampoco hubo cambios respecto a las cabeceras de circunscripción y no sobra recordar que México, Distrito Federal correspondía a la primera; Durango, Durango a la segunda; Xalapa, Veracruz a la tercera; Guadalajara, Jalisco a la cuarta; y Toluca, México a la quinta.

En esa tesitura, el artículo 268 determinó que la sala de segunda instancia debería quedar instalada a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del proceso electoral. Se instalaría para iniciar sus funciones en la tercera semana del mes de julio de ese año y las concluiría a más tardar el 30 de septiembre y que su sede sería la misma de la sala central.

Se desprende del párrafo anterior que al nuevo órgano del tribunal se le dio el carácter de temporal, al igual que a las salas regionales, dejando, a nuestro parecer, una laguna legal pues no sólo en ese lapso pudieron darse decisiones trascendentes que afectaran la vida democrática del país.

En ese sentido, sólo se le otorgó competencia para conocer y resolver los recursos de reconsideración que procedían colmando ciertos requisitos procesales y sólo para impugnar:

- Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; y
- La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.

La sala de segunda instancia se integraba con cinco magistrados y para que sesionara válidamente debían estar presentes por lo menos cuatro magistrados, resultando obligatoria la presencia del presidente del tribunal.

En el caso de elecciones extraordinarias, la sala de segunda instancia quedaría instalada con los mismos miembros electos para el proceso electoral ordinario inmediato anterior, con la oportunidad necesaria para conocer de los recursos de reconsideración que se interpusieran, concluyendo funciones al resolver el último de los que se hubieren interpuesto o cuando se tuviere constancia de que no se presentó ninguno.

En cuanto a la designación de los magistrados electorales, se continuó con la fórmula de 1990 al establecerse que éstos serían electos por la Cámara de Diputados o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; pero se adicionó en el COFIPE que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponer al cuerpo legislativo a las cuatro personas que

integrarían la sala de segunda instancia⁵⁰ y se contempló el mismo procedimiento de designación que los magistrados de salas central y regionales.

Para los magistrados de las salas central y regionales prevaleció el tiempo de su encargo por ocho años con posibilidad de la reelección; mientras que los magistrados de la sala de segunda instancia serían electos para cada proceso electoral federal, sin que se precisara si podían o no ser nombrados nuevamente para el siguiente proceso.

Asimismo, se conservó el principio de seguridad en el empleo para los magistrados electos para las salas de segunda instancia y regionales, pues se estableció su derecho a disfrutar de licencia en sus trabajos o empleos durante el tiempo en que desempeñaran su encargo.

Respecto de los jueces instructores, se introdujo el número mínimo para cada sala (por lo menos ocho durante el proceso electoral) situación que no se encontraba prevista con antelación, pues sólo se estableció que el tribunal contaría con jueces instructores sin prever cuántos habría en cada sala.

Otra de las particularidades que encontramos con motivo de las reformas, es la relativa al secretario general del tribunal, pues durante el proceso electoral federal debía desempeñarse con ese cargo en la sala de segunda instancia y, una vez concluidos los procesos electorales ordinarios, regresaba con tal carácter a la sala central, salvo en los casos de elecciones extraordinarias.

1.4.3. En cuanto al sistema de nulidades y medios de impugnación

En materia de nulidades, no podemos soslayar la importancia de las modificaciones que se dieron en 1993, pues se introdujo en nuestro sistema la causal “genérica” de nulidad de elección (vigente en la actualidad), consistente en la facultad de las salas del tribunal para poder declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hubieren cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el

⁵⁰ Para esta Sala, la Comisión Permanente nombró a los magistrados; como propietarios: Margarita Beatriz Luna Ramos, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza y Guillermo Velazco Félix; y como magistrados suplentes: Leonel Castillo González y Germán Tena Campero.

resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente (artículo 290, párrafo 2)

Destacamos tal importancia, pues recordemos que el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral ni siquiera tenía atribuciones para decretar la nulidad de votación emitida en una casilla. Con la creación del Tribunal Federal Electoral en 1990, no sólo nace la posibilidad de decretar la nulidad de votación emitida en una casilla, sino que también en una elección de diputados de mayoría o senadores pero en los casos específicos que el propio legislador previó, sin mencionar que en estos supuestos los colegios electorales aún existentes en esa fecha, podían modificar la declaración de nulidad hecha por el tribunal.

Respecto del sistema de medios de impugnación, se previó que:

Artículo 294

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán en los términos señalados en este Título, con los siguientes medios de impugnación:

- a) El recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto;
- b) El recurso de apelación, que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa a que se refiere el artículo 151 de este Código;
- c) El recurso de apelación, que los partidos políticos podrán interponer en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, en contra del dictamen a que se refiere el inciso g) del párrafo 2 del artículo 49-A y para impugnar el informe a que se refiere el párrafo 4 del artículo 158 de este Código, en los términos señalados por el párrafo 5 del mismo artículo;
- y
- d) El recurso de apelación, que las organizaciones o agrupaciones políticas podrán interponer únicamente cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.

2. Derogado.

Artículo 295

1. Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación:

- a) Recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto;
- b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, que se podrá interponer:

I. Por los ciudadanos, para impugnar los actos de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa a que se refiere el artículo 151 de este Código;

II. Por los partidos políticos, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto, el dictamen a que se refiere el inciso g) del párrafo 2 del artículo 49-A de este Código y para impugnar el informe a que se refiere el párrafo 3 del artículo 159 de este Código, en los términos del párrafo 4 del mismo artículo;

- c) Recurso de inconformidad, que los partidos políticos podrán interponer para impugnar:
- I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial;
 - II. Por las causales de nulidad establecidas en este Código, la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y por consecuencia, el otorgamiento de la Constancia de Mayoría y Validez respectiva;
 - III. Por las causales de nulidad establecidas en este Código, la declaración de validez de la elección de senadores y por consecuencia, el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez, o la Constancia de Asignación de primera minoría, respectivas;
 - IV. Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal.
- d) El recurso de reconsideración, en los términos del párrafo tercero del artículo 60 constitucional, que sólo podrán interponer los partidos políticos en los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 323 de este Código, para impugnar:
- I. Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; y
 - II. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.
2. Derogado.
 3. Derogado.

Artículo 299

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, son competentes para resolver:
 - a) El recurso de revisión, la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado; y
 - b) El recurso de apelación, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.
2. En cualquier tiempo, es competente para conocer de las diferencias o conflictos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 298 de este Código, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Artículo 300

1. Durante el proceso electoral, son competentes para resolver:
 - a) El recurso de revisión, el consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el auto o resolución impugnado;
 - b) Los recursos de apelación e inconformidad, la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral que ejerza su jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el órgano electoral responsable del acto o resolución impugnado; y
 - c) El recurso de reconsideración, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

Como se desprende de los artículos precedentes, las salas central y regionales continuaron con competencia para resolver los mismos asuntos que en 1990, esto es, los recursos de apelación y los de inconformidad. Para la central se incrementó competencia para conocer de un juicio para dirimir las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Al respecto, opina Javier Barreiro que durante el proceso electoral federal de 1994, las salas regionales conocían del mismo número de medios de impugnación que la sala central (apelación e inconformidad), aunque la central vio incrementada su competencia al conocer de las diferencias laborales del Instituto Federal Electoral y sus servidores. Con ello se inició, desde su punto de vista, una brecha en materia competencial, entre las salas del tribunal que, lejos de cerrarse, infortunadamente se acrecentaría de manera exacerbada en la siguiente reforma constitucional. Finaliza su comentario al señalar que en el proceso de 1994 las salas regionales alcanzaron su rol estelar, al resolver en un lapso de cuatro meses, más de ochenta mil juicios de la denominada apelación ciudadana, en un esfuerzo sin precedente alguno en la historia judicial de nuestro país.⁵¹

También es importante mencionar que desapareció el recurso de aclaración de que conocían las juntas ejecutivas del Instituto Federal Electoral y se conservó el recurso de revisión, único de naturaleza administrativa.

Mención aparte merece el nuevo recurso de reconsideración, competencia exclusiva de la recién creada sala de segunda instancia y que sólo procedía en casos excepcionales siempre y cuando se esgrimieran agravios por los cuales pudiera modificarse el resultado de la elección.

En cuanto a la reforma que se dio en el año de 1994, aclaramos que no tocó ningún aspecto fundamental del contencioso electoral por lo que no hacemos el análisis correspondiente. En cuanto a la reforma político-electoral de agosto y noviembre de 1996 será materia de estudio en el siguiente capítulo en virtud de que es la que rige al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, debemos resaltar que las reformas constitucionales y legales que aquí se han analizado fueron de gran importancia y trascendencia para el camino hacia la democracia que México se ha trazado, en virtud de que dieron origen a órganos electorales ya administrativos y jurisdiccionales, independientes e imparciales en su desempeño y que hoy por hoy representan una garantía para el correcto desarrollo en la organización de los comicios, así como la solución jurisdiccional de los conflictos que pudieran surgir con motivo de su celebración.

⁵¹ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. Op. Cit. Págs. 616 y 617.

CAPÍTULO II

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

2.1. Reforma de 1996

Siguiendo la misma metodología empleada en el capítulo precedente, y en virtud de que la reforma de 1996 es la que otorga su actual competencia y composición al hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideramos pertinente abordar los aspectos más importantes que se dieron en torno a tal reforma para que, una vez conocidos aquellos, podamos entrar de lleno al análisis de las modificaciones constitucionales relacionadas a la competencia, estructura, organización e integración del nuevo tribunal electoral.

2.1.1. Antecedentes

Esta reforma se destaca por un largo proceso de negociación que se inicia prácticamente en el momento mismo de la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo el 1° de diciembre de 1994, pues en su discurso señaló la necesidad de perfeccionar las instituciones electorales mediante una reforma que él calificó de “definitiva”.

Para el 17 de enero de 1995 se firmó un acuerdo político nacional suscrito por los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión: Revolucionario Institucional; Acción Nacional; de la Revolución Democrática, y del Trabajo. Se afirma que la reunión se efectuó en la propia residencia oficial de Los Pinos, ante la presencia del entonces presidente de la República Ernesto Zedillo.¹

El objeto principal del mencionado acuerdo, fue impulsar una reforma política a través de los cambios necesarios en la legislación electoral, con el objeto de garantizar la

¹ **ANDRADE SÁNCHEZ**, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, (colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, no. 25), Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1997. Pág. 12.

absoluta legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales en nuestro país.

Los partidos políticos firmantes se comprometieron, entre otras cosas a:

- Instalar una mesa de negociación que propiciaría los acuerdos entre el gobierno y los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos y entre las fracciones parlamentarias tanto del Congreso de la Unión, como de los congresos estatales;
- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal que también serviría de marco referente para las entidades federativas;
- Promover, en estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas apegadas a los criterios de la reforma electoral federal;
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía;
- Asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales;
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos;
- Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realizaran acciones poselectorales por ninguna de las partes, que violentaran el marco jurídico y el respeto a las instituciones.²

Se dice que los trabajos pronto se vieron truncados pues, para el mes de abril de 1995, el Partido de la Revolución Democrática anunció su retiro de la mesa de negociación con motivo de la prolongación del conflicto poselectoral en Tabasco, en el que dicha institución política consideró ilegítimo el triunfo de Roberto Madrazo; y que la situación se complicó aún más en el mes de junio del mismo año con el abandono de los Partidos Acción Nacional y del Trabajo de las pláticas de negociación en la Secretaría de Gobernación. Lo anterior, en virtud de que el Partido Acción Nacional objetó el triunfo electoral de Víctor Cervera Pacheco en el estado de Yucatán celebradas el 28 de mayo pasado. En consecuencia se dieron distintos intentos, acercamientos y búsquedas de reconstitución del esquema de diálogo para reanudar los trabajos dirigidos a la reforma política.³

Como bien se afirma la salida tanto del PAN como del PRD de la mesa de negociaciones de la reforma, se debió a conflictos poselectorales ocurridos en distintas entidades federativas y a la falta de credibilidad de dos elecciones locales, lo cual

² **TERRAZAS SALGADO**, Rodolfo. “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Evolución Histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002. Págs. 341 y 342.

³ **ANDRADE SÁNCHEZ**, Eduardo. Op. Cit. Págs. 17-19

evidenció la necesidad de contar con mecanismos jurídicos de control de la legalidad de los procesos electorales locales.⁴

Por otro lado y paralelamente a las mesas de negociación citadas, el Instituto Federal Electoral organizó el *Foro para discutir la Reforma Político Electoral* que se llevó a cabo en el mes de julio de 1995 en la ciudad de Xalapa, Veracruz. Durante estas jornadas, se expusieron diversas propuestas relativas a la justicia electoral, muchas de las cuales fueron acogidas por el constituyente permanente. Entre ellas, la de establecer mecanismos de control jurisdiccional orientados a la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos y al examen de constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral, así como la idea de incorporar al entonces Tribunal Federal Electoral al ámbito del Poder Judicial de la Federación.⁵

Para el 16 de enero de 1996 se dio a conocer un documento realizado con motivo de la convocatoria de algunos consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral denominado *Sesenta puntos para la reforma político-electoral*, resultado del llamado *Seminario del Castillo de Chapultepec*, en el que participaron diversos analistas políticos, diputados independientes y militantes de partidos políticos. Tal documento fue ampliamente difundido y se afirma que tuvo considerable influencia en las decisiones que posteriormente adoptaron las dirigencias de los partidos políticos.⁶

Entre los temas de este documento, por la importancia que revistieron para las reformas relacionadas con la autoridad jurisdiccional electoral federal, conviene destacar los siguientes:

- a) Las contenidas en los puntos 1 y 2, en los que se sugirió el control constitucional respecto de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos y de la legislación electoral federal y local, depositándose en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para dirimir las controversias que se generen sobre legislación electoral; asimismo, se propuso la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, así como dotarlo de competencia para desahogar recursos sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales locales;

⁴ NIETO CASTILLO, Santiago. "La reforma electoral de 1996. ¿La última reforma del siglo? En *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Gonzalo Moctezuma Barragán. (coord.), UNAM-Porrúa. México, 1999. Pág. 192.

⁵ TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 346.

⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Págs. 23 y 24.

- b) En los puntos 17 y 18 se reiteró la necesidad de integrar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación con el carácter de organismo jurisdiccional de pleno derecho y se planteó la idea de que los magistrados que lo integran fueran nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) En el punto 52 se tocó el tema de la calificación de los procesos electorales, apuntándose que debía otorgarse al Tribunal Federal Electoral la facultad para efectuar la declaratoria de validez de todas las elecciones federales y, por lo que hace a la elección presidencial, notificar al Congreso para que el candidato electo rindiera su protesta ante el cuerpo depositario del Poder Legislativo;
- d) En el punto 56, se proponía que en los artículos 41 y 116 de la Constitución, fueran incluidas normas para que en las legislaciones que regulan los procesos electorales de los Estados se incorporaran los mismos principios establecidos para los procesos electorales federales, de tal forma que se diera lugar a un control constitucional eficiente respecto de leyes y procesos electorales.⁷

Coincidimos en que tal documento es uno de los logros más importantes que se dieron hacia la reforma de 1996, aun cuando muchos de sus postulados no fueron tomados en cuenta, como son los casos de iniciativa popular, plebiscito y referéndum,⁸ muchos otros sí se consideraron en la reforma, como por ejemplo la incorporación del tribunal electoral al Poder Judicial de la Federación.

Para el mes de abril de 1996 la Secretaría de Gobernación dio a conocer las conclusiones a que se llegaron en la mesa para la reforma electoral, así como los consensos a los que habían arribado las tres fuerzas políticas que continuaron participando en la negociación (PRI, PRD y PT), las cuales fueron presentadas en 79 puntos, entre los que destacamos los siguientes:

- Se aceptaba la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación;
- Se señalaba que los *ministros y magistrados electorales*, como se les denominaba en este instrumento, serían designados por una mayoría de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este punto, finalmente, se modificó en el texto de la reforma constitucional suscrita por todos los partidos políticos, junto con el presidente de la República como iniciativa, para otorgar la facultad de designación a la Cámara de Senadores;
- Se planteaba encomendar la vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral a un organismo administrativo, en el que participaban integrantes del Tribunal y de la Suprema Corte. Este punto se modificó en la propuesta definitiva, para que fuera una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en la que además participarían miembros del Tribunal Electoral, la encargada de la mencionada función;
- Se admitía establecer ya la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, de la que conocería la Suprema Corte de Justicia. La Secretaría de Gobernación expresaba una reserva en este punto y señalaba que consideraba inconveniente la modificación consistente en suprimir la excepción de la fracción I del

⁷ TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. Op. Cit. Págs. 346 y 347.

⁸ NIETO CASTILLO, Santiago. Op. Cit. Págs. 192 y 193.

artículo 105 constitucional, respecto de la acción de controversia constitucional en la materia electoral, que también pretendían los partidos otorgar a la Suprema Corte de Justicia. En este punto el criterio de la Secretaría de Gobernación fue finalmente recogido en la propuesta de reforma constitucional, dándole un mejor sentido al proyecto, puesto que el control de la constitucionalidad de las leyes es lógico y conveniente, aunque sean electorales, que corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que no es adecuado entrometerla en polémicas o discordias partidistas en las que se disputen resultados electorales si puede existir un órgano de alta relevancia y especializado en el Poder Judicial para estos efectos, como es el Tribunal Electoral;

- Se disponían diversas medidas para el sistema de impugnación de actos electorales por violación a la ley o a la Constitución, que fueron incorporadas, tanto en el texto de la norma suprema, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Específicamente se insistía, en el punto 7, en establecer mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de autoridades federales y locales.⁹

Como acertadamente lo comenta Andrade,¹⁰ la reforma política de 1996 fue precedida por un largo proceso de negociación entre las dirigencias de los partidos políticos (20 meses aproximadamente), que no estuvo exento de momentos difíciles, de tensiones y enfrentamientos, pero que también constituyó un ejercicio muy saludable dentro de la política mexicana, ya que, efectivamente, significó un esfuerzo tanto del gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación que condujo el diálogo, como de los responsables de dirigir la actividad de los principales partidos en el país y que finalmente fructificó en una serie de acuerdos alcanzados a lo largo de dicho proceso, los cuales se plasmaron en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996.

Una vez superados los problemas a que hemos hecho referencia, el 25 de julio de 1996 se dio a conocer, en Palacio Nacional, la iniciativa para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, acto en el que participaron el presidente de la República y los dirigentes de los cuatro partidos con representación en el Congreso: PRI, PAN, PRD y PT.

Respecto de la iniciativa, conviene destacar lo relativo a la justicia electoral:

Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión

⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Págs. 39 y 40.

¹⁰Ibid. Págs. 10 y 11.

constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral. Que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se propone también que el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular, expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las

específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en éste y los párrafos precedentes.

Esta iniciativa propone, para culminar un proceso iniciado en 1993, con las reformas al artículo 60 de nuestro ordenamiento fundamental, por las cuales desaparecieron los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores, que se elimine la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, para transferir dicha función al tribunal electoral.

De esta manera, el tribunal electoral, por conducto único de su órgano superior, resolverá las impugnaciones que se hubiesen presentado en los distritos electorales uninominales y, en su caso, procederá a hacer la declaración de validez de la elección y la de presidente electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.

En concordancia con las muy importantes competencias y facultades que se le asignan, la presente iniciativa se ocupa del fortalecimiento de la estructura del tribunal electoral, con la finalidad de que esté en posibilidad de ejercerlas oportuna y eficazmente. Por tanto, se considera necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, mantener las salas regionales integradas por tres magistrados, cada una durante los procesos electorales federales. Su designación estará a cargo del Senado de la República a partir de las propuestas que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La participación del Senado en el nombramiento resulta congruente con las facultades que tendrán quienes integren el tribunal electoral, asegurando que la selección y nombramiento recaiga en profesionales del derecho capaces e imparciales. La ley correspondiente deberá desarrollar la distribución de competencias entre las salas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder...

En la sesión del 26 de julio de ese año, la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión determinó convocar a un periodo de sesiones extraordinarias, cuyo decreto fue publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

En esa misma sesión, la Comisión Permanente conoció y turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la iniciativa en comento y, del dictamen elaborado por dicha comisión, podemos destacar lo que se relaciona con la justicia electoral:

En este tema, se introducen nuevas formas y mecanismos jurisdiccionales y, así, se adecua el texto del artículo 60, de conformidad con la nueva estructura del órgano jurisdiccional electoral, reformando los párrafos segundo y tercero para señalar la nueva instancia del propio Tribunal Electoral (la Sala Superior), cuya competencia será la de revisar las resoluciones de las salas regionales respecto de impugnaciones en materia de

declaración de validez, otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores.

De conformidad con el texto propuesto en el párrafo decimosexto del artículo 41 y la reforma del artículo 99, que se comenta más adelante relativas, la primera, a la facultad del Instituto Federal Electoral para realizar el cómputo en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, la segunda, para que una vez resueltas las impugnaciones que correspondan el Tribunal Electoral efectúe el cómputo definitivo y la declaración de validez de dicha elección, se reforma la fracción I del artículo 74 para dejar, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de expedir el bando solemne por el que se da a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho dicho Tribunal.

También se plantea la reforma del artículo 9 constitucional, en concordancia con la propuesta de reforma al artículo 105 que elimina la excepción contenida en su fracción II, que actualmente impide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, para establecer que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación, en unión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal y que, al igual que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los del Tribunal Electoral se someten al mismo régimen de responsabilidades y que la remuneración de los magistrados electorales tampoco podrá ser disminuida durante su encargo.

Acorde con el nuevo marco jurisdiccional en materia electoral, se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98, cuyo texto es el mismo que el de los dos párrafos vigentes del 99, eliminando del párrafo cuarto que se propone (actual párrafo segundo del 99), la excepción que señala la remisión al artículo 41 constitucional.

El artículo 99 se reforma integralmente para establecer la competencia del Tribunal Electoral como "...máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación", así como sus atribuciones, funcionamiento en salas, integración, organización, administración, vigilancia y disciplina. Entre las funciones del Tribunal Electoral relativas a la resolución, en forma definitiva e inatacable, de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, destaca la figura de su Sala Superior que resolverá, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hecho lo cual realizará el cómputo final de dicha elección y formulará la declaración de validez de la misma y la de presidente electo.

Se propone la reforma de los dos primeros párrafos del artículo 101, para establecer que los ministros de la sala superior y los magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral "...no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia", al tiempo que se regula la imposibilidad de dichos servidores públicos para desempeñarse como "patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación", dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro.

Especial atención merece la reforma de la fracción II, en ésta, la adición de un inciso f, y la adición de dos párrafos, cuarto y quinto, a la fracción III del artículo 105 de la Constitución. En la segunda fracción se suprime la actual excepción para que la Suprema Corte de Justicia conozca de acciones de inconstitucionalidad, en materia electoral y, en el inciso f, se establece el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral de ejercitar acción de inconstitucionalidad "...en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro" y ante qué instancias podrán ejercitar dicha acción; asimismo, en la fracción III se precisa que "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el

proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones sustantivas" y que "La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo"...

6. Del artículo 101

En razón de que la función de magistrado integrante de sala regional del tribunal electoral no es permanente, según lo establece actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 267, se suprime la incompatibilidad a que la iniciativa los sujeta al desempeño de ciertos cargos y a la inhabilitación durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro para ejercer funciones de abogado, patrono o representante legal.

A diferencia de las reformas constitucionales en materia político-electoral que le precedieron a ésta, estas modificaciones a la Ley Suprema fueron aprobadas por todos los partidos políticos con representación en el Congreso, sentando un precedente sin igual en la historia de México.

2.1.2. Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Una vez concluido el proceso reformador a la Carta Magna, el 22 de agosto de 1996 se publica el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los artículos transitorios del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar en los siguientes términos:...

De lo anterior se desprende que en total fueron 16 artículos reformados, mismos que no podemos transcribir por cuestión de método y espacio, pero que no obstante reconocemos la importancia de todos y cada una de ellos. En esas condiciones, aquí

sólo señalaremos aquellos preceptos que nos parecen de mayor trascendencia para los efectos de este trabajo.

ARTÍCULO 35. ...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

ARTÍCULO 36. ...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

ARTÍCULO 41. ...

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación

de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 60. ...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 74. ...

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. a VIII. ...

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

ARTÍCULO 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados

Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTÍCULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

ARTÍCULO 105. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

a) al d) ...;

e)...; y ...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculgado...

De la transcripción anterior, se puede desprender que la reforma giró alrededor de los siguientes temas fundamentales:

- a) Fortalecimiento y protección de los Derechos Políticos de los ciudadanos por la creación del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- b) Fortalecimiento del Instituto Federal Electoral, al excluir al Poder Ejecutivo en su nueva integración;
- c) Fortalecimiento de la justicia electoral a través de la inclusión del tribunal electoral al Poder Judicial de la Federación;
- d) Distribución de competencias en materia de control constitucional entre el propio tribunal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tarea que habían dejado pendiente las reformas anteriores;
- e) Desaparición definitiva de los colegios electorales, pues se sustituye la calificación de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por órgano político, para dejarla a un órgano jurisdiccional;
- f) Se enriquece el sistema de medios de impugnación con dos nuevas vías impugnativas fundamentales en materia electoral, a saber: los juicios de revisión constitucional electoral y de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos;
- g) Se establecen las bases para que, por primera vez en nuestro país, exista una ley procesal en materia electoral (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Para Fernando Franco¹¹ la reforma en comento se puede circunscribir en cuatro ámbitos: 1) la total ciudadanización del Consejo General del IFE; 2) la no participación del ejecutivo federal en la integración y funcionamiento del IFE y del tribunal electoral; 3) la creación de un sistema integral de justicia constitucional y legal electoral y la judicialización de los procesos electorales, y 4) normas más estrictas sobre financiamiento de los partidos políticos, gastos de campaña, fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos y acceso a los medios de comunicación.

Leonardo Valdés¹² al referirse a estas reformas, comenta que esencialmente este sistema está dotado de la normatividad jurídica que posibilita los procedimientos fundamentales para reducir drásticamente las posibilidades del fraude electoral en México y en el futuro erradicar la desconfianza electoral tanto de los partidos, como de importantes sectores de la ciudadanía.

Sin duda alguna, esta reforma incluye tópicos novedosos que habían estado ausentes en las modificaciones constitucionales anteriores, sin embargo no podemos decir que se han colmado por completo las lagunas legales y que nuestras instituciones electorales son perfectas, pues como bien se afirma,¹³ existen todavía muchas asignaturas pendientes para que podamos contar con un entramado constitucional coherente que refleje la realidad del país.

Sin dejar de reconocer que estos cambios de 1996 produjeron avances sustanciales, coincidimos con Becerra¹⁴ cuando reconoce que la reforma está lejos de poder ser considerada como la reforma “definitiva” que anunció el presidente Zedillo al inicio de su administración.

¹¹ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. “Testimonio del control judicial en materia electoral”. en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, el tribunal, México, 2003. Pág. 138.

¹² **VALDÉS ZURITA**, Leonardo. “La reforma electoral de 1996” en *El Debate Nacional, Escenarios de la democratización 2*, Fernando Castañeda (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. Págs. 170 y 171.

¹³ **NIETO CASTILLO**, Santiago. Op. Cit. Pág. 209.

¹⁴ **BECERRA CHÁVEZ**, Pablo Javier. “La reforma electoral de 1996, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*. Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coord.), Centro de estadística y documentación electoral, Universidad Autónoma Metropolitana, México. [s.a.] Pág. 46.

Incluso, se afirma que las expectativas se mantienen pues los partidos de oposición en ese entonces, expresaron su unánime rechazo a considerar como definitiva la reforma electoral de 1996 y anunciaron su disposición a impulsar una nueva reforma después de las elecciones federales de 1997.¹⁵ En relación a esta última afirmación, bien sabemos que esa situación no se dio una vez concluido el proceso electoral federal de 1997, y que fue hasta principios de este año y de cara al proceso de 2006, que el presidente de la República presentó diversa iniciativa de reformas relacionadas principalmente con el financiamiento de los partidos políticos y a la regulación de las precampañas electorales, sin que se haga propuesta alguna en materia de justicia electoral.

Respecto de las reformas legales, en el siguiente apartado al tratar lo relativo a la organización e integración del tribunal, comentaremos las reformas y adiciones a diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, concretamente la adición del Título Décimo Primero: “Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. En cuanto a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en la misma fecha, será comentada cuando se estudie el sistema de medios de impugnación en materia electoral dentro del capítulo siguiente.

2.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sin dejar de reconocer la gran importancia de todos y cada uno de los aspectos de la reforma de 1996, nosotros sólo nos concentraremos en el análisis de lo que tiene que ver con la jurisdicción electoral, y concretamente con el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de respetar la delimitación del tema en estudio.

2.2.1. ¿Integración o acercamiento?

Muchas de las opiniones que se dieron con motivo de la reforma en comento, consideraron la incorporación del tribunal electoral al Poder Judicial de la Federación

¹⁵ VALDÉS ZURITA, Leonardo. Op. Cit. Pág. 181.

como uno de los aspectos más relevantes y benéficos de la misma, como lo señalamos a continuación.

En ese sentido, Fix-Zamudio¹⁶ considera que la innovación de mayor trascendencia, consiste en la incorporación formal del anterior Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal, ahora con el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y destaca además, que entre sus funciones más importantes está la de decidir de manera firme sobre las impugnaciones en las elecciones de diputados y senadores, así como las que se presenten sobre la elección del presidente de la República.

En otro aspecto, se justifica la unión del tribunal al Poder Judicial de la Federación como una necesidad de establecer un sistema de control de la constitucionalidad en la materia electoral que tenía que encomendarse, dados los antecedentes en nuestro país, a ese poder federal, pero sin que ello implicara el involucramiento directo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los conflictos de naturaleza política-electoral.¹⁷

Afirma Ojesto Martínez¹⁸ que con la incorporación se conjuga una añeja tradición de no inmiscuir a la Suprema Corte de Justicia en cuestiones electorales, con la exigencia relativa a colmar el vacío de protección constitucional y legal de los derechos políticos más elementales de los ciudadanos, así como el de someter a la Constitución no sólo las leyes electorales, sino también los actos de las autoridades tanto federales como locales, encargadas de organizar y calificar las elecciones.

Diverso punto de vista apunta que al incorporarse el tribunal electoral al poder judicial las ligas orgánico-funcionales con los órganos superiores de dicho poder se establecen en tres órdenes; 1°. En la integración del tribunal electoral al corresponder a la Corte hacer las propuestas para la designación de los magistrados; 2°. En lo jurisdiccional, al determinar la posibilidad de que el máximo tribunal resuelva la posible contradicción de criterios entre las salas del tribunal electoral y las salas o pleno de la Corte; y 3°. En lo

¹⁶ **FIX-ZAMUDIO**, Héctor. “Justicia constitucional y judicialización de la política” en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), IFE, PNUD, UNAM, IJ, IFES, IDEA, TEPJF, México, 2001. Pág. 37.

¹⁷ **TERRAZAS SALGADO**, Rodolfo. Op. Cit. Págs. 370 y 371.

¹⁸ **OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO**, José Fernando. “Evolución de la Justicia Electoral en México”, en *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*. Op. Cit. Pág. 311.

administrativo, con la integración de una comisión del consejo y del tribunal electoral, y la cual se encarga de su administración, vigilancia y disciplina.¹⁹

Asimismo, sostiene Mario Melgar que la incorporación del tribunal electoral dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación es una medida que muestra la relevancia de los acuerdos políticos asumidos por los representantes de los partidos políticos; además de reconocer la tradición de imparcialidad y majestad jurisdiccional de la Corte, por una parte, y de la objetividad y excelencia del trabajo del Consejo de la Judicatura Federal, por la otra.²⁰

No obstante el optimismo y beneplácito con que se recibió la agregación del tribunal electoral al poder judicial, no a todos los expertos en la materia les pareció adecuada esa propuesta.

Así, José Barragán²¹ opina que esta incorporación del tribunal al Poder Judicial Federal sólo es un acercamiento no una integración plena, en virtud de que se mantiene al tribunal separado y aislado por completo, como si realmente no tuviera esa adscripción; y si bien formalmente se llevó al ámbito del poder judicial, se le ha colocado fuera del principio, absolutamente indispensable, de la unidad de jurisdicción que regula la organización y el funcionamiento de todas las demás instancias de dicho poder.

Desde nuestro punto de vista, si bien es cierto que la determinación de que el tribunal pertenezca al Poder Judicial de la Federación trajo algunas ventajas como la creación de un sistema integral del justicia en materia electoral, así como la existencia de un órgano jurisdiccional garante también del principio de constitucionalidad en la función electoral; también lo es que en algunos aspectos de organización interna del tribunal y de sus servidores, no parece que ese órgano sea parte de ese poder pues se rige por reglas totalmente diferentes a las que se emplean para el resto de los servidores del Poder Judicial de la Federación. A guisa de ejemplo tenemos que en el tribunal electoral

¹⁹ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. Op. Cit. Pág. 144.

²⁰ **MELGAR ADALID**, Mario. *La justicia electoral* (Cuadernos para la reforma de la justicia), # 6, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999. Pág. 49.

²¹ **BARRAGÁN BARRAGÁN**, José. “La jurisdicción electoral a mitad de camino: un estudio de caso”, en *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo III. J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo y PNUD, México, 1999. Págs. 864, 910 y 911.

no rige la carrera judicial, lo que de suyo trae limitaciones e inseguridad en el empleo para sus integrantes; tampoco rigen las mismas bases de trabajo que para los empleados del resto del Poder Judicial, incluso, no hay presencia del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación; todo esto, en contravención a lo que señala el último párrafo del artículo 99 constitucional que determina que el personal del tribunal electoral regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial.

No queremos concluir este apartado sin antes mencionar que Germán Tena, al citar la frase del jurista Felipe Tena Ramírez *Si la Corte interviniera en política electoral con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad pero no curarla*; expresa su confianza en que el poder judicial al conocer de los asuntos en la materia electoral, lejos de contraer enfermedad alguna y de perder el prestigio de que ha gozado por mucho tiempo, logrará en gran medida la cura que tanto partidos políticos como el pueblo de México reclaman.²²

Sin duda, esa reforma fortaleció al tribunal electoral por el cúmulo de facultades que se le otorgaron, y también al sistema electoral en general, pues hoy en día cualquier acto de las autoridades electorales, ya sean federales o estatales, pueden ser revisadas por la máxima autoridad en la materia, a efecto de determinar si se ajustan o no a la Constitución Federal y a las leyes respectivas. No obstante, en cuestiones internas del tribunal y de sus trabajadores la incorporación resultó poco benéfica.

2.2.2. Designación de los magistrados electorales

Consideramos pertinente abordar, antes de comentar la naturaleza jurídica, integración y estructura del tribunal electoral, la forma en que se designan a los magistrados electorales. Por ello iniciamos comentando los requisitos que exige la constitución y la ley para ocupar el cargo de magistrado electoral para después abordar las reglas del procedimiento de elección de dichos servidores.

²² **TENA CAMPERO**, Germán. “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, en *Memorias del Quinto aniversario del XXII circuito, Poder Judicial de la Federación*, Consejo de la Judicatura Federal, México, 1996. Págs. 215 y 216.

a) De los requisitos para ocupar el cargo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los magistrados de la sala superior, deberán reunir requisitos que no podrán ser menores a los exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que los propuestos para salas regionales, deberán cubrir condiciones que no serán menores a las necesarias para ser magistrado de circuito. En ese sentido, la Carta Magna ordena:

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los requisitos necesarios para acceder al cargo de magistrado de circuito en los siguientes términos:

Artículo 106. Para poder ser designado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en la ley respecto de la carrera judicial...

Ahora bien, si recordamos lo dicho con antelación en el sentido de que la Ley Suprema establece que los requisitos para ocupar el cargo de magistrado electoral no deberán ser menores a los exigidos para ser ministro o magistrado de circuito; adicionalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece otras condiciones que deberán reunir aquellos que aspiren a ocupar la magistratura electoral:

Artículo 212. Para ser electo magistrado electoral de la Sala Superior se requiere, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

- I. Contar con Credencial para Votar con fotografía;
- II. Preferentemente, tener conocimientos en materia electoral;
- III. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y
- V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Artículo 213. Los magistrados electorales de las Salas Regionales deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y contar con Credencial para Votar con fotografía;
- II. Tener por lo menos treinta y cinco años de edad en el momento de la elección;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año;
- IV. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años;
- V. Preferentemente, tener conocimientos en materia electoral;
- VI. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- VII. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y
- VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

De lo anterior, se puede afirmar que son mayores los requisitos exigidos para ocupar el cargo de magistrado electoral, ya sea para la sala superior o bien para las regionales, con los exigidos para ser ministro de la Suprema Corte y magistrado de circuito, respectivamente; sin que sea obstáculo a lo anterior, el que las condiciones exigidas por la ley orgánica están encaminadas a garantizar la imparcialidad, objetividad y ecuanimidad en la impartición de la justicia electoral.

Afirma Orozco²³ que tanto los requisitos exigidos para ocupar el cargo de magistrado electoral así como el procedimiento de elección, son los de mayor dificultad de los establecidos para la designación de cualquier otro integrante de un órgano constitucional mexicano, lo cual contribuye, desde su óptica, a asegurar su imparcialidad.

²³ **OROZCO HENRÍQUEZ**, J. Jesús. “Conflictos electorales y justicia.” En *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Op. Cit. Pág. 294.

En otro aspecto, Andrade²⁴ se plantea la cuestión de que si la ley ordinaria tendría la posibilidad de aumentar algunos de los requisitos que se necesitan para ser ministro o magistrado, como por ejemplo el de la edad o el tiempo de posesión del título profesional. Para él, una interpretación adecuada es que el Poder Legislativo sí puede introducir requisitos adicionales que tengan que ver con la tarea que se va a desarrollar, pero sin modificar los que se indican como mínimo en cuanto a la analogía con ministros y magistrados.

b) Del procedimiento de elección

Los artículos 99, párrafo octavo de la Constitución General y 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba por mayoría simple las propuestas que, en terna (conjunto de tres personas), deberá presentar ante la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente. Las propuestas, deben precisar concretamente la sala para la que se presenta cada terna. El órgano legislativo, dentro de los ocho días siguientes, elegirá de entre los candidatos a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna. Se aplicará el mismo procedimiento en caso de ausencias definitivas de los magistrados electorales.

Es de observarse que en los citados artículos se contempla un procedimiento de nombramiento muy genérico y que no establece alternativas por si llegaren a presentarse determinadas situaciones. Por ejemplo, no se precisa que debe hacerse si el órgano legislativo rechaza la segunda terna presentada por la Suprema Corte de Justicia y, desde nuestro punto de vista pueden darse diversas soluciones a este problema: 1) Que se designara al magistrado electoral por insaculación de la terna presentada al Senado y que no reuniera la mayoría calificada; 2) Que la propia Corte decidiera de manera directa, de entre la terna propuesta que no reúne la votación, a la persona que ocuparía el cargo. Sin duda, es menester que se prevea el mecanismo que debe seguirse en caso de que se

²⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pág. 203.

presente este problema con la finalidad de evitar cuestionamientos respecto de la legitimidad de los nombramientos.

En cuanto a la facultad de nombramiento que le fue otorgada al Senado de la República, se justifica porque “resulta congruente con las facultades que tendrán quienes integren el Tribunal Electoral”. Estas facultades, indudablemente, aluden a la posibilidad de emitir decisiones jurisdiccionales en procesos electorales locales, lo cual es lógico que sea el Senado de la República, considerado como cámara representativa del pacto federal, quien intervenga en la designación de estos importantes funcionarios.²⁵

No pasa inadvertido, que la ley establece un procedimiento general de elección para todos los magistrados electorales, es decir, tanto los magistrados de sala superior como los de sala regional son designados de la misma forma. No obstante lo anterior, no se les da el mismo nivel jerárquico, toda vez que, por mandato constitucional, los magistrados de sala superior se asimilan a los ministros de la Corte, mientras que los regionales se homologan a los magistrados de circuito; por tanto, consideramos que debe contemplarse un procedimiento de elección diferente para la magistratura regional, como podría ser un concurso abierto de oposición, como es el caso de los magistrados de circuito.

Cabe resaltar, que los primeros magistrados electorales (tomando en cuenta esta reforma de 1996) fueron elegidos por el voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes del órgano legislativo, en conformidad con el siguiente transitorio del decreto respectivo:

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Sin que se desprenda del precepto anterior las causas o motivos para que esa primera designación de magistrados electorales tuviera una votación diferente a la que se aprobó en la reforma; para la doctrina se justifica de la siguiente forma:

Esta disposición tenía por objeto lograr una mayoría calificada que en circunstancias de asistencia total requiriese por lo menos un voto de alguno de los partidos minoritarios en la Cámara de Senadores, dada la configuración que en ese momento tenía este

²⁵ Ibid. Pág. 58.

cuerpo colegiado. El PRI contaba con 95 de 128 senadores y las tres cuartas partes son 96, por lo tanto, suponiendo la presencia de todos, o por lo menos de la totalidad de los senadores de partidos minoritarios, se trataría de que la oposición tuviese necesariamente que participar en la designación, ese fue el motivo de elevar a tres cuartas partes la mayoría calificada para esta primera elección.²⁶

En cuanto al proceso específico de esa primera designación debe señalarse que la ley no había sido reformada para reglamentar el contenido del artículo 99 constitucional y en virtud de que el proceso implicaba la participación de la Suprema Corte de Justicia mediante la propuesta de candidatos para ocupar estos cargos, ésta interpretó directamente la Ley Suprema a fin de hacer posible el desarrollo del procedimiento. Así, mediante acuerdo de fecha 28 de agosto de 1996 la Corte emitió una convocatoria pública para que todo aquel que tuviera interés y llenase los requisitos exigidos, pudiese solicitar ser considerado para las propuestas que se presentarían a la Cámara de Senadores. La Suprema Corte elaboró las propuestas e incluso las presentó al Senado con antelación a la aprobación de las disposiciones legales correspondientes.

Al respecto, Andrade afirma que:

Si bien el texto constitucional no aludió expresamente al número de salas regionales y a los magistrados que éstas deberían tener, la iniciativa afirma que “se considera necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, y mantener las salas regionales integradas por tres magistrados cada una durante los procesos electorales federales”. La Suprema Corte de Justicia, al hacer la propuesta inicial al Senado de la República para designar a los magistrados electorales, pese a que no existía legislación secundaria que regulara este aspecto se orientó, sin duda, por la disposición en la que de manera implícita se prevé el mantenimiento del sistema de salas regionales ya existentes, sin aludir a su número, pero de todas maneras constituye un antecedente importante para la forma como se presentó la propuesta de la Corte.²⁷

En esas condiciones, el 4 de noviembre de 1996 se publican en el Diario Oficial de la Federación los nombres de quien resultaron electos como magistrados electorales.²⁸

²⁶ Ibid. Pág. 203.

²⁷ Ibid. Pág. 58.

²⁸ De entre los propuestos, el Senado de la República aprobó la designación de los siguientes magistrados electorales para la sala superior: Leonel Castillo González, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata Para las salas regionales: Distrito Federal: Javier Aguayo Silva, Francisco Javier Barreiro Perera y María Silvia Ortega Aguilar de Ortega; Monterrey:

Es importante destacar que toda vez que los primeros magistrados electorales regionales concluyeron su cargo en el mes de noviembre del año próximo pasado, la Corte emitió el día 9 de agosto del mismo año, la convocatoria pública (similar a la primera elección de 1996) para presentar ante la cámara alta las ternas correspondientes para cubrir las 13 magistraturas disponibles en las salas regionales.²⁹ Asimismo, por decreto de 8 de marzo de este año el Senado eligió a los magistrados electorales para ocupar dichas vacantes.³⁰

Por último, consideramos un acierto que el procedimiento de elección, aprobado en la reforma de 1996, esté más apegado al sistema que se empleó para los magistrados de la sala de segunda instancia del entonces Tribunal Federal Electoral, en el sentido de que sea la Corte la que haga las propuestas a la Cámara de Senadores para que ésta elija a los magistrados electorales; pues es congruente con la nueva naturaleza del tribunal electoral como parte integrante del Poder Judicial de la Federación y con ello se reconoce, además, el carácter de órgano supremo que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) De la duración en el cargo

En cuanto al tiempo de duración del encargo como magistrado electoral, la Ley Suprema en el numeral 99, párrafos noveno y décimo establece dos supuestos:

- Para los magistrados de la sala superior el cargo se desempeñará durante diez años improrrogables.

Calos Emilio Arenas Bátiz, Francisco Bello Corona y Maximiliano Toral Pérez; Xalapa: Martha Leonor Bautista de la Luz, José Luis Carrillo Rodríguez y David Cetina Menchi; Guadalajara: Arturo Barraza, Gabriel Gallo Álvarez y José Luis Rebollo Fernández, y Toluca: Salvador Castro Zavaleta, Ángel Rafael Díaz Ortiz y Carlos Ortiz Martínez.

²⁹ En total son 15 plazas de magistrado electoral, a razón de 3 por cada una de las cinco salas regionales; sin embargo, en el año de 1999 hubo 2 ausencias definitivas, por lo que una vez agotado el procedimiento respectivo, el Senado de la República nombró, para la Sala de Toluca a la Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín en sustitución del Lic. Salvador Castro Zavaleta; y en la Sala Xalapa designó al Lic. Héctor Solorio Almazán en sustitución de la Lic. Martha Leonor Bautista de la Luz. El encargo de los dos magistrados citados concluye en el año 2007, por esa razón la Corte inició procedimiento de elección sólo para 13 magistraturas regionales.

³⁰ Para la Sala Guadalajara: Noé Corzo Corral, José de Jesús Covarrubias Dueñas y Jacinto Silva Rodríguez; para la Sala Monterrey: Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz, Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Georgina Reyes Escalera; para la Sala Xalapa: Yolli García Álvarez y Judith Yolanda Muñoz Tagle; para la Sala Distrito Federal: Eduardo Arana Miraval, Ángel Zarazúa Martínez y Pedro Esteban Penagos López y para la Sala Toluca: Carlos Axel Morales Paulín y Adriana Margarita Favela Herrera.

Lo que se traduce en que la Constitución General no permite que se ocupe nuevamente el cargo de magistrado electoral, ni siquiera como regional, es decir, está prohibida la reelección, contrariamente a lo que se previó para el Tribunal Federal Electoral.

- Los magistrados de las salas regionales son nombrados por ocho años también improrrogables, pero en este caso la propia Constitución determina la excepción en el supuesto de que sean removidos a cargos superiores.

Podemos interpretar este enunciado desde dos ópticas distintas, por un lado que los magistrados regionales sí puede reelegirse como tales pero sólo para ocupar el cargo en la sala superior; y por otro, si los magistrados regionales durante el desempeño de su cargo, son nombrados para la superior, el periodo de diez años en ese órgano máximo inicia a partir de que se dé dicho nombramiento, sin que sea acumulativo el tiempo que fungió como magistrado en sala regional.

En otro aspecto, es conveniente precisar que la función de los magistrados de la sala superior es continua, es decir, se ejerce de manera permanente durante 10 años; mientras que la de los integrantes de las salas regionales se ve interrumpida cuando éstas entran en receso al concluir el proceso electoral, pues como lo veremos más adelante, la sala superior tiene el carácter de permanente y las regionales tienen como característica especial la temporalidad. Situación que trae consigo diversos inconvenientes pues en el caso de los magistrados regionales, al concluir el proceso electoral federal, algunos tendrán que incorporarse a otras tareas totalmente ajenas a la función electoral, lo que va en detrimento de la experiencia y profesionalismo, pues tienen que esperar más de dos años para reintegrarse nuevamente a su sala regional. Incluso, durante el tiempo en que desempeñan su cargo (8 años) sólo en 3 ejercen realmente la función judicial. Este es uno de los motivos por los cuales consideramos que es necesaria una redistribución de competencia entre las salas del tribunal electoral a efecto de que las salas regionales tengan una función continua y se aproveche al máximo la experiencia que van acumulando sus integrantes.³¹

³¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, número 1/2005 determinó, entre otros puntos, que la función de los magistrados electorales regionales es permanente.

Para Ángel Zarazúa,³² la manera simultánea en que concluyen sus cargos los magistrados electorales (tanto regionales como de salas superior) va a generar una problemática similar a la que vive actualmente el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Por ello, propone acertadamente que los magistrados electorales tanto de salas regionales como de la superior, concluyan sus cargos de manera escalonada, como acontece en el Máximo Tribunal del país.

Respecto a dicha situación, cabe decir que con el sensible fallecimiento del magistrado José Luis de la Peza, la Corte emitió un acuerdo el 11 de enero de este año para integrar la terna que sería remitida al Senado de la República,³³ para la designación del nuevo integrante de la sala superior del tribunal; por tal motivo, para el año 2006 sólo se renovarán 6 magistraturas electorales del órgano máximo, pues el recién nombrado concluirá su función hasta el año 2015.

En otro aspecto, el autor en cita también recomienda que con el objeto de homologar el desempeño de funciones, es conveniente que si los magistrados de la sala superior tienen la misma jerarquía que los ministros de la Corte, debe ampliarse su periodo del cargo hasta por quince años y, tratándose de los magistrados de salas regionales, cuyo cargo se equipara al de magistrado de circuito, debe revisarse su situación a fin de que se alcancen los niveles de seguridad y estabilidad en el empleo, en aras de optimizar las tareas que se les asignan³⁴.

Llama la atención en cuanto a la conclusión del cargo, que sólo los magistrados de la sala superior están sujetos al mismo impedimento que se aplica a los ministros de la Corte, a los magistrados de circuito, a los jueces de distrito y a los consejeros de la judicatura federal, en cuanto a que no pueden, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su

³² **ZARAZÚA MARTÍNEZ**, Ángel. “Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia”, en *Temas electorales*. David Cienfuegos Salgado y Mario Islas Colín (coord.), Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense y Revista Voz y Voto. México, 2004. Pág. 210.

³³ La terna fue enviada al Senado de la República el 26 de enero del presente año y el 21 de abril siguiente se eligió como nuevo integrante de la sala superior al magistrado José Alejandro Luna Ramos.

³⁴ **ZARAZÚA MARTÍNEZ**, Ángel. Op. Cit. Pág. 210.

retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante órganos del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, cabe mencionar que la iniciativa enviada por el ejecutivo estableció que:

Se propone la reforma de los dos primeros párrafos del artículo 101, para establecer que los ministros de la sala superior y los magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral "...no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia", al tiempo que se regula la imposibilidad de dichos servidores públicos para desempeñarse como "patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación", dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro.

Sin embargo, como resultado del trabajo de estudio y análisis de la propia iniciativa, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados modificó la propuesta por considerar que:

En razón de que la función de magistrado integrante de sala regional del tribunal electoral no es permanente, según lo establece actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 267, se suprime la incompatibilidad a que la iniciativa los sujeta al desempeño de ciertos cargos y a la inhabilitación durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro para ejercer funciones de abogado, patrono o representante legal.

Ahora, si bien el haber incluido a los magistrados de la superior en este impedimento parece excesivo, dado que su especialidad es ajena a la tarea del resto de los tribunales del poder judicial, para Andrade³⁵ la pertenencia al propio Poder Judicial y la cercanía que esto puede producir con miembros del mismo, viene a ser un argumento poderoso a favor de que se les incluya dentro de esa categoría.

Por último, se destaca que como consecuencia de la mencionada reforma de 1996, termina la tendencia del legislador de poner "apellido" a la magistratura electoral, pues baste recordar que el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral contó con magistrados *numerarios* y *supernumerarios*; las salas del Tribunal Federal Electoral se integraban por magistrados *propietarios* y magistrados *suplentes* (incluyendo la de segunda

³⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pág. 235.

instancia). Ahora, para fortuna de la función judicial, sólo se les denomina como *magistrados electorales*.³⁶

2.2.3. Naturaleza jurídica

Como resultado de la reforma en comento, concluye la etapa del Tribunal Federal Electoral y nace otro dentro de la esfera del Poder Judicial de la Federación, con naturaleza distinta a los anteriores tribunales electorales.

Así, el artículo 94 de la Ley Suprema establece, en lo que aquí interesa:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito...³⁷

Con fundamento en la disposición anterior, así como en el primer párrafo del artículo 99 constitucional, el tribunal electoral *es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado* de Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁸

Así, del propio contenido del artículo anterior podemos desprender la naturaleza del tribunal, pues se trata de un *órgano jurisdiccional*, no sólo porque así lo establece el precepto en cita, sino también porque tiene facultad expresa para aplicar el derecho en las controversias que le sean planteadas; asimismo, tiene la característica de ser *máxima autoridad* en virtud de que es la última instancia en materia contenciosa electoral y sus resoluciones por mandato constitucional gozan de definitividad e inatacabilidad, lo que significa que no es posible impugnarlas ante cualquier otra autoridad, ni siquiera ante la Suprema Corte de Justicia. También, es *órgano especializado* del Poder Judicial Federal

³⁶ A pesar de que en el dictamen de la iniciativa se les denominó como “ministros”, en el decreto correspondiente se cambió por el de *magistrados electorales*, lo cual consideramos un acierto porque puede prestarse a confusiones, pues si bien en cuanto a su retribución, a los de la sala superior la ley los homologa a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, estos últimos integran el Máximo Tribunal de la Nación y por ende deben tener mayor jerarquía hasta en la denominación de su cargo.

³⁷ Este artículo se reformó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999.

³⁸ La fracción II del artículo 105 constitucional ordena que tratándose de leyes electorales compete exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver sobre la posible contradicción entre éstas y la Ley Suprema a través de la acción de inconstitucionalidad.

pues es la única autoridad de este poder que puede resolver conflictos de naturaleza electoral (salvo la excepción citada), además que de manera exclusiva la Corte pide al tribunal electoral opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que son sometidas a su conocimiento.

En cuanto a su naturaleza, atinadamente comenta Flavio Galván³⁹ que el tribunal electoral es formal y materialmente hablando un tribunal estatal jurisdiccional y que no sólo se limita a eso sino que es la máxima autoridad jurisdiccional en virtud de que no existe órgano estatal alguno por encima de él; que es la primera y la última instancia en materia contenciosa político-electoral y que sus resoluciones son definitivas e inatacables, con naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

2.2.4. Atribuciones generales

De conformidad con lo que ordena el artículo 99 de la Constitución General de la República, el tribunal electoral, para su debido ejercicio y funcionamiento está integrado con una sala superior y con salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas.

Asimismo, en términos de los artículos 41, fracción IV; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo 4 de la Ley Suprema de la Federación, el tribunal es competente para:

I. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última ordene de inmediato, sin más trámite, la expedición y publicación del Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las

³⁹ **GALVÁN RIVERA**, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. McGraw-Hill, México, 1997. Págs. 89, 94 y 95.

entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

V. Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI. Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;

VII. Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

VIII. Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

IX. Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales; y

X. Las demás que le señalen las leyes.

Siguiendo a Flavio Galván,⁴⁰ las atribuciones del tribunal electoral, pueden clasificarse de la siguiente forma:

a) Competencia legislativa: en virtud de que el tribunal debe expedir su propio reglamento interno; los acuerdos generales necesarios para el buen funcionamiento del mismo, así como la atribución de crear criterios jurisprudenciales.

b) Competencia administrativas: las que a su vez ubica en tres grupos perfectamente identificados:

- Facultades para expedir los nombramientos, otorgar licencias y renuncias del personal;
- Facultades presupuestarias al presentar su proyecto de presupuesto, así como el ejercicio mismo del presupuesto que le es asignado;
- Facultades sancionadoras que se dividen en tres ámbitos: administrativas, laborales y jurisdiccionales; y

⁴⁰ Ibid. Págs. 114 a 130.

a) **Competencia jurisdiccional:** que tiene relación directa con el conocimiento y resolución de los medios de impugnación en materia electoral y que divide también en competencia por materia; por territorio; funcional; por grado y geo-cronológica.

Para nosotros, merece especial atención la facultad establecida en la fracción II porque confirma al tribunal como la máxima autoridad en la materia, (con la excepción que conocemos) al atribuirle facultades relacionadas con la elección de Presidente de la República, mismas que otrora estaban asignadas a órganos no jurisdiccionales. Recordemos que la calificación de esa elección correspondió a la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral, sin embargo, como consecuencia de la reforma en comento por primera vez en la historia de nuestro país se deja a un órgano jurisdiccional la calificación de dicha elección, atribución que sin duda, es un parte aguas en la historia política de México.

Al respecto, Fernando Franco afirma que:

Con esta trascendental medida, el Constituyente concluye toda una larga historia de los “Colegios Electorales”, que acompañaron a nuestros procesos electorales desde que el país inició su vida independiente con excepciones parciales, como ya se dijo, en los regímenes centralistas del siglo pasado hasta 1993 en que desaparecieron de las Cámaras de Diputados y Senadores y en este 1996 en que se elimina para la elección presidencial.⁴¹

Para Melgar, las atribuciones del tribunal que constituyen una verdadera revolución de la democracia mexicana son las que se refieren a resolver en forma definitiva e inatacable los recursos sobre la elección del presidente de la República; así como la realización del cómputo final y la declaración de validez de elección y la de presidente electo del candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos.⁴²

No obstante los buenos comentarios, hay quien afirma que es una desventaja que el tribunal sea el órgano facultado para declarar la validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser éste un acto de naturaleza administrativa,

⁴¹ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. “Judicialización del Tribunal Federal Electoral”, en *Reforma del Estado*, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México, 1996. Pág. 180.

⁴² **MELGAR ADALID**, Mario. Op. Cit. Pág. 46.

debería corresponder al órgano administrativo de la materia, es decir, al Instituto Federal Electoral.⁴³

Es inconcuso que con estas atribuciones el tribunal electoral puede conocer de todo tipo de actos emitidos por las autoridades electorales, ya sean federales o locales, jurisdiccionales o administrativas; y que le corresponde velar, no sólo porque tales actos se apeguen a la legalidad, sino también que se ajusten a la Ley Suprema; a diferencia de sus antecesores que no tuvieron facultades de constitucionalidad. En cuanto a esta facultad de constitucionalidad cabe decir que la Corte, al resolver la contradicción de tesis 02/2001 el 23 de mayo de 2003, acotó las facultades constitucionales del tribunal; sin que ahora sea el momento adecuado para entrar a los pormenores de tal criterio, pues se estudiará con detenimiento en el capítulo siguiente.

Tema que también se relaciona con las atribuciones constitucionales del tribunal electoral es el relativo a que cuando alguna de las salas de éste sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el tribunal máximo decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Este aspecto también se verá con más detenimiento en el capítulo siguiente.

2.2.5. Estructura y organización

Como ya lo comentamos, por mandato del artículo 99 constitucional el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está integrado por una sala superior y por salas regionales. Primero, abordaremos lo relativo a la estructura, integración y competencia de la superior para concluir con lo propio de las regionales.

a) De la Sala Superior

La sala superior, como su nombre lo indica, es el órgano máximo del tribunal y por lo mismo es de carácter permanente. Tiene su sede en el Distrito Federal y se integra con

⁴³ NIETO CASTILLO, Santiago. Op. Cit. Pág. 203.

siete magistrados electorales, los que principalmente tienen la atribución de sustanciar y resolver, a través de los secretarios instructores y los de estudio y cuenta adscritos a su ponencia, los asuntos que le sean turnados y sus sesiones de resolución, ordena la Ley Suprema, serán públicas.

En cuanto al origen de esta sala, comenta Rodolfo Terrazas que:

A partir de la reforma constitucional, la anterior Sala de Segunda Instancia del hasta entonces Tribunal Federal Electoral, se transformó en Sala Superior y se le dotó de permanencia, lo cual era indispensable, dadas las nuevas atribuciones que se le confirieron.⁴⁴

No compartimos del todo ese comentario pues, desde nuestro punto de vista, el antecedente del órgano superior del tribunal, es la sala central y no la de segunda instancia, ambas del Tribunal Federal Electoral; en virtud de que consideramos que tiene más características de la extinta central como por ejemplo la permanencia o las funciones de tipo administrativo; cualidades que no tuvo la sala de segunda instancia. En lo que sí estamos de acuerdo es que, de acuerdo a las atribuciones que se le otorgaron a la nueva sala, era necesario atribuirle permanencia para el desempeño oportuno y eficaz de las mismas.

En cuanto a la presidencia de la sala en comento, se establece que los magistrados de la misma deberán elegirlo de entre ellos y también deberá presidir a todo el tribunal. Durará cuatro años en el cargo, con la posibilidad de poder ser reelecto para otro periodo igual. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 191, le atribuye al Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras, las siguientes facultades:

- Representar al Tribunal Electoral y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del mismo;
- Presidir la Sala Superior y la Comisión de Administración;
- Conducir las sesiones de la Sala Superior y conservar el orden durante las mismas. Cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrá ordenar el desalojo de los presentes y continuar la sesión en privado;
- Llevar las relaciones con autoridades o instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, que tengan vínculos con el Tribunal;
- Someter a la consideración de la Comisión de Administración el anteproyecto de presupuesto del Tribunal Electoral, a efecto de que, una vez aprobado por ella, lo proponga

⁴⁴ TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 373.

al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación;

- Vigilar que las Salas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su buen funcionamiento;
- Convocar oportunamente, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, a la Sala Regional que sea competente para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, de conformidad con lo previsto por los artículos 192, segundo párrafo y 195, último párrafo, de esta ley;
- Conceder licencias, de acuerdo con los lineamientos que dicte la Comisión de Administración, a los servidores de la Sala Superior;
- Comunicar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ausencias definitivas de los magistrados electorales para los efectos que procedan de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables;
- Nombrar al magistrado o magistrados electorales que deban proveer los trámites en asuntos de carácter urgente durante los períodos vacacionales de la Sala Superior;
- Rendir un informe anual ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Tribunal Electoral y los del Consejo de la Judicatura Federal, y ordenar su publicación en una edición especial. Dicho informe deberá hacerse antes de que el presidente de la Suprema Corte rinda el que corresponde a las labores del Poder Judicial de la Federación, y en los años de proceso electoral federal, una vez que haya concluido el mismo.

De lo anterior derivamos que la presidencia del tribunal es de vital importancia para su óptimo funcionamiento, no sólo en el ámbito jurisdiccional sino también en el administrativo. Asimismo, se destaca que en términos del artículo 49 del Reglamento Interno del propio tribunal, es facultad de la presidencia establecer el número de coordinaciones necesarias para el buen funcionamiento de las tareas que se le atribuyen y son las siguientes:

a) Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial, que entre otras funciones tiene las de operar el sistema de control de medios de impugnación del tribunal electoral, registrar, clasificar y compilar los criterios sustentados por el tribunal, recibir los criterios sustentados en las Salas Regionales, así como compilarlos, sistematizarlos y publicarlos, detectar las posibles contradicciones de criterios sustentados por las salas.

b) Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, que entre otras atribuciones tiene las de coadyuvar en el establecimiento y promoción de relaciones con organismos nacionales y extranjeros vinculados con actividades electorales así como en la permanente actualización de la normatividad electoral federal y de las entidades federativas del país y del extranjero.

c) Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, la que deberá elaborar el proyecto de manual para su organización y funcionamiento, deberá apoyar las

tareas del Centro de Capacitación Judicial Electoral, poner a disposición de los integrantes del tribunal un servicio actualizado y directo de información y documentación especializada en materia electoral, entre otras funciones.

d) Coordinación de Comunicación Social, se le atribuye la captación, análisis, procesamiento y distribución de la información proveniente de los medios de comunicación, relacionada con el tribunal, establecer relaciones con los medios de difusión nacionales y extranjeros, fortalecer la imagen institucional del tribunal, acordar con los presidentes de las salas todo lo relativo a la publicación de sus actividades en los medios de comunicación.

No pasa inadvertido, que el reglamento citado no regula otras coordinaciones o áreas que de facto existen, como por ejemplo la de *asesores*, así como la secretaría particular de la presidencia, no obstante que son áreas que dependen directamente de aquélla.

Asimismo, la sala superior cuenta con una secretaría general de acuerdos⁴⁵ que entre otras facultades tiene las de autorizar las actuaciones en que intervenga la sala y el presidente del tribunal; llevar el control de turno de los magistrados; supervisar que se hagan en tiempo y forma las notificaciones; efectuar las certificaciones de constancias que se requieran y revisar los engroses de las sentencias que emita la sala. Esta secretaría cuenta, para el eficaz y debido desempeño de sus funciones, con el apoyo de las áreas siguientes:

- a) Subsecretaría General de Acuerdos;
- b) Secretariado Técnico;
- c) Oficina de Actuarios;
- d) Oficialía de Partes, y
- e) Archivo Judicial.

El Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establece con precisión cada una de las atribuciones de dichas áreas.

Asimismo, por mandato constitucional, corresponde a una Comisión de Administración la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicha comisión está integrada por el presidente del tribunal electoral, quien la preside; un magistrado electoral de la sala superior designado por insaculación, y tres

⁴⁵ Este cargo lo ocupa desde 1996, el Dr. Flavio Galván Rivera.

miembros del Consejo de la Judicatura Federal.⁴⁶ Son muchas las atribuciones que se le encomiendan a esta Comisión de Administración, por lo que sólo mencionaremos las que consideramos más importantes:

- Elaborar el proyecto de Reglamento Interno del tribunal y someterlo a la aprobación de la sala superior;
- Proveer lo necesario para la instalación oportuna de la sala regional que sea competente para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales extraordinarios, de conformidad con lo previsto por el último párrafo del artículo 195 de esta ley;
- Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del tribunal electoral;
- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en el tribunal electoral;
- Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;
- Destituir o suspender a los magistrados de las salas regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos conducentes. En estos casos, el magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la sala superior del tribunal;
- Conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de lo que dispone esta ley, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los correspondientes miembros del tribunal electoral;
- Ejercer el presupuesto de egresos del tribunal electoral;
- Administrar los bienes muebles e inmuebles al servicio del tribunal electoral, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento.

Debemos destacar la facultad que se otorga a esta comisión para destituir o suspender a los magistrados de las salas regionales, quienes en su caso, podrán impugnar tal decisión ante la sala superior del propio tribunal.

En tales términos, dicha autoridad velará, en todo momento y en el ámbito de su competencia, por la autonomía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros.

Para Mario Melgar, la creación y la integración de la comisión permite establecer el vínculo entre el tribunal y el Poder Judicial de la Federación. Para él, son los comisionados del Consejo de la Judicatura Federal, que integran la comisión, los que establecen tal vínculo cotidiano y permanente.⁴⁷

⁴⁶ Actualmente la Comisión de Administración la preside el Magdo. Leonel Castillo González, Presidente del tribunal electoral y los comisionados son la Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Lic. Adolfo O. Aragón Mendía, Lic. María Teresa Herrera Tello y el Lic. Miguel A. Quirós Pérez.

⁴⁷ MELGAR ADALID, Mario. Op. Cit. Pág. 61.

La comisión en cita, también cuenta con un secretario, una secretaría administrativa y órganos auxiliares que son los siguientes:

- a) Delegados administrativos (un delegado para cada una de las salas regionales);
- b) Contraloría Interna, y
- c) Centro de Capacitación Judicial Electoral.

De esos órganos auxiliares, destacamos la importancia del Centro de Capacitación Judicial Electoral en virtud de tener, entre otras, las tareas de investigación en la materia. Asimismo, forma y capacita de manera permanente, a través de cursos, seminarios, conferencias, etc., no sólo al personal jurídico especializado que requiere el propio tribunal, sino también a personal externo.

La secretaría administrativa de la comisión, tiene a su vez las siguientes áreas de apoyo:

- a) Coordinación Administrativa
- b) Coordinación Financiera
- c) Unidad de Control de Gestión Administrativa
- d) Unidad de Sistemas

En otro aspecto, es importante mencionar que el tribunal cuenta con un Consejo Editorial⁴⁸ que es su órgano consultivo encargado de analizar, opinar y en su caso, aprobar las publicaciones oficiales y especializadas que deban realizarse para la difusión de las actividades jurisdiccionales y académicas. El consejo está integrado por magistrados de la sala superior así como por académicos de reconocido prestigio, y el coordinador de comunicación social del tribunal funge como secretario técnico.

Por último, para la sustanciación de los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus servidores, éste cuenta con una comisión sustanciadora que está integrada por un representante designado por la sala superior, quien la presidirá, un representante de la Comisión de Administración y un representante designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁸ Actualmente el consejo se integra por el Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez como su presidente; Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata, Dr. Héctor fix-Zamudio, Dr. José Ramón Cossío, Dr. Jaime del Arenal Fenochio, Jorge Tlatelpa Meléndez y Lic. Antonio Martínez y Blanco como vocales; Lic. José Jacinto Díaz Careaga como secretario técnico.

- Atribuciones específicas

En términos del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la sala superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior, serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;

b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como del Informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional del Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables.

d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia;

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Esas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos,

siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que señalen en las leyes para su ejercicio;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y

h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

II. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos y organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en términos de la ley de la materia;

III. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan o aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento;

IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos del artículo 232 al 235 de esta ley;

V. Elegir a su presidente en los términos del párrafo primero del artículo 190 de esta ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

VI. Insacular de entre sus miembros, con excepción del presidente, al magistrado que integre la Comisión de Administración;

VII. Conceder licencias a los magistrados electorales que la integran, siempre que no excedan de un mes, en los términos del inciso d) del artículo 277 de esta ley;

VIII. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;

IX. Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora del Tribunal Electoral;

X. Aprobar el Reglamento Interno que someterá a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia;

XI. Fijar los días y horas en que deba sesionar la Sala, tomando en cuenta los plazos electorales;

XII. Conocer y resolver sobre las excusas o impedimentos de los magistrados electorales que la integran;

XIII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

XIV. Vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores de la Sala Superior ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

XV. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

Sin restar importancia a otras atribuciones, destacamos la contenida en el inciso a) de la fracción I, relativa a que sólo la sala superior resolverá, y en única instancia, los juicios que se deriven de la elección presidencial, otorgando la ley a dicho órgano una jerarquía superior a la que les da a las salas regionales.

En el mismo sentido, el inciso e) de la fracción I, otorga competencia exclusiva a la sala superior para conocer de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, que violen normas constitucionales, lo que fortalece, sin duda, la calidad de tribunal constitucional otorgada a esta autoridad jurisdiccional.

Otra de las atribuciones de la sala superior que merecen especial pronunciamiento es la relacionada con la jurisprudencia y ésta se constituye si la sala emite tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sosteniendo el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma. También integra jurisprudencia cuando resuelva la contradicción de criterios que se de bien entre las salas regionales o con una de éstas y la propia sala superior.

Como órgano máximo del tribunal, le corresponde exclusivamente a la superior determinar si procede o no fijar jurisprudencia respecto de los criterios emitidos por las salas regionales, mediante una declaración de obligatoriedad. Dicha declaración también debe hacerse incluso para los criterios sostenidos por la entonces sala central y la de segunda instancia, siempre y cuando no se opongan a la reforma de 1996; atento a lo que ordenan el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es importante comentar que en el capítulo siguiente se abordará lo relativo al sistema de medios de impugnación en la materia, y por ende, cuáles son los que le corresponde conocer y resolver a la sala superior.

Es de observarse que se le atribuyen a la sala superior prácticamente todas las facultades que se le encomiendan al propio tribunal y, como veremos enseguida, son muy pocas las atribuciones concedidas a las salas regionales.

b) De las Salas Regionales

De acuerdo al artículo 99 de la Carta Magna, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionará con una Sala Superior y con Salas Regionales, como ya lo hemos comentado; pero debemos precisar que en el precepto en cita no se determina cuántas salas regionales deberá tener el tribunal, así como si deben ser permanentes o temporales. Es la ley ordinaria la que determina tales cuestiones.

El artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el tribunal contará con cinco salas regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más

tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integran por tres magistrados electorales (los que tienen la función principal de sustanciar y resolver los asuntos que les sean turnados, a través de los secretarios instructores y de estudio y cuenta), y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

Ahora bien, las circunscripciones plurinominales en que se encuentra dividido el territorio nacional son cinco⁴⁹ y las salas regionales tienen su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones, a saber:

Primera Circunscripción Plurinominal con sede en la ciudad de **Guadalajara**, Jalisco y con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en la ciudad de **Monterrey**, Nuevo León y con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

Tercera Circunscripción Plurinominal con sede en la ciudad de **Xalapa**, Veracruz y con jurisdicción en los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el **Distrito Federal** y con jurisdicción en el Distrito Federal y los estados de Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y

Quinta Circunscripción Plurinominal con sede en **Toluca**, Estado de México y con jurisdicción en los estado de Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

Ahora bien, a diferencia de la superior, las salas regionales no funcionan de manera permanente, sino que deben quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario y entran en receso al concluir el mismo.

Al respecto, el párrafo 1 del artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que:

El proceso electoral ordinario inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

⁴⁹ El Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante acuerdo CG192/2005 del 30 de septiembre de 2005, cambió el ámbito territorial de la primera, segunda, cuarta y quinta circunscripciones plurinominales para el proceso electoral federal 2005-2006.

Por su parte, el artículo 188 de la ley orgánica, en lo conducente establece que:

...Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de Presidente Electo...

En ese orden de ideas, si el proceso electoral inicia en octubre del año anterior al de la elección y la última etapa puede prolongarse hasta el 6 de septiembre siguiente, tenemos que las salas regionales ejercen su función jurisdiccional por un tiempo aproximado de 11 meses, como máximo; lo que genera algunos inconvenientes que señalaremos con toda precisión en el último capítulo de este trabajo.

Los órganos jurisdiccionales en comento, tienen una estructura parecida a la sala superior (sin olvidar que la superior se integra con 7 magistrados y las regionales con 3). También son encabezadas por un presidente elegido de entre sus miembros para cada período en que deba funcionar, es decir, para cada proceso electoral federal; sin embargo, a diferencia de la presidencia de la superior, la ley no precisa si el presidente de la regional puede o no ser reelecto para el próximo proceso electoral. En ese aspecto, nosotros consideramos que si es posible la reelección, porque si bien es cierto que la ley no lo establece de manera expresa, también lo es que no lo prohíbe y en este sentido podemos atender el principio general de derecho que reza que lo que no está prohibido está permitido. Incluso ya se han dado casos en que algunos magistrados han presidido la sala regional de su adscripción en dos ocasiones.

En ese sentido, comenta Ángel Zarazúa⁵⁰ que para el proceso electoral del año 2000, no en todas las salas consideraron conveniente la continuación del titular de la presidencia y procedieron a designar uno nuevo; situación que generó algunas complicaciones, pues en la mayor parte de los casos se volvió al punto de partida en cuanto a la capacitación y preparación del personal que integraría las salas regionales.

Los presidentes de dichas salas tienen, entre otras, las siguientes funciones:

- Representar a la sala y despachar la correspondencia de la misma;
- Presidir la sala, dirigir los debates y conservar el orden durante los mismos; cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrán ordenar el desalojo de la sala y la continuación de la sesión en privado;
- Turnar los asuntos entre los magistrados que integren la sala;

⁵⁰ ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel. Op. Cit. Pág. 207.

- Tramitar ante la Comisión de Administración los requerimientos de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la sala;
- Informar permanentemente al presidente de la Comisión de Administración sobre el funcionamiento de la sala, el número de impugnaciones recibidas y el trámite, sustanciación y resolución que les recaiga;
- Convocar, según corresponda, a sesión pública y a reuniones internas, a los magistrados electorales, secretario general, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de la sala;
- Apoyar en la identificación y clasificación de los criterios sostenidos por la sala;
- Designar al responsable del área de Jurisprudencia y Estadística Judicial;
- Vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interno del tribunal.⁵¹

Al igual que la sala superior, las regionales cuentan, cada una de ellas, con un secretario general, que de acuerdo al marco de competencia de la sala, tiene las mismas facultades que el secretario general de acuerdos del tribunal. Asimismo, para el eficaz y expedito desempeño de sus funciones, cuentan con el apoyo de las áreas siguientes:

- a) Secretariado Técnico;
- b) Oficialía de Partes;
- c) Oficina de Actuarios y
- d) Archivo Judicial.

De lo anterior se destaca que las secretarías generales en comento, no cuentan con una subsecretaría, a diferencia de la secretaría general de acuerdos de la superior que sí cuenta con esa área de apoyo.

Por otra parte, también existe un área en cada una de las salas que se denomina de *jurisprudencia y estadística judicial*, que de acuerdo a la ley orgánica no depende de la secretaría general, sin embargo, se puede deducir que depende directamente de la presidencia en virtud de que el reglamento interno lo faculta para nombrar a su titular.

Asimismo, cada sala regional cuenta con un delegado administrativo designado por la Comisión de Administración del tribunal y tienen la función principal de administrar los recursos y apoyar al presidente de la sala en la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales que sean necesarios.

⁵¹ Artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Aclaremos, que el reglamento interno es omiso en cuanto a las unidades de cómputo o sistemas en las salas regionales, pues de hecho existen y han sido parte fundamental en el auxilio de las tareas que se les encomienda a ellas.

- Atribuciones específicas

El artículo 195 de la ley orgánica, establece las atribuciones de las salas regionales en los siguientes términos:

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su competencia en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

II. Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

III. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios;

IV. Calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la Sala respectiva;

V. Encomendar a los secretarios y actuarios, la realización de diligencias que deban practicarse fuera de las instalaciones de la Sala;

VI. Fijar la fecha y hora de sus sesiones públicas;

VII. Elegir a quien fungirá como su presidente;

VIII. Nombrar, conforme a los lineamientos generales que dicte la Comisión de Administración, al secretario general, secretarios y actuarios, así como al demás personal jurídico y administrativo, y

IX. Las demás que señalen las leyes.

De lo anterior podemos desprender que son tres los medios de impugnación, en el ámbito de su jurisdicción, que pueden conocer las salas regionales:

- Recurso de apelación;
- Juicio de inconformidad, y
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Por excepción también pueden conocer del recurso de revisión que es competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral. La ley general de la materia se encarga de precisar los supuestos en los que las salas regionales pueden conocer de este recurso.

Por cuestión de método, en este apartado no entramos a cuestiones específicas como lo es la competencia entre las salas del tribunal o bien la procedencia de los medios de impugnación, pues todo esto será abordado en el capítulo siguiente.

En conclusión, con la reforma de 1996 el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se transforma en un órgano jurisdiccional de máxima jerarquía, garante de los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como de los derechos político-electorales de los ciudadanos, con objeto de que no haya acto o resolución en la materia, que pueda conocer dicho tribunal; además de emitir resoluciones definitivas e inatacables.

Baste decir que al interior del tribunal electoral, el conocimiento específico de las impugnaciones a las distintas elecciones federales se distribuye en los dos niveles jerárquicos que componen su estructura interna; así, durante el proceso electoral, la sala superior es una segunda instancia para revisar las resoluciones emitidas por las regionales en el juicio de inconformidad (con la excepción relativa a la elección presidencial en la que en vía uniinstancial sólo la sala superior tiene competencia para conocer de dichas impugnaciones).

Lo anterior, es acorde con lo previsto en el artículo 60 de la Carta Magna, el cual establece en la parte conducente:

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

No queremos concluir este apartado sin resaltar que son mínimas las facultades que tienen las salas regionales en relación con la superior, lo que crea desventaja para el propio tribunal pues no hay un aprovechamiento óptimo de los recursos tanto humanos como materiales y financieros; problemática que se abordará en el último capítulo de

este trabajo porque está íntimamente relacionada con la redistribución de competencia entre las salas del tribunal electoral que se propone en esta investigación.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Como lo vimos en el capítulo anterior, con motivo de la reforma de 1996 se creó, un sistema “integral” de justicia electoral en el que, por un lado, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones que se dicten en la materia (a través del sistema de medios de impugnación); y por el otro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de la posible contradicción entre leyes electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de las acciones de inconstitucionalidad.

También se comentó en el capítulo II de este trabajo, que el Tribunal Electoral en conformidad con el artículo 99 constitucional, con la excepción precisada en la parte *in fine* del párrafo anterior, es la “máxima autoridad” en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, en este apartado en el que se estudiará lo relativo a los medios de impugnación en materia electoral, nos enfocaremos a algunas cuestiones que han puesto en duda el que dicho sistema de justicia electoral sea “integral” y por supuesto, el que el propio tribunal electoral tenga el carácter de “máxima autoridad”.

Conforme a lo anterior, en una primera parte estudiaremos el concepto de medios de impugnación, el objeto por el cual se crearon, así como la ejecutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000, dado que sus efectos trascendieron en las facultades constitucionales del tribunal electoral y en el sistema de medios de impugnación. En una segunda parte se tratará la procedencia de los distintos medios de impugnación regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

PRIMERA PARTE

3.1. Regulación constitucional del sistema de medios de impugnación

Con motivo de la reforma de 1996 tantas veces citada, se adiciona la fracción IV al artículo 41 constitucional para quedar en los siguientes términos:

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Al respecto, comenta Franco que con la adición al precepto en cita:

a) se introdujo el control *constitucional* (el legal ya existía desde la reforma de 1990) de los actos y resoluciones electorales, ordenando el establecimiento de un sistema de medios de impugnación (es decir, un grupo de recursos y juicios relacionados entre sí y que forman un conjunto coherente), conforme lo dispone la propia Constitución y la ley; b) se mantuvo el principio de definitividad de las distintas etapas del proceso electoral; y c) se determinó la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de la Constitución (por ende, se llenó el vacío hasta entonces existente, dado que el juicio de amparo no procede en estos casos).¹

Entonces, por mandato constitucional el sistema de medios de impugnación tiene por objeto:

- Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en todo acto o resolución electoral;
- Garantizar la definitividad en las etapas del proceso electoral; y,
- Garantizar la protección de los derechos políticos del ciudadano.

Antes de que nos avoquemos al análisis de esas tres garantías, es pertinente iniciar con el concepto de medios de impugnación.

La doctrina distingue dentro del género de los medios de impugnación varias categorías, entre ellas: los remedios procesales, considerados como los instrumentos que pretenden

¹ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. “Testimonio del control judicial en materia electoral”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, el tribunal, México, 2003. Pág. 142.

la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los recursos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos, que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior.²

Para Alcalá-Zamora los medios de impugnación son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos. También, que los medios de impugnación están dirigidos a obtener un nuevo examen, el cual puede ser total o parcial –limitado a algunos extremos- y una nueva decisión acerca de una resolución judicial. El punto de partida, el antecedente de los medios de impugnación es, pues, una resolución judicial. El nuevo examen y la nueva decisión recaerán sobre esta resolución judicial impugnada.³

A nuestro parecer, el citado autor trata el concepto de recurso, pues lo acota sólo a la revisión de decisiones judiciales y, desde nuestro punto de vista los medios de impugnación no tienen necesariamente una secuela judicial, ejemplo de ello es el juicio de amparo.

Compartimos el criterio de que identificar los conceptos de medios de impugnación y de recursos como sinónimos es incorrecto, pues la doctrina considera que los recursos sólo son una especie de los medios de impugnación, que vienen a ser el género. Los procesalistas afirman que existe diferencia entre estos conceptos:

La distinción entre lo que llamamos recurso y medios de impugnación radica en que válidamente se puede sostener que el medio de impugnación, o más bien, que los medios de impugnación abarcan a los recursos. En otras palabras, la expresión medio de impugnación es mucho más amplia que el término recurso. Lo que nos llevaría a este juego de palabras y de conceptos: todo recurso es un medio de impugnación; más no todo medio de impugnación es un recurso. Básicamente entre los medios de

² **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Tomo P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Porrúa, Decimacuarta edición, México, 2000. Págs. 2702 y 2703.

³ Citado por **OVALLE FAVELA**, José. *Derecho Procesal Civil*. Cuarta edición, Colección Textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1991. Págs. 226 y 227.

impugnación contienen a los recursos que son aquéllos reglamentados en un sistema procesal, que tienen vida dentro del mismo.⁴

... todo recurso, en realidad es un medio de impugnación; y existen medios de impugnación que no son recursos, ejemplo de ello es el juicio de amparo, de tal suerte que medio de impugnación es el género y el recurso es la especie.⁵

En esa tesitura, se sostiene que en materia procesal electoral se cuenta con una gama de medios de defensa a los que se puede recurrir en oposición a los actos y resoluciones emitidos por los órganos y autoridades electorales en su ámbito administrativo y jurisdiccional y que el concepto de medios de impugnación que prevé la normatividad para referirse a los medios de defensa con que cuentan los partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos, los propios ciudadanos y los servidores del Instituto Federal Electoral es el género, y dentro de esta generalidad se ubican diversas modalidades de juicio, recurso, recurso administrativo y hasta medio de defensa constitucional.⁶

Para nosotros el sistema de medios de impugnación es un conjunto de herramientas procesales (ya juicios, ya recursos jurisdiccionales o administrativo) que se otorgan, no sólo a las partes de un litigio o procedimiento, sino a todos los actores de la materia electoral (ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos, candidatos, servidores del IFE, incluso extranjeros) para oponerse a los actos o resoluciones que se emitan en el ámbito electoral, ya sea de autoridades administrativas o jurisdiccionales.

En la segunda parte de este capítulo, nos ocuparemos de esos juicios y recursos específicos que la ley reglamentaria de la materia contempla, así como de los casos en que pueden hacerse valer y los requisitos de procedencia.

3.1.1. Objeto del sistema de medios de impugnación

Abordaremos el objeto del sistema de medios de impugnación a la luz de las tres garantías que hemos señalado con antelación y que son:

⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho procesal civil*, Trillas, México, Pág. 137.

⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, Novena edición, Harla, México, 1998. Pág. 299.

⁶ MONTOYA DEL CAMPO, Manuel. "Medios de impugnación en materia electoral", en *Revista del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango*, Año 4, No. 15, octubre-diciembre 2002, México, 2002. Pág. 43.

- Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en todo acto o resolución electoral;
 - Garantizar la definitividad en las etapas del proceso electoral; y,
 - Garantizar la protección de los derechos políticos del ciudadano.
- a) Garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad

El Diccionario de la Lengua Española establece que *acto* (del latín *actus*) es la acción que se traduce en el ejercicio de la posibilidad de hacer.⁷

Por su parte el Diccionario Jurídico no establece la acepción de *resolución* como tal, sino que la clasifica en resolución administrativa; resoluciones de organismos internacionales; resoluciones judiciales, entre otras. Para los efectos de este trabajo, citamos las siguientes:

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS: Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa...

RESOLUCIONES JUDICIALES: Son los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto.⁸

Es esas condiciones podemos afirmar que todo lo que hacen las autoridades electorales (administrativas o jurisdiccionales) en el ejercicio de las atribuciones que las leyes les encomiendan, son susceptibles de atacar a través del sistema de medios de impugnación que garantiza, que todos esos actos o resoluciones deban dictarse conforme a los principios de constitucionalidad y de legalidad, sin que haya duda alguna respecto a eso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una ejecutoria que más adelante analizaremos, se pronunció en el sentido de que los actos y resoluciones que compete conocer al tribunal electoral, son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones.

⁷ **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.** Real Academia Española, Vigésima segunda edición, Tomo a/g, Madrid, 2001. Pág. 39.

⁸ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Tomo P-Z. Op. Cit. Págs. 2820-2823.

Por otra parte, uno de los aspectos que debemos traer a esta investigación es el relativo a la delimitación de lo que es la *materia electoral*. Al respecto, también se ha pronunciado el Máximo Tribunal del país al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/95:

MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de Poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.⁹

Es conveniente precisar que en este trabajo no entraremos al debate de lo que debe comprender o no la *materia electoral*, no obstante que, según se afirma¹⁰, en el campo académico aún existe polémica de lo que debe entenderse por esa rama del derecho. Aquí sólo se pretende acotar el campo de dicha materia para que el lector tenga una idea general de su contenido.

En esa tesitura, para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda cumplir con las funciones encomendadas, resulta necesaria la existencia de aquellos mecanismos jurídicos para que esté en aptitud de modificar, revocar o anular los actos o resoluciones de las autoridades electorales que se consideren contrarios a la Carta Magna y a la legislación electoral, ya sea en su ámbito federal o en el local.

Como se ha comentado con antelación, el artículo 99 de la Constitución General ordena que el tribunal electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (con la excepción que ya se conocemos) y, el artículo 41 determina que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto el

⁹ El subrayado es nuestro. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 237, Pleno, tesis P. CXXXVI/95.

¹⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "El regreso de la jurisdicción de amparo al conocimiento de la materia electoral". Ensayo, México, 2003. Pág. 8.

que todo acto o resolución electoral se ajuste a lo que dispone la Carta Magna y la legislación secundaria.

Entonces, por mandato de la Ley Suprema el Tribunal Electoral es garante de los principios de constitucionalidad y legalidad. Principios que deben regir todo acto o resolución emitido por cualquier autoridad electoral, ya sea de naturaleza administrativa o jurisdiccional¹¹ en el ámbito federal o en el local.

Debemos precisar que la legalidad consiste en la adecuación del acto o resolución con una facultad otorgada por la ley, de conformidad con la Constitución a la autoridad que ha dictado o emitido dicho acto o resolución. Mientras que la constitucionalidad es el principio o característica que consiste en la adecuación del acto o resolución con una facultad otorgada por la Constitución a la autoridad que ha dictado o emitido dicho acto o resolución.

Respecto al principio de legalidad, la sala superior del tribunal emitió el criterio de jurisprudencia siguiente:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99 párrafo cuarto; 105, fracción II, y 116, fracción IV, inciso b) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, la legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.¹²

Respecto al principio de constitucionalidad, no hay duda de que el tribunal electoral es garante de este principio a partir de la multicitada reforma de 1996, la que colmó el vacío existente por la falta de control constitucional en el ámbito electoral, dado que con

¹¹ Véase la sentencia emitida en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-391/2000, en el que se impugnó un acto del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, relativo a la ratificación de consejeros ciudadanos integrantes del Consejo Electoral del Estado.

¹² Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo de jurisprudencia, tesis S3ELJ 21/2001, 3ª. Época, págs. 234 y 235.

anterioridad a dicha reforma no estaba previsto un sistema que permitiera el ejercicio de dicho control.

Por lo que, y siguiendo a Andrade¹³, dicho control se efectúa a través de los recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de tal manera que el control de constitucionalidad de actos específicos no se ejerce ni por la vía del amparo a través de los órganos tradicionales del Poder Judicial, ni por controversias de tipo constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, sino que se deja en el ámbito del tribunal electoral para que éste sea, de hecho, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia como lo expresa el propio artículo 99 constitucional.

Planteada la situación de esta manera, tal parece que el ejercicio de dicho control constitucional no conlleva ningún problema; sin embargo, la cuestión no es tan sencilla como parece, pues en una resolución dictada por el propio tribunal (en el juicio de revisión constitucional 209/99) la sala superior hizo una interpretación directa al artículo 54 constitucional, el cual ya había sido objeto de interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia al resolver una acción de inconstitucionalidad.

En resumen, la Corte sostuvo que el artículo 54 de la Carta Magna fijaba las reglas de representación para el caso de la elección de los integrantes del órgano legislativo local; por el contrario, el tribunal electoral estimó que tales reglas no podían constreñirse a lo previsto en ese precepto, sino que adicionalmente debía atenderse a lo dispuesto, según fuera el caso, en los artículos 56, 115, 116 y 122 constitucionales.

En su sentencia, la sala superior dio los motivos por los cuales consideró pertinente no atender la interpretación que ya había hecho el Máximo Tribunal a ese respecto y emitió el criterio que motivó la denuncia de contradicción de criterios por parte del entonces Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aquí conviene recordar el contenido del párrafo quinto del artículo 99 de la Ley Suprema de la Federación:

¹³ **ANDRADE SÁNCHEZ**, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, (Colección cuadernos constitucionales México-Centroamérica, no. 25), Universidad Nacional Autónoma de México, Corte Constitucional de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1997. Pág. 221.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

A la contradicción de tesis recayó el número 2/2000 y previos los trámites de ley, en la sesión del día 23 de mayo de 2002 el pleno de la Corte emitió ejecutoria que, lejos de ocuparse de la materia misma de contradicción, como lo establece la parte final del precepto constitucional citado, amputó, sin más ni más, una facultad que por mandato de la Ley Suprema de la Nación le corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia que provocó críticas severas en el ámbito doctrinal y lo que es aún más grave, en el ámbito procesal constitucional borró una importante vía de control de la constitucionalidad, mutilando por consecuencia el sistema “integral” de justicia electoral.

A continuación citaremos algunas partes de la ejecutoria en mención, que nos parece nos ayuda a entender la problemática anterior:

... Destaca de lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el **único órgano de control de constitucionalidad de leyes** en materia electoral; en tanto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en esa materia, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

De lo expuesto se concluye que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución Federal, está plenamente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que el Tribunal Electoral únicamente puede manifestarse respecto de algún **acto o resolución** o sobre la interpretación de un precepto constitucional, **siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución**, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde...

En la disposición transcrita se reitera que el órgano jurisdiccional electoral no podrá conocer de la no conformidad a la Constitución, de leyes federales o locales, a través de los medios de impugnación interpuestos ante él, lo que es coherente con el sistema constitucional respectivo conforme al cual es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolver sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes...

Es importante precisar que los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal Electoral, son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, como se advierte de la competencia a que dicho Tribunal le otorga el artículo 99 de la Constitución Federal.

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal.

En este orden de ideas, de un primer examen de los mencionados artículos 99, párrafo quinto de la Constitución Federal y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, podría considerarse que sería suficiente que el Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, y que dicha tesis fuera contradictoria con una sostenida por la Suprema Corte de Justicia al resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral para que se actualizara la contradicción de tesis entre ambos Tribunales.

No obstante, atendiendo al sistema de competencias establecido en la propia Constitución Federal, la contradicción de tesis, bajo la mecánica anterior no podría darse por lo siguiente:

En primer lugar, porque de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva conocer en vía de acción de inconstitucionalidad sobre la no conformidad de leyes electorales a la constitución, ya que en estos casos la Suprema Corte actúa como Tribunal Constitucional, ejerciendo un control abstracto de la constitucionalidad, cuyas resoluciones requieren de un voto calificado de cuando menos ocho ministros para que tengan efectos generales...

De lo anterior, se advierte sin lugar a duda que el Tribunal Electoral actuó más allá de las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas, invadiendo por consecuencia el ámbito competencial de este Tribunal Constitucional, pues en su resolución abordó cuestiones relativas a la constitucionalidad de la citada norma del Estado de Guerrero, so pretexto de pronunciarse sobre su inaplicación.

En efecto, aun y cuando el Tribunal Electoral en su resolución pretende hacer una diferenciación entre invalidez o inconstitucionalidad de una norma e inaplicabilidad de la misma, para justificar su actuación, lo cierto es que para arribar a una u otra conclusión necesitó hacer un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, o sea realizó el estudio de la constitucionalidad de la ley, lo que, como se ha señalado, es una atribución exclusiva y por tanto excluyente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por consiguiente, es inconcuso que la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el citado juicio de revisión constitucional electoral, se pronunció sobre la inconstitucionalidad de una ley local, actuación que rompe con el sistema de atribuciones establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya precisado.

Conforme al artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral únicamente le corresponde resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidas por las autoridades electorales, pero no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, bajo el pretexto de la inaplicabilidad de la misma, por ser la acción de inconstitucionalidad la única vía para resolver sobre ese aspecto y cuyo conocimiento corresponde en exclusiva, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación...

Asimismo, del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico,

conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo.

Entonces, si conforme al marco jurídico constitucional el legislador previó que los órganos legislativos no pudieran modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante éste; tampoco es posible que el Tribunal Electoral lo pueda hacer, so pretexto de determinar su aplicación, ya que para ello necesitaría realizar un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, facultad que no puede llevar a cabo por estar fuera de sus atribuciones y en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso electoral las normas que lo rigen...

Por lo anterior, se debe reiterar la obligatoriedad en todos sus términos de las jurisprudencias de este Alto Tribunal, antes relacionadas, para la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral las que deberán en el futuro de abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación; así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación alguna de acatarlas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es improcedente la contradicción de tesis denunciada, entre el criterio sustentado en el juicio de revisión constitucional electoral 209/99 y las jurisprudencias números P./J. 69/98, P./J. 70/98, P./J. 71/98, P./J. 72/98 y P./J. 73/98, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta...

El pleno de la Corte, por unanimidad de nueve votos aprobó la ejecutoria en mención. El Ministro Gudiño Pelayo formuló voto concurrente por no estar de acuerdo principalmente con lo siguiente: por un lado, se dice que el tribunal electoral es incompetente para analizar la constitucionalidad de un precepto y por el otro, se pretende que le es obligatorio aplicar la jurisprudencia que declara su inconstitucionalidad; aseveraciones que, a su parecer, resultan contradictorias.

En conclusión y para los efectos de este trabajo, el Tribunal Supremo de la Nación en la ejecutoria en comento determinó que:

- No obstante el contenido del artículo 99, párrafo quinto de la Constitución General, no puede darse una contradicción de criterios entre las salas de la Corte y las del tribunal electoral; por tener un ámbito de competencia distinto.
- Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no tiene facultades para desaplicar leyes electorales, en que se funden los actos o

resoluciones que son sometidos a su imperio, cuando sean contrarios a la Carta Magna.

- Las tesis que ha sustentado el tribunal electoral sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación alguna de acatarlas.

Cuestiones todas que inciden directamente en lo que hemos venido afirmando en este capítulo, en el sentido de que el sistema “integral” de justicia electoral contenido en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Suprema no es para nada “integral”, pues la ejecutoria en cuestión creó un vacío jurídico para aquellas leyes electorales que no se puedan impugnar por la vía de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y éstas sean fundantes de actos o resoluciones que se puedan impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; caso en que éste tendrá que pasar por alto el que haya preceptos contrarios a la Constitución y verificar únicamente que los actos y resoluciones que se dicten en la materia electoral no contravengan la Ley Suprema de la Federación.

Al respecto, Franco se plantea dos cuestiones fundamentales:

1° ¿Qué sentido tendría el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución, que a la letra dice: “Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.....” si el Tribunal Electoral no puede determinar que la ley en que se basa el acto o resolución deviene inaplicable, sin por supuesto pronunciarse sobre su inconstitucionalidad?; y

2° ¿Cómo se podrá corregir una situación concreta, acto o resolución, que, teniendo un fundamento legal, deriva de una norma abierta, clara, indubitadamente inconstitucional convenida por las fuerzas políticas y que no se sometió al escrutinio de la Suprema Corte en su oportunidad, si el Tribunal Electoral no puede pronunciarse sobre ello?. Valdría la pena que la SCJN revisara el criterio de jurisprudencia que fijó en esa ocasión, puesto que con él abrió un vacío jurisdiccional que ni siquiera la propia SCJN puede llenar, con lo que se presenta una regresión lamentable en materia de justicia electoral.¹⁴

Entonces, ante dichas circunstancias ¿no es el tribunal electoral garante de los principios de constitucionalidad y legalidad? De legalidad no hay duda, pero de constitucionalidad parece que sólo lo es a medias. Además, ¿no fue la finalidad de la aclamada reforma de 1996 la de crear un sistema de control constitucional y legal de toda norma general, acto

¹⁴ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. Op. Cit. Págs. 149 y 150.

o resolución en materia electoral? Al menos de la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal eso es lo que se desprende, en lo conducente:

Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Moctezuma Barragán también se ha pronunciado en el sentido de que dicha ejecutoria creó ciertas lagunas normativas en un sistema de “justicia electoral” que pretende ser integral, toda vez que determinados justiciables, como los ciudadanos y, en ciertos casos los partidos políticos, pueden quedar en estado de indefensión al no disponer de un efectivo remedio jurisdiccional para impugnar la constitucionalidad de normas generales.¹⁵

Ya decía David Cetina¹⁶ que no admitir la competencia del tribunal electoral para ejercer el control constitucional del acto aplicativo de una ley que se estime inconstitucional, evidentemente contraviene lo dispuesto en los artículos 41, base IV, y 99 de la ley fundamental, en el sentido de garantizar el principio de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, limitándose la importante misión que la propia ley fundamental le ha conferido al tribunal electoral para ejercer el control constitucional de los actos y resoluciones electorales, con la consecuente denegación de justicia.

Leonel Castillo, adelantándose a la problemática generada por la contradicción de tesis en comento, señaló en su momento que no obsta lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, al establecer que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, porque la interpretación

¹⁵ **MOCTEZUMA BARRAGAN**, Javier. “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Retos y Perspectivas”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. Op. Cit. Págs. 204 y 205.

¹⁶ **CETINA MENCHI**, David. “El alcance del control de la constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano” en *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo III, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo y PNUD, México, 1999. Págs. 942 y 943.

sistemática establece que lo que se prohíbe es otra vía de acción directa contra las leyes, mas no su control difuso, y que la interpretación en otro sentido, rompería con el principio de un sistema integral de la jurisdicción electoral, para convertirlo en un sistema parcial, en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por los medios de impugnación, fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control de constitucionalidad.¹⁷

Incluso, se ha puesto en duda el carácter de máxima autoridad jurisdiccional que tiene el tribunal electoral, pues se asevera¹⁸ que la facultad que tiene en materia de constitucionalidad de actos (que no sean leyes) no le da la categoría de autoridad máxima, ya que cuando sustente una tesis sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones electorales o sobre la interpretación de algún precepto constitucional que esté en contradicción con la sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, el órgano que decide definitivamente la denuncia de contradicción es el propio pleno de la Corte. Lo mismo sucede, continúa diciendo, con la facultad de legalidad de actos y resoluciones pues está sujeto a que al ejercer esa facultad interprete un precepto de la Constitución que pueda contradecir lo ya interpretado por las salas o el pleno de la Corte, pues en tal caso también será motivo para denunciar una contradicción de tesis ante ésta. Se concluye pues, que se trata de un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad y que ni funcional ni orgánicamente queda claro que sea la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Contrario a lo que se sostiene en el párrafo anterior, consideramos que el tribunal electoral sí tiene el carácter de máxima autoridad en la materia, tal como lo expone José Barragán al considerar que:

Guste o no, desde la reforma de agosto de 1996, el Tribunal Electoral, por mandato expreso y categórico, aparece como la máxima autoridad en la materia electoral, capaz de emitir resoluciones firmes y definitivas, no sujetas, subráyese bien, a la revisión de nadie, ni siquiera de la Corte, bajo ningún pretexto, ni siquiera el pretexto de entrar al conocimiento de una contradicción de tesis.

¹⁷ **CASTILLO GONZÁLEZ**, Leonel. “Control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales”, en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TRIFE, México, 2001. Págs. 356 y 357.

¹⁸ **CORZO SOSA**, Edgar. “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Op. Cit. Págs. 962-964.

El Tribunal Electoral es toda una jurisdicción paralela a la que tiene la Suprema Corte de Justicia y sus tribunales y juzgados. Sólo por excepción, porque ésta es la palabra empleada, se le confiere a la Corte las facultades previstas en el artículo 105, fracción II. No es al contrario: es decir, el Tribunal Electoral y su competencia no es la excepción a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II. Esta disposición, por muy importante que sea, y desde luego lo es, significa una excepción a la regla general, que es la constituida en el artículo 99...¹⁹

Acorde a estos argumentos, la misma Corte en la ejecutoria que se comenta afirma:

Al respecto debe señalarse que no existe duda alguna para esta Suprema Corte de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones en materia electoral y que en esa función tiene carácter de órgano terminal...

Continúa afirmando Corzo²⁰ que hay aspectos constitucionales que llevan a considerar que existe un intento de equiparación orgánica entre el Tribunal Electoral y la Corte que pudieran llevar a pensar que ambos son máximas autoridades.

Desde nuestro punto de vista, es erróneo el argumento anterior, y en este sentido seguimos a José Barragán en su aseveración:

Desde la reforma de agosto de 1996, la Suprema Corte comparte su posición de supremacía con el Tribunal Electoral. Por esta razón, dicha Corte no tiene, ni puede tener facultad para revisar la competencia asignada a dicho Tribunal Electoral. Por esta misma razón, precisamente porque una y otra autoridad gozan, en sus respectivos campos, de la máxima jerarquía, es que pueden darse las contradicciones de tesis, ni más ni menos que como lo expresa el párrafo quinto del artículo 99, que recuerdo...

Se trata, desde luego, de una supremacía comparable, lógica y jurídicamente, con la supremacía atribuida en su ámbito a la Corte. De otro modo, es decir, sin las permisivas de igualdad absoluta de los términos, nunca se podría hablar, ni lógica ni jurídicamente, de contradicción alguna. La contradicción, por definición, exige esa igualdad metafísica, pues de otra manera sencillamente nunca se dan las contradicciones. El dicho, o el pensar que el ámbito de competencia de la Corte es de mayor importancia que el ámbito de competencia del Tribunal, no basta para sustentar la superioridad de aquélla sobre la del Tribunal: porque, concluimos, ambas autoridades son autoridades máximas en sus respectivos ámbitos...

...Ambas autoridades gozan de facultades últimas en sus respectivos campos; ambos son legítimos vigilantes de la constitucionalidad, en sus respectivos campos; y ambos son legítimos intérpretes de la Constitución, también en sus respectivos ámbitos...

Es preciso recordarlo aquí y destacar la importancia que tienen estos conflictos. Toda controversia en materia electoral será materia reservada al Tribunal Electoral. He aquí otro campo en el que dicho Tribunal asume la posición máxima de intérprete y de árbitro único e indiscutible entre los poderes públicos. Para todos los efectos

¹⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN José. Op. Cit. Pág. 14.

²⁰ CORZO SOSA, Edgar. Op. Cit. Págs. 962-964.

constitucionales precisamente. Esta competencia se entiende y se ejercitará tal y como la Corte entiende y ejerce sus facultades para conocer de la regla general igualmente conocida en esta fracción.

Por los pasajes que hemos comentado, de carácter histórico y de la iniciativa de reforma, sabemos que la regla general no era la de otorgar competencia alguna a la Suprema Corte. Por tanto, esa competencia la recibe vía de una excepción a dicha regla general. Y así deben verse las cosas.

La regla general, entonces es que el Tribunal Electoral sea la única y la máxima autoridad para interpretar el texto constitucional así como para controlar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones, aún los que se funden en ley expresa, dentro y fuera del proceso, conociendo inclusive de la misma inconstitucionalidad de dichas leyes, motivantes de los actos y resoluciones impugnados. Esto es regla general. La excepción es eso, una excepción que vamos a seguir analizando...²¹

Otro punto de vista es el expresado por Cossío²² pues afirma que al fallar la contradicción de tesis la Corte acrecentó su monopolio interpretativo sobre la Constitución, suprimiendo las funciones que en esa materia se le habían asignado al tribunal electoral por el órgano reformador de la Constitución. En el análisis que hace del asunto en comento el hoy ministro, intenta demostrar, primero, que la conclusión a que llegó la Corte en la ejecutoria es errónea y, segundo, que en el sistema constitucional el tribunal electoral necesariamente tiene atribuciones para considerar la constitucionalidad de las normas generales electorales, si bien no las tiene para declarar la nulidad con efectos generales de la norma declarada inconstitucional.

En esos términos, señala que para la Suprema Corte no existe duda de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución General de la República, en relación con actos y resoluciones; sin embargo, el autor en cita plantea lo siguiente:

... ¿es posible que el Tribunal Electoral lleve a cabo esas funciones sin contrastar normas legales y constitucionales? Planteado el problema en otros términos, ¿es acaso posible que un órgano de control de constitucionalidad de actos y resoluciones realice funciones sin tener la capacidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas generales que les dan sentido a aquéllos? Sin embargo, en este asunto la Corte trató de construir un puente entre las normas cuya constitucionalidad debe considerarse (actos y resoluciones) y la norma de control (la Constitución), dejando de lado las normas intermedias entre ambas (leyes). Esta posición de la Corte pareciera querer

²¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Op. Cit. Págs. 14-26.

²² COSSÍO DÍAZ, José Ramón. "El indebido monopolio constitucional electoral de la Suprema Corte de Justicia", en *Este País, tendencias y opiniones*, número 139, octubre de 2002, México. Pág. 36.

indicar la posibilidad de enfrentar directamente actos y Constitución, lo cual supone aceptar que la ley no juega ningún tipo de configuración de los primeros...

A nuestro juicio, con esta forma de proceder de la Suprema Corte cometió un error, en tanto que en modo alguno es posible suponer que los actos tengan un sentido propio, sencillamente porque el mismo depende de la forma en que los órganos estatales que los emitieron lleguen a configurarlos a partir de lo que disponga la ley.

Ahora bien, ¿el hecho de que al realizarse el control de regularidad constitucional de los actos o resoluciones electorales tenga que considerarse lo establecido en la ley, significa que el Tribunal Electoral puede apreciar la constitucionalidad de las propias leyes electorales? Si volvemos sobre lo ya dicho, nos parece que resulta imposible que un órgano del Estado realice cabalmente las funciones de control respecto de ciertas normas, si no se da la posibilidad de apreciar la regularidad de las normas que configuren el propio acto. En el caso concreto, ¿es realmente posible que el Tribunal Electoral diga, por ejemplo, que el acto *x* es o no constitucional sin tener la posibilidad de pronunciarse sobre si la ley que configura ese acto resulta o no contraria a la Constitución? A nuestro juicio no, salvo que se pretenda, como de hecho lo hizo la Corte, que existe un sentido propio del acto *x*, y que el mismo, por ser propio, puede conformarse con total independencia de lo que disponga la ley que un órgano electoral haya individualizado para establecerlo. Si el Tribunal no tiene la capacidad de analizar la ley frente a la Constitución, tendrá que asumir que el acto de autoridad cuestionado es, *per se*, contrario sólo a la Constitución, para lo cual tendrá que hacer la ficción de que lo abstrae respecto de lo que disponga la ley, o que determine que el acto o resolución es contrario a la Constitución por su conformación legal, pero que oculte la consideración a efecto de no incurrir en desacato a lo dispuesto por la Corte en su sentencia...²³

Desde su óptica, la solución a la que llegó la Suprema Corte puede deberse a dos factores:

En primer término, a la repetición mecánica del control concentrado, lo que evidentemente sería un error, sencillamente porque las tesis prevalecientes sobre el artículo 133 constitucional se aplicaron a un órgano que realiza funciones de control de constitucionalidad, cuando las mismas habían sido producidas para limitar las funciones de ese tipo que llevan a cabo los órganos de legalidad.

En segundo lugar, a la intención expresa de profundizar en las tesis monopolistas, y así mantener una posición exclusiva en el control de constitucionalidad de las normas generales. Sin embargo, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas.²⁴

Finalmente, para el ministro la solución acorde con la Constitución hubiera sido la reiteración de la Corte de que, por un lado, sólo ella puede declarar la inconstitucionalidad de las normas electorales en las partes considerativa y resolutive de sus fallos y, simultáneamente, que el tribunal electoral podía dejar de aplicar las normas

²³ Ibid. Págs. 38 y 39.

²⁴ Ibid. Pág. 39.

electorales que estimara contrarias a la Constitución al apreciar la constitucionalidad de un acto o resolución en la materia, sin declarar la inconstitucionalidad de las primeras en la parte resolutive de sus decisiones.²⁵

Coincidimos con la solución anterior que da el jurista, la cual tendría que darse ya sea mediante el cambio de criterio jurisprudencial (en términos de lo previsto en el artículo 194 de la Ley de Amparo) por parte de la Suprema Corte de Justicia, o bien mediante una reforma constitucional en la que se precisen puntualmente las facultades constitucionales que deba tener cada uno de los dos órganos jurisdiccionales involucrados en esta problemática.

Así, se reconoce que el esquema del control de la constitucionalidad que se venía manejando antes de la emisión del criterio limitativo de la Corte, contemplaba dos ámbitos de competencia distintos, pero necesarios en conjunción, en virtud de que sólo así se puede resguardar fiel e integralmente el orden superior consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶

Compartimos lo que expresa Fernando Franco, pues con independencia de lo debatible de la ejecutoria de mérito, lo cierto es que ésta abrió nuevamente un espacio de impunidad constitucional. Hoy, con esa resolución, ni los demás órganos del Poder Judicial incluyendo la propia Corte, ni el tribunal electoral, pueden remediar abusos en actos o resoluciones concretos que vulneran los principios del Pacto Federal, por estar cobijados por leyes inconstitucionales que no fueron sometidas en su momento a la revisión de la Suprema Corte de Justicia.²⁷

Como se desprende de los comentarios anteriores, no fue bien recibida la solución que dio la Corte a este asunto; incluso, se ha llegado a cuestionar en el ámbito doctrinal el

²⁵ Idem.

²⁶ **MONTOYA ZAMORA**, Raúl. “Reflexiones sobre el nuevo esquema del control de la constitucionalidad en materia electoral impuesto por la SCJN en la resolución de contradicción de tesis 2/2000”, en *Revista del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango*. Op. Cit. Págs. 7 y 8.

²⁷ **FRANCO GONZÁLEZ SALAS**, José Fernando. “Justicia electoral. Una experiencia de ingeniería constitucional mexicana”, en *Diagnóstico y propuestas sobre los sistemas de impartición de justicia en México*, Tomo III, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Themis, México, 2004. Pág. 1261.

que si la Corte tiene facultades para acotar atribuciones a un órgano constitucional como lo es el tribunal electoral.

En ese sentido, José Barragán afirma:

La Suprema Corte no es la máxima autoridad en materia electoral, cualquiera que sea el significado de lo electoral... Insistimos, la Suprema Corte no es la máxima autoridad, ni la única en materia electoral. Sí es, por vía de la excepción, la única instancia que conoce de las acciones de inconstitucionalidad, que es la materia regulada en la fracción II del artículo 105 y la instancia que determina cuál de las tesis en contradicción prevalecerá entre las dictadas por dicha Corte y las emanadas por las Salas del Tribunal. Por tanto, ninguna otra autoridad, es decir, ningún otro juez o tribunal del mismo Poder Judicial de la Federación tiene facultad alguna de conocimiento, ni siquiera indirectamente, de la materia electoral. Absolutamente ninguna autoridad, pues de otro modo el Tribunal Electoral ya no sería el único órgano especializado (habría muchos más) ni sería tampoco la máxima autoridad (habría muchas más). Es decir, en vez de una, habría que admitir muchas más excepciones a la única excepción permitida en el enunciado del artículo 99, que ya conocemos. No es aceptable hacer, de la excepción, la regla general.

Avanzando más en nuestro examen, debemos reconocer que, en cuanto autoridad máxima y única (sin olvidar nunca la excepción) la competencia del Tribunal Electoral no está sujeta ni a interpretaciones *extra se*, como diría Francisco de Vitoria, ni muchísimo menos está sujeta a la consideración de alguna otra autoridad (léase Suprema Corte) porque entonces, volvería a precisar Vitoria, ya no sería ni la máxima ni la única, repetimos con la sola excepción prevista en el artículo 105, fracción II.

La Suprema Corte de Justicia no tiene facultad alguna para pronunciarse acerca de las facultades encomendadas al Tribunal Electoral. A dicha Corte le es aplicable lo previsto en el artículo 124 de la Constitución, cuando dice que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Es decir, los funcionarios federales solamente pueden ejercer facultades expresas. En conclusión, la competencia del Tribunal Electoral, no puede ser nunca objeto de revisión por la Suprema Corte de alguna contradicción de tesis, porque, como veremos, la propia Constitución en su artículo 99 precisa para que efectos la Corte conocerá de esta clase de asuntos: para que “decida en definitiva cual tesis debe prevalecer”, sin afectar siquiera los asuntos ya resueltos.*²⁸

La postura que se fija en el último párrafo transcrito encuentra relación con lo expresado en un voto particular del ilustre Ignacio L. Vallarta:

... hoy se trata de pasar el límite marcado en 1874, y esto bastaría para persuadirse de que cuando no es la ley quien determina el límite de las facultades del poder, sino que éste se arroga las que le parecen convenientes, comienza el imperio de lo arbitrario, el régimen del capricho, que no es posible defender en un país regido por una Constitución escrita, que no solo fija el límite hasta donde se extienden las facultades de cada poder,

* El subrayado es nuestro.

²⁸ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Op. Cit. Págs. 18-19.

sino que establece dos soberanías, asignándoles órbitas distintas e independientes dentro de las que deben girar sin peligro de colisión.²⁹

En el estudio de José Barragán, se llega a las siguientes conclusiones:

Tal como están ahora las cosas, nuestra Corte actúa como Corte constitucional en materia de acciones de inconstitucionalidad y deja el vacío que no permite combatir los actos de aplicación de leyes inconstitucionales de carácter electoral; actúa como órgano de invalidación de las leyes aprobadas por las mayorías, apoyándose en las reclamaciones de las minorías; actúa como instancia última de revisión y casación; actúa como última instancia en las jurisdicciones ordinarias; además es el gran árbitro entre los poderes públicos, salvo en las controversias de carácter electoral. Todo esto no es mala cosa. El problema empieza, al examinar nuestras estructuras constitucionales que están concebidas, bien a bien, para esos desempeños sin producir, como ahora sucede graves desajustes.

En mi opinión, la Suprema Corte se excedió y es la que está en el error. También se puede aducir la oscuridad en los términos en que está concebido el reparto de competencia entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte. En todo caso, urge buscar la reforma.

Por ejemplo, se puede hablar de un Poder Judicial Federal que, para su ejercicio, se deposite en una Suprema Corte de Justicia Constitucional; en una Suprema Corte de Justicia Electoral y una Suprema Corte de Justicia. Que cada Corte asuma sus funciones específicas y se organice como corresponda, respetando como es natural, los principios de unidad de jurisdicción, unidad de jurisprudencia y economía procesal. Es un mero ejemplo, lo fundamental consistirá en encontrar el consenso.³⁰

No hay duda que la problemática generada por la contradicción de tesis en comento, es abordada desde distintos puntos de vista que no necesariamente coinciden, según lo vimos en los comentarios que se han señalado; sin embargo, en lo que sí coinciden la mayoría de los estudiosos del tema es que, con dicha ejecutoria, se creó un vacío jurídico que necesariamente debe colmarse en aras de preservar la supremacía constitucional, así como el sistema integral de justicia electoral.

En conclusión, tenemos que si el objeto del sistema de medios de impugnación es garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad y, de acuerdo a la ejecutoria emitida por el Máximo Tribunal de la Nación, el tribunal electoral sólo puede garantizar de manera parcial la constitucionalidad de actos y resoluciones, hoy por hoy no existe el llamado sistema “integral” de justicia electoral como bien lo afirman varios de los autores aquí citados.

²⁹ VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones constitucionales*, (Colecc. Obras completas de Ignacio L. Vallarta), Tomo I votos, edición de Alejandro Vallarta. Porrúa, México, 1894. Pág. 124.

³⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Op. Cit. Págs. 27-31.

No queremos concluir este apartado sin recordar dos frases que todo juzgador debe tener presente en el trabajo jurisdiccional que realiza día con día y que, al parecer, quedaron difusas al tenor de la ejecutoria que aquí se ha analizado:

Nadie sobre la Constitución, sobre la Constitución, nada. José María Iglesias.
Que todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y defienda del arbitrario. José María Morelos.

b) Garantizar la definitividad en las etapas del proceso electoral

Recordemos que esta es otra de las finalidades del sistema de medios de impugnación en la materia electoral, y para poder dar al lector un panorama general de este tema, recurrimos a la doctrina para obtener el concepto de definitividad, así como a los criterios que han sostenido los órganos jurisdiccionales al respecto. Después analizaremos cuáles son las distintas etapas del proceso electoral federal, de acuerdo al Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE en adelante).

Es importante que no se confunda esta garantía de definitividad en las distintas etapas del proceso electoral con el principio de definitividad que opera en materia de amparo y que según el cual, para impugnar un acto de autoridad por vía de amparo, deben de agotarse previamente todos los recursos ordinarios que, la ley que regula el acto reclamado, prevé.³¹ También en términos similares está concebido el principio de definitividad que es un requisito de procedibilidad en el juicio de revisión constitucional electoral y que opera en términos similares que en el juicio de amparo; el cual tampoco debemos confundir con el principio que aquí analizaremos.

El Diccionario de la Lengua Española establece, entre otras acepciones, que *definitivo* es:

(Del lat. definitivus.). adj. Que decide, resuelve o concluye.³²

La acepción que más se acerca a nuestros fines es la que tiene que ver con lo que concluye y en ese entorno tenemos que los medios de impugnación en la materia

³¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Manual del juicio de amparo*, Segunda edición actualizada, Themis, México, 1994. Pág. 34.

³² DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. Op. Cit. Pág. 738.

garantizan el que cada etapa del proceso electoral concluya o quede firme en sus términos antes de que dé inicio la siguiente. Hasta aquí dejamos este comentario dado que será retomado más adelante.

Por su parte, el COFIPE establece que por proceso electoral debemos entender el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el propio código, realizadas por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (artículo 173).

También se ordena que el proceso electoral inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el tribunal electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Ahora bien, el proceso electoral comprende las siguientes etapas:

- **Preparación de la elección;** que inicia con la primera sesión que celebre el Consejo General del IFE durante la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección y concluye el día de la jornada electoral.
- **Jornada electoral;** inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de la casilla.³³
- **Resultados y declaración de validez de las elecciones;** se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputo y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el tribunal electoral.
- **Dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo;** se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral

³³ Con las excepciones que el propio código electoral establece.

del Poder Judicial de la Federación, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

La parte *in fine* del artículo 174 en comento establece que atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el secretario ejecutivo o el vocal ejecutivo de la junta local o distrital del Instituto Federal Electoral, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

De acuerdo a lo que se prevé en los artículos citados, tenemos que cada etapa del proceso tiene un inicio y término muy preciso que no da lugar a dudas respecto de su comienzo o fin y, que atendiendo a los plazos que establece la ley electoral adjetiva, si se pretende impugnar algún acto o resolución emitido en cierta etapa del proceso electoral debe hacerse, precisamente, en dicha etapa, y no esperar a que inicie otra etapa del proceso para inconformarse, pues los actos no impugnados de esa manera adquieren precisamente la definitividad que recoge la fracción IV del artículo 41 constitucional.

En teoría y por regla general eso es, sin embargo, la sala superior del tribunal al resolver el juicio de revisión constitucional electoral relativo a la elección de gobernador en el Estado de Tabasco,³⁴ sentó un precedente importante en el sentido de que en determinadas situaciones extraordinarias el órgano jurisdiccional puede revisar los actos generados en etapas consideradas ya como “definitivas”; criterio que no estudiamos en este trabajo por ser de naturaleza diversa; pero sí recomendamos su análisis debido a la importancia de ese precedente.

c) Garantizar la protección de los derechos políticos del ciudadano

Como bien se abordó en el capítulo II de este trabajo, la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue una asignatura pendiente en las diversas reformas que se dieron en el ámbito electoral; hasta que la de 1996 satisfizo, al menos

³⁴ Véase la sentencia emitida por la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-487/2000 y acumulado.

básicamente, el reclamo de contar con mecanismos de naturaleza constitucional para hacer valer estos derechos.

Aquí conviene recordar lo que se manifestó en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996:

Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Siguiendo a Javier Barreiro, a partir de la reforma de 1996 se colma un vacío en la protección de tales derechos, pues desde el siglo pasado la Corte sostuvo que los derechos políticos no son garantías individuales, por lo que no se aceptó la procedencia del juicio de amparo. Así, continúa diciendo, el Constituyente Permanente de 1996 estimó necesario elevar a rango constitucional la inclusión de una nueva especie de derechos subjetivos públicos: los derechos político-electorales de los ciudadanos y que lejos de quedarse en la simple conceptualización de esos derechos, la Constitución garantiza el derecho a votar; ser votado; afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y asociarse libremente en materia político-electoral, mediante el establecimiento de un medio de impugnación especial, cuyo conocimiento encomienda al tribunal: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.³⁵

Aquí es oportuno recordar el contenido de la fracción IV del artículo 41 de la Constitución General de la República:

³⁵ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. “Garantías de los órganos encargados de la administración de justicia electoral federal en México”, en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. Op. Cit. Pág. 418.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.*

Asimismo, el artículo 99, párrafo V del mismo ordenamiento establece:

... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ...

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

Cabe hacer notar que el primer precepto hace referencia a los derechos de votar, ser votado y de asociación; mientras que el segundo menciona los de votar, ser votado y el de afiliación. Nos parece, que el constituyente permanente incurrió en un error al usar indistintamente los conceptos de afiliación y asociación, como si se tratara de los mismos derechos o como si fueran sinónimos, lo que es incorrecto dado que son derechos políticos diferentes.

Al igual que en los artículos constitucionales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se advierte el descuido en la técnica legislativa, pues mientras el artículo 186 sí se refiere a los cuatro derechos políticos en cuestión (votar, ser votado, afiliación y asociación), el 189 sin razón aparente omite el de afiliación, según se demuestra a continuación:

ARTÍCULO 186

En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para: ...

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;...

ARTÍCULO 189

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: ...

* El subrayado es nuestro.

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;...*

No sucede lo mismo en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que de manera puntual recoge los cuatro derechos político-electorales a que nos hemos referido en el artículo 79. Ese precepto establece los casos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual no será analizado en este momento por ser materia de estudio en la segunda parte de este capítulo.

Ante la confusión en que incurrió el legislador, la sala superior se encargó de precisar las diferencias entre uno y otro derecho, según vemos en el siguiente criterio:

DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.—El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los

* El subrayado es nuestro.

institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.³⁶

De la tesis anterior se desprende claramente que los derechos de asociación y afiliación no son los mismos. Así pues, se dice que el de asociación se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; mientras que el de afiliación, si bien es el desarrollo del derecho de asociación, se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia.

En cuanto a los derechos de votar y ser votado, debemos considerar lo siguiente.

La palabra “voto” proviene del latín *votum* y de las diferentes acepciones que da el Diccionario de la Lengua, citamos las siguientes:

Expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción. // Gesto, papeleta u otro objeto con que se expresa tal preferencia.³⁷

Acotado al ámbito político, el Diccionario Jurídico determina que:

A través del derecho de voto los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país.³⁸

Por su parte, el artículo 34 de la Constitución General determina que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años y un modo honesto de vivir. Asimismo, el numeral 35 precisa que son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;...

³⁶ Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo de jurisprudencia, tesis S3ELJ24/2002, 3ª. Época, págs. 87 y 88.

³⁷ **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**. Real Academia Española. Op. Cit. Pág. 2318.

³⁸ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Tomo P-Z. Op. Cit. Pág. 3260 y 3261.

En ese sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que:

Artículo 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular...

Artículo 6

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente...

De acuerdo a los preceptos anteriores, el voto es el derecho que tenemos los ciudadanos mexicanos para elegir a nuestros representantes, a saber en materia federal: Presidente de la República, diputados y senadores; además de los que se eligen al interior de cada una de las Entidades Federativas y del Distrito Federal (gobernador, jefe de gobierno, diputados, municipales, integrantes de ayuntamientos, etc.), el cual se puede ejercer siempre y cuando se cumpla con las formas y requisitos que la legislación electoral establece.

En cuanto al derecho de ser votado, queda claro que se refiere al que tenemos los ciudadanos mexicanos para acceder a un cargo de elección popular, sin embargo, es necesario que se reúnan los requisitos de elegibilidad que señala la propia Constitución y el código de la materia, así como ajustarse a los procedimientos de elección que, en su caso, establezcan los estatutos de los partidos políticos para la elección de sus candidatos.

Aquí conviene aclarar que, según lo establece el inciso d) del artículo 36 del COFIPE, los partidos políticos tienen el derecho de postular candidatos en las elecciones federales, y aunado a que no hay disposición alguna que mencione quiénes pueden hacerlo, además de los partidos políticos, podría interpretarse lo anterior en el sentido de que la postulación de candidatos es un derecho exclusivo de esas agrupaciones políticas.

Al respecto, la sala superior estimó:

CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN.—El contenido literal del texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, en favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo puedan atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas morales con fines políticos e, inclusive, por las personas físicas no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión del ejercicio de tal derecho a otras entidades.³⁹

Criterio que al parecer abre la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda acceder a una candidatura para un cargo de elección popular, sin que medie la postulación de algún partido político.⁴⁰

Así pues, el sistema de medios de impugnación garantiza la efectividad de los derechos supra analizados a través de un medio específico denominado en la ley adjetiva como: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual comentaremos en la segunda parte de este capítulo.

³⁹ Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo tesis relevantes, tesis S3EL 081/2002, 3ª. Época, págs. 387 y 388.

⁴⁰ Véase el ensayo de **MAITRET**, Armando I. ¿Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular federales? en, *Temas electorales*. David Cienfuegos Salgado y Mario Islas Colín (coord.), Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense y Revista Voz y Voto. México, 2004. Págs. 59-70.

De todo lo que se ha manifestado con antelación, consideramos que se puede tener un panorama general de los derechos político-electorales que protege nuestra Ley Suprema; y no queremos concluir esta parte del capítulo sin comentar que se han levantado diversas voces en el sentido de que existen varios supuestos que no tienen regulación en la legislación electoral⁴¹ y que sin perjuicio de que la sala superior del tribunal emita criterios de jurisprudencia o relevantes en este tópico, es necesario buscar la reforma legislativa.

SEGUNDA PARTE

3.2. Regulación legal del sistema de medios de impugnación

3.2.1. Antecedentes

Recordaremos que la reforma constitucional de agosto de 1996 es la última de tal envergadura que se ha dado en la materia electoral, además de ser la única que se dio con la aprobación unánime de todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso. Sin embargo, la reforma legal no corrió con la misma suerte.

Así lo reconoce Becerra al afirmar que la virtud principal de la reforma constitucional, que se produjo por medio del consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria, se perdió a la hora de discutir y aprobar la reforma a la legislación secundaria, de tal manera que el partido gobernante aprobó en solitario la reforma en las dos cámaras.⁴²

Ante los cambios introducidos por tal reforma, era de esperarse que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (con todo y sus reformas posteriores), resultó insuficiente para regular todas las cuestiones electorales, pues

⁴¹ VÉASE el ensayo realizado por Javier Aguayo Silva, el cual se puede consultar en la obra *Diagnóstico y propuestas sobre los sistemas de impartición de justicia en México*, (colec. Foro de la Barra Mexicana) Tomo II, Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Themis. México, 2004.

⁴² **BECERRA CHÁVEZ**, Pablo Javier. “La reforma electoral de 1996”, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*. Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coord.) Centro de estadística y documentación electoral, Universidad Autónoma Metropolitana, México, [s.a.]. Pág. 37.

recordemos que ahí se normaba todo lo relativo al proceso electoral; la organización del tribunal electoral; los medios de impugnación en la materia; el sistema de nulidades, entre otros.

En esas condiciones, el 22 de noviembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual regula, como su nombre lo indica, el conjunto de medios de impugnación en la materia. En la misma fecha, se adicionan y reforman diversos artículos del COFIPE Y se deroga su libro séptimo en el que se regulaban los medios de impugnación en la materia.

Esta nueva ley se integra al conjunto normativo que regula la materia electoral (además de la Carta Magna, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional; y Código Penal en materia federal), y tiene por objeto establecer los mecanismos jurídicos para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad, como bien se explicó en la primera parte de este capítulo.

Al respecto, sostiene Flavio Galván:

Este nuevo ordenamiento es un auténtica ley procesal reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Federal, que regula los medios o vías procesales para garantizar la legalidad, constitucionalidad y definitividad de todos los actos, resoluciones y procedimientos de las autoridades electorales federales y de las entidades federativas, así como la definitividad de las diversas etapas en que se divide el procedimiento electoral. Además de que en ella se establecen reglas y principios procesales más depurados, normas reguladoras de la acción y del proceso de impugnación, estableciendo además de algunos medios para lograr el cumplimiento de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral, a fin de reparar el agravio causado, restablecer el orden jurídico quebrantado, salvaguardar la seguridad jurídica, impartir justicia electoral, garantizar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, garantizando, finalmente, la paz social.⁴³

⁴³ GALVAN RIVERA, Flavio. “Justicia electoral en México”, en *Diagnóstico y propuestas sobre los sistemas de impartición de justicia en México*, Op. Cit. Pág. 1149.

Así pues, a la luz de este nuevo ordenamiento jurídico haremos el análisis de los diferentes juicios y recursos que se contemplan en la materia. Se aclara, que debido a la naturaleza de este trabajo no se hará un estudio exhaustivo de los medios de impugnación electorales, ni de la ley en cita, sino que únicamente comentaremos algunos de los aspectos de mayor trascendencia, para que podamos tener un panorama general de los mismos.

3.2.2. Medios de impugnación electorales

Según lo establece el segundo párrafo del artículo 3 de la ley general en comento, el sistema de medios de impugnación está integrado por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Aquí es importante precisar que los medios de impugnación estrictamente electorales son los enunciados en los incisos a) al d), dado que el señalado en el inciso e) como su nombre lo indica es de naturaleza laboral.

También se debe aclarar que estas herramientas electorales para combatir actos o resoluciones, no son procedentes en cualquier tiempo debido a la naturaleza de los actos que se combaten; y para tal efecto, tenemos que la ley adjetiva distingue dos tiempos específicos:

1. El proceso electoral federal, el que ya se ha delimitado en cuanto a su inicio y término en la primer parte de este apartado.
2. El interproceso o tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, y es el comprendido entre la conclusión del proceso electoral federal y el inicio del siguiente, en donde hay un lapso de 2 años aproximadamente.

En esas condiciones, señalaremos en cada caso en particular en que tiempo pueden interponerse los medios de impugnación.

3.2.3. De la procedencia de los medios de impugnación

En este apartado haremos una referencia genérica en cuanto a la procedencia de los medios de impugnación citados en párrafos anteriores.

a) Recurso de revisión⁴⁴

Si bien recordamos, este no es un medio de impugnación reciente, pues según se dijo en el capítulo I de este trabajo, en el Código Federal Electoral de 1987 ya se contemplaba este recurso de tipo administrativo y la extinta Comisión Federal Electoral era la competente para resolverlo. Actualmente, como se verá más adelante, corresponde conocer de la revisión a los órganos del Instituto Federal Electoral,⁴⁵ por lo cual no perdió su naturaleza administrativa.

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral, exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar:

- Los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva y que provengan del secretario ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.

Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso se puede hacer valer en contra de:

⁴⁴ Regulado en los artículos 35 a 39 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁴⁵ Con la excepción que establece el artículo 37, inciso h) pues todos los recursos de revisión que se interpongan dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación.

- Los actos o resoluciones de los órganos del instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la junta ejecutiva o el consejo del instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

Deriva de lo anterior, que este recurso de revisión se puede hacer valer en cualquier tiempo, ya sea dentro del proceso electoral, con la salvedad que se establece en el párrafo anterior, así como en el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales.

Otro aspecto que no puede soslayarse es el relativo a que sólo procede el recurso en comento, cuando reuniendo los requisitos que señala la ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

b) Recurso de apelación⁴⁶

Según apuntamos en el capítulo primero de este trabajo, este recurso de apelación nació con el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral y, no obstante las diversas reformas que se han dado en la materia, en términos generales conserva su campo de procedencia.

Ahora, procede durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, para impugnar:

- Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión previstos en el inciso a) inmediato anterior;
- Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso será procedente para impugnar:

⁴⁶ Regulado en los artículos 40 a 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo segundo del artículo 35 de la ley.

También, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

- El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al consejo general del instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así pues, tenemos que este recurso de apelación procede también en el proceso federal electoral, así como en el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales.

En cuanto a los legitimados para interponer este recurso, el artículo 45 del ordenamiento en cita establece que:

- a) De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos y
- b) En el caso de imposición de sanciones previsto por el artículo 42 de esta ley:
 - I. Los partidos políticos, en los términos señalados en el inciso a) del presente artículo;
 - II. Los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna;
 - III. Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación aplicable, y
 - IV. Las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos, según corresponda y de conformidad con la legislación aplicable.

Tenemos que para este recurso de apelación se abrió un abanico de posibilidades en cuanto a los entes legitimados para interponerlo, a diferencia del de revisión en el que sólo pueden interponerlo los partidos políticos.

c) Juicio de inconformidad⁴⁷

Aunque de nombre este medio de impugnación parezca nuevo, en realidad no lo es pues, junto con el de apelación, este juicio nació con el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986 como un recurso de “queja”. Con la reforma de 1990 que da vida al Tribunal Federal Electoral cambió por “recurso de inconformidad” y, con motivo de la última reforma se le denominó juicio de inconformidad.

Este medio de impugnación, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, procede para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

En esa tesitura, son actos impugnables a través del juicio de inconformidad:

- En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:
 - I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético;

- En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:
 - I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, y
 - III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

- En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:
 - I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o
 - II. Por error aritmético.

⁴⁷Regulado en los artículos 49 a 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

- En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o

II. Por error aritmético.

Como ya lo habíamos comentado al inicio de este apartado, los medios de impugnación en esta materia no pueden hacerse valer en cualquier tiempo, debido a la naturaleza de los actos que se impugnan, y para muestra basta un botón porque este juicio de inconformidad, mal llamado así según Flavio Galván,⁴⁸ exclusivamente procede en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, pues es el idóneo para impugnar esos actos o resoluciones que la autoridad federal electoral realiza para obtener los resultados y a los ganadores de las elecciones, únicamente respecto de Presidente de la República y miembros del Congreso de la Unión.

Una de las particularidades que tiene este juicio es que necesita, para su procedencia, de la presentación de un escrito llamado “de protesta” sólo cuando se hagan valer las causales de nulidad de votación previstas en el artículo 75 de la ley en consulta (a excepción de la señalada en el inciso b), las cuales señalaremos más adelante.

En cuanto a ese requisito de procedencia llamado escrito de protesta, la Sala Superior del tribunal en el año de 1999 emitió un criterio cuyo rubro es:

⁴⁸ De acuerdo al jurista esta palabra de inconformidad no existe, por lo que en todo caso debe llamarse disconformidad. Véase **GALVAN RIVERA**, Flavio. *Derecho procesal electoral*. Mc Graw-Hill, México, 1997.

ESCRITO DE PROTESTA, SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Este criterio en el que la sala superior declaró que es inconstitucional exigir ese requisito para la procedencia del medio de impugnación, constituyó jurisprudencia y por ende, resultó obligatorio para todas las salas regionales del tribunal electoral, por lo que en el proceso electoral federal de 2000 fue aplicada en sus términos.

Sin embargo, con motivo de la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 2/2000, el 22 de mayo de 2002, analizada en la primer parte de este capítulo, ese criterio de la sala superior, como muchos otros, quedó sin efecto y por tanto carente de obligatoriedad, en términos del segundo resolutivo de la sentencia supra analizada. Motivo por el cual, durante el proceso electoral federal de 2003 se tuvo que dar una amplia difusión, entre los partidos políticos, al escrito de protesta nuevamente como requisito de procedibilidad en el juicio de inconformidad. No obstante lo anterior, durante ese proceso las salas regionales desecharon un gran número de juicios de inconformidad por carecer de este requisito de procedencia.

En cuanto a la legitimación, se establece que sólo podrán interponer este juicio:

- a) Los partidos políticos, a través de sus legítimos representantes, y
- b) Los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes.⁴⁹

Entonces tenemos que, por regla general solamente los partidos políticos pueden interponer el juicio de inconformidad, mientras que excepcionalmente lo podrán hacer los candidatos únicamente por motivos de inelegibilidad.

⁴⁹ Artículo 54 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Recurso de reconsideración⁵⁰

Si bien recordamos, este recurso se creó con la reforma de 1993 al igual que la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, órgano superior de carácter temporal al que se le otorgó la competencia para resolverlo. En esencia, no cambió su procedencia como lo veremos a continuación.

El recurso de reconsideración sólo procederá en dos casos:

- Para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, y
- Para impugnar las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el consejo general del instituto.

Este recurso procederá, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos siguientes:

a) Que la sentencia de la sala regional del tribunal:

- I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas en la ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección;
- II. Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó o
- III. Haya anulado indebidamente una elección.

b) Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

- I. Por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio consejo;
- II. Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las salas del tribunal; o
- III. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵⁰ Regulado en los artículos 61 a 70 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Además de los requisitos que se exigen para todos los medios de impugnación y que se precisan en el párrafo 1 del artículo 9, y los que señalamos en los párrafos anteriores, debe cumplirse con lo siguiente:

- a) Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por esta ley;
- b) Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, y
- c) Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección. Se entenderá que se modifica el resultado de una elección cuando el fallo pueda tener como efecto:
 - Anular la elección;
 - Revocar la anulación de la elección;
 - Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el consejo correspondiente del instituto;
 - Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos o
 - Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la legitimación para incoar este medio de impugnación, al igual que en el juicio de inconformidad, sólo la tienen los partidos políticos a través de sus representantes (en los casos específicos que señala el artículo 65), y los candidatos sólo para impugnar la sentencia de la sala regional por cuestiones de inelegibilidad.

Como vemos, este recurso de reconsideración es extraordinario y de naturaleza especial, pues sólo procede en casos excepcionales y son diversos los presupuestos que se tienen que cumplir para que la sala superior pueda estudiar el fondo del asunto. Incluso, en este medio de impugnación no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos que han quedado precisados.

- e) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano⁵¹

Este medio de impugnación viene a colmar una de las mayores exigencias en la reforma de 1996 en materia de protección de derechos político-electorales. No obstante que con anterioridad hubo otros recursos como el de aclaración (1990) o la apelación ciudadana (1993) sus campos de procedencia estaban limitados a los actos del Registro Federal de Electores, es decir a los relacionados con la expedición de credencial para votar e

⁵¹ Regulado en los artículos 79 a 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

inclusión o exclusión de listado nominal de electores, soslayando la protección a otros derechos como los de asociación, afiliación y ser votado.

Por ello, se dice que este juicio de protección ciudadana, junto con el de revisión constitucional, es uno de los mayores logros que alcanzó la citada reforma de 1996.

Establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que el juicio para la protección de los derechos político electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Esa es la regla general, y la excepción se da cuando a una asociación de ciudadanos se les niegue el registro como partido o agrupación política; caso en el que la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente su representación legítima, pues no es nada práctico que dicho escrito sea firmado por todos y cada uno de los integrantes de la asociación respectiva.

En los términos anteriores, ordena la ley en cita que el juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente la credencial para votar;
- b) Habiendo obtenido oportunamente la credencial, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político electoral de ser votado cuando, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política y
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral.

Es importante señalar que el juicio sólo será procedente cuando el ciudadano haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

También en los casos en que se pretenda impugnar la expedición de la credencial para votar, así como la indebida inclusión o exclusión del listado nominal de electores, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente una instancia administrativa,⁵² que no es otra cosa que una petición ante el Registro Federal de Electores para que proceda el juicio en comento.

Cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, la autoridad electoral determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva; ya se había comentado que el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y en su caso, el recurso de reconsideración, como bien se comentó en los apartados que corresponden a dichos medios de impugnación.

En cuanto a la legitimación, sólo los ciudadanos por sí y en forma individual pueden incoar este medio de impugnación, acorde a lo previsto en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por excepción en los casos en que a un grupo de ciudadanos se les niegue el registro como agrupación política o partido político, se admite la representación para hacer valer el juicio de mérito.

f) Juicio de revisión constitucional electoral⁵³

Este medio de impugnación es otro de los grandes logros de los cambios de 1996, pues en muchas ocasiones la solución de los conflictos electorales en las entidades federativas se dio por conductos políticos y no jurídicos; pues no había un instrumento para llevar estos problemas al conocimiento de una autoridad jurisdiccional de mayor jerarquía que atendiera sólo al mandato de la ley.

Al respecto, comenta Nieto que este juicio de revisión constitucional electoral es la única forma de impedir en el marco del nuevo federalismo la asunción de cacicazgos locales, controlando la legalidad de los procesos electorales locales, y lo que es muy

⁵² Con las excepciones que los criterios del propio tribunal electoral establecen.

⁵³ Regulado en los artículos 86 a 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

importante eliminado las penosas concertaciones que se vivieron durante el régimen salinista.⁵⁴

Para Andrade, el control de la constitucionalidad de actos específicos realizados por autoridades locales permite al Poder Judicial Federal establecer un sistema de supervisión de todos los procesos electorales del país incluyendo, por supuesto, a los que se efectúan en el interior de los estados y el Distrito Federal.⁵⁵

En otro aspecto, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos,⁵⁶ y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación.

Los entes legitimados para incoar este juicio de revisión constitucional, de manera exclusiva le corresponde a los partidos políticos, sin que sea una contravención a la ley el criterio de la sala superior que establece que podrá interponerlo un candidato sólo cuando éste actúe como representante del mismo.

⁵⁴ NIETO CASTILLO, Santiago. "La reforma electoral de 1996. ¿La última reforma del siglo?", en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.) UNAM- Porrúa, México, 1999. Pág. 240.

⁵⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Págs. 221 y 222.

⁵⁶ Sobre este tema se sugiere consultar la obra *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral* (coleccion Sentencias relevantes), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

Aquí conviene precisar que los 8 artículos (del 86 al 93) que norman el juicio de mérito, son insuficientes para regular un medio de impugnación tan complejo, importante y trascendente como lo es el juicio de revisión constitucional electoral. La sala superior del tribunal ha emitido diversos criterios jurisprudenciales y relevantes para dar solución a los problemas que se han sometido a su imperio; por ello recomendamos la consulta de esos criterios a quien interese estudiar a fondo este medio de impugnación, pues dada la naturaleza de este trabajo aquí no es posible abordarlos.

g) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral⁵⁷

Como bien se apuntó en el capítulo primero de este trabajo, este juicio se creó con la reforma de 1993 y a pesar de su naturaleza estrictamente laboral, aquí lo mencionamos por ser parte del sistema de medios de impugnación en la materia.

El servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del tribunal electoral, dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.

Es requisito de procedibilidad del juicio, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezcan el COFIPE y el estatuto del servicio profesional electoral.

Una vez presentado el escrito de demanda, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su admisión se correrá traslado en copia certificada al Instituto Federal Electoral.

Asimismo, prevé la ley que se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que se reciba la contestación del Instituto Federal Electoral. En la audiencia respectiva se determinará la admisión de las pruebas que se estime pertinentes, ordenando el

⁵⁷ Regulado en los artículos 94 al 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.

La sala superior resolverá en forma definitiva e inatacable, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia. En su caso, la sala podrá sesionar en privado si la índole del conflicto planteado así lo amerita.

En cuanto a la legitimación en este juicio laboral, sobra decir que corresponde a los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, en lo que no contravenga al régimen laboral de los servidores del Instituto Federal Electoral previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el estatuto del servicio profesional electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente:

- a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- b) La Ley Federal del Trabajo;
- c) El Código Federal de Procedimientos Civiles;
- d) Las leyes de orden común;
- e) Los principios generales de derecho y
- f) La equidad.

3.3. Del sistema de nulidades

Como lo vimos en el capítulo I de este trabajo, desde antes de 1986 se creó un catálogo limitativo de causas por las cuales se podía declarar la nulidad de votación recibida en la casilla, facultad exclusiva de los Colegios Electorales, pues recordemos que el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral no tenía atribuciones para decretar la nulidad de votos. Para 1990 este sistema de nulidades se ve acrecentado con la inclusión de otras causas de nulidad de votación recibida en casilla y, además, con causas de nulidad de elección tanto de diputados como de senadores; el Tribunal Federal Electoral nació con la atribución para decretar la nulidad en esos casos. Con la reforma de 1993 se instaura en la legislación secundaria una causa de nulidad de elección de diputados y senadores denominada “genérica”.

3.3.1. De la nulidad de votación recibida en casilla

Con las reformas de 1996 se conservó el catálogo de causas de nulidad que se previó en el COFIPE. Ante la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tantas veces aludida, corresponde a su artículo 75 contener ese catálogo de causa de nulidad de votación recibida en casilla, según vemos a continuación:

Artículo 75.

1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al consejo distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;
- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación y
- k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Es de observarse que este catálogo contiene una nueva modalidad de nulidad de votación y es la prevista en el inciso k), la cual se denomina como causal “genérica”, y está concebida *mutatis mutandis* en términos similares a la causal genérica de nulidad de elección creada en 1993.

Desde nuestra óptica es bastante afortunada la inclusión de dicha causa genérica (también llamada cajón de sastre), pues se quita al juzgador electoral la camisa de

fuerza que tenía para revisar sólo los supuestos que se contemplaban en un catálogo limitado de causas de nulidad. Actualmente, aquellos casos no contemplados en los supuestos señalados en los incisos a) al j) pueden ser objeto de revisión por parte del órgano jurisdiccional quien, previo cumplimiento de los extremos que exige la propia causal, decretará la nulidad de votación.

Aquí conviene recordar que estas causales de nulidad de votación recibida en casilla, se hacen valer a través del juicio de inconformidad exclusivamente; además, como se apuntó anteriormente, es necesario presentar el escrito de protesta por ser un requisito de procedencia que exige la ley, con excepción de la causa que prevé el inciso b) y que consiste en entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al consejo distrital, fuera de los plazos que el COFIPE señale.

También es importante precisar que las salas del tribunal han sido bastante prolíficas en cuanto a la emisión de criterios relacionados con las causales de nulidad de votación recibida en casilla; mismos que recomendamos se consulten para mayor conocimiento de este tópico.

3.3.2. De la nulidad de elección

En cuanto a la nulidad de elecciones de diputados y senadores, la reforma de 1996 introdujo sólo un pequeño cambio, pero tal como se contemplaron estas causas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral en términos generales pasaron a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los siguientes artículos:

Artículo 76.

1. Son causales de nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas en el distrito de que se trate;
- b) Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida o
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Artículo 77.

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo primero del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad de que se trate;
- b) Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida o
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

Artículo 78.

1. Las salas del tribunal electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Como se desprende de lo anterior, continuaron sin modificación las causales de nulidad de elección de diputados por ambos principios. En el caso de los senadores, recordemos que con motivo de la reforma de 1996 se da una nueva composición a la Cámara Alta y se introduce un nuevo principio de elección denominado “asignación a la primera minoría”, que no es otra cosa que la asignación directa de la curul a la fórmula que obtuvo el segundo lugar en la votación.

Con ese motivo se adiciona a la causa de nulidad de elección de senadores por inelegibilidad de los integrantes de la fórmula lo siguiente:

...En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

Lo que podría interpretarse en el sentido de que si llegare a decretarse la nulidad de la elección por inelegibilidad de la fórmula no afecta la asignación de primera minoría y la elección extraordinaria se efectuaría sólo para obtener a los senadores de mayoría relativa. Pero si atendemos esta interpretación surgen otro tipo de problemas como por ejemplo ¿contenderían los mismos partidos políticos de la elección ordinaria, incluyendo al que obtuvo la primera minoría? Ahora, si se excluye de la elección extraordinaria al partido que obtuvo la primera minoría ¿no tiene el mismo derecho que los otros partidos políticos para buscar en esa nueva elección la mayoría relativa? Cuestiones que revisten una gran importancia y que también necesitan de solución por parte del legislador ordinario.

Por otra parte, es de observarse, que no se contempla en la ley una causa de nulidad de elección para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto hay opiniones encontradas pues hay quien sostiene que al no establecer la ley de manera expresa ese tipo de nulidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene facultades para decretarla. Por el contrario, hay quien afirma que mediante la interpretación por analogía se podrían aplicar a la elección presidencial las causas de nulidad previstas para las elecciones de diputados y senadores.

La sala superior del tribunal, ha determinado que no es necesario que la causa de nulidad se encuentre expresamente regulada en la ley, si es posible abstraerla de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico⁵⁸. Ese criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004, la cual es del tenor siguiente:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco y similares).— Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de

⁵⁸ Criterio que sostuvo la Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado en el cual decretó la nulidad de elección de gobernador en el Estado de Tabasco y que se puede consultar en la obra *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral*, Caso Tabasco (colect. Sentencias relevantes), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.⁵⁹

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado.— Partido de la Revolución Democrática.—29 de diciembre de 2000.—Mayoría de 4 votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004.— Coalición Alianza Ciudadana.—28 de junio de 2004.—Mayoría de 5 votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004.— Partido Acción Nacional.—28 de junio de 2004.—Mayoría de 5 votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

En esas condiciones, si se llegara a impugnar la elección presidencial y el órgano jurisdiccional competente para resolver los asuntos de esa naturaleza, en el caso sala superior del tribunal, se percata que no se observaron los principios que rigen los comicios, con base en el criterio jurisprudencial que hemos transcrito, considero que tendría que declararse la nulidad de la elección.

Desde nuestra óptica, con independencia del acierto o desacierto del criterio emitido por el tribunal conocido como “causa abstracta de nulidad de elección”, lo recomendable es promover la reforma a la ley secundaria para que el legislador establezca con toda precisión, al igual que para las elecciones de diputados y senadores, en que casos debe declararse nula la presidencial; así como las providencias que deben tomarse en el supuesto de que eso suceda. Lo anterior, en aras de preservar el principio de certeza que debe regir en todo proceso comicial.

En otro aspecto, consideramos pertinente señalar que el Tribunal Electoral tiene atribuciones para resolver los asuntos de su competencia con *plena jurisdicción, pudiendo confirmar, revocar o modificar el acto impugnado y, en este sentido, reparar cualquier violación a los principios de constitucionalidad o legalidad*. Incluso, en ejercicio de ésta puede llegar a sustituir a la autoridad responsable.

Finalmente, no queremos concluir con este apartado sin comentar que las sentencias que dicten las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, a excepción de aquellas emitidas por las salas regionales y que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración (del que conoce

⁵⁹ Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo jurisprudencia, tesis S3ELJ 23/2004, 3ª. Época, págs. 200 y 201.

exclusivamente la sala superior). En ningún otro caso una sentencia del tribunal electoral puede ser objeto de impugnación ante ningún otro órgano jurisdiccional, administrativo o político, ni siquiera ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues al ser la máxima autoridad en la materia sus resoluciones gozan de definitividad e inatacabilidad.

CAPÍTULO IV

HACIA UNA REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA ENTRE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En esta última parte de la investigación, resulta obligatorio mencionar el concepto de competencia para luego abordar de manera específica la competencia que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación atribuye a las salas superior y regionales del tribunal electoral. Asimismo, se señalarán las estadísticas de los medios de impugnación que han resuelto las diferentes salas del tribunal a partir de 1996 a 2004, con la finalidad de retomar la problemática que se ha venido señalado en el desarrollo de este trabajo que tiene que ver con la temporalidad de las salas regionales del tribunal. Asimismo, abordamos la naturaleza de las salas del tribunal a la luz de los preceptos constitucionales que las regulan. Por último, analizamos las distintas propuestas que han formulado los estudiosos del tema para lograr la permanencia de esos órganos y la redistribución de competencia entre éstos y la sala superior y concluimos este apartado con nuestra opinión respecto a la competencia que deben tener las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.1. Concepto de competencia

Ya hemos precisado que el artículo 99 constitucional establece la competencia genérica del tribunal electoral, mientras que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación distribuye dicha competencia entre las salas superior y regionales.

Antes de iniciar con el reparto de atribuciones que se hace para las salas del Tribunal Electoral, consideramos pertinente abordar el concepto de competencia, de una manera muy básica y sin profundizar en disertaciones doctrinales de la teoría general del proceso por ser una cuestión que se aparta de los objetivos de esta investigación.

Así pues, la palabra competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia a (competens, entis)*. En un sentido jurídico general se alude a una

idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. La competencia como concepto específico (frente a la idea global de jurisdicción), obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales.¹

Entonces, debemos entender la competencia como aquella distribución de facultades y atribuciones que hace la ley, entre las salas del tribunal electoral para conocer, sustanciar y resolver los medios de impugnación en la materia que son sometidos a su imperio.

Flavio Galván,² retomando el criterio de clasificación de Chiovenda, analiza la competencia del tribunal y en esencia, explica:

- Competencia por materia: el criterio objetivo de la clasificación de la competencia alude a la naturaleza de los asuntos sometidos al conocimiento del órgano jurisdiccional; en este sentido, la competencia fundamental del tribunal es la materia contenciosa-electoral (apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y revisión constitucional) que constituye la razón de su existencia y que debería ser la única de que conociera este órgano estatal.
- Competencia por territorio: cada una de las cinco salas regionales, durante los procedimientos electorales ordinarios, tienen competencia material en su respectiva circunscripción, para resolver los recursos y los juicios que interpongan los ciudadanos, candidatos, partidos, agrupaciones y organizaciones políticas, en los términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Para el caso de elecciones extraordinarias se deberá instalar la sala regional competente, en función del lugar donde se vayan a realizar.
- Competencia funcional: Si bien la aplicación de los criterios objetivo y territorial cobra gran relevancia en el Derecho Procesal Electoral Mexicano, también es cierto que el criterio funcional tiene gran trascendencia en esta materia, porque además de la competencia por grado, el tribunal electoral tiene otra que se determina en función del tiempo y del espacio.

¹ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Tomo A-CH. Décima cuarta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa. México, 2000. Pág. 524 y 525.

² **GALVAN RIVERA,** Flavio. *Derecho Procesal Electoral*, Mc-Graw Hill, México, 1998. Págs. 124-130.

- Competencia por grado: explica el autor en cita que, según se trate de determinado medio de impugnación, el tribunal es uniinstancial, biinstancial y hasta de tercera instancia. Como ejemplo de única instancia tenemos los recursos de apelación y los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los que lo ahí resuelto es inimpugnable, ya sea que la resolución la emita una sala regional o la propia superior. Por otra parte, es biinstancial en las sentencias que emiten las salas regionales en los juicios de inconformidad para los casos de diputados y senadores, pues, vía reconsideración, la Sala Superior revisa dichos fallos. Por último, podría decirse que es de tercera instancia cuando se interpone un juicio de revisión constitucional en contra de sentencias definitivas emitidas por tribunales electorales locales biinstanciales.
- Competencia geo-cronológica: comenta el autor, que los diversos medios impugnativos están regulados en función de la organización administrativa jerarquizada y desconcentrada del Instituto Federal Electoral, pero también en atención al calendario electoral, que divide el tiempo en razón de la certeza sobre la realización periódica de elecciones federales, quedando por una parte el lapso que transcurre entre dos procedimientos electorales ordinarios y, por la otra, el periodo durante el cual se prepara y efectúa cada uno de dichos procedimientos. Así, conforma a esta cronología electoral federal se determina la competencia de las salas regionales, sin que ello signifique la existencia de una competencia por turno; es decir, dentro de la misma instancia se determina simultáneamente por razón de tiempo y del espacio, toda vez que si se ubica el tema durante el periodo de realización de un proceso electoral ordinario, el tribunal electoral estará funcionando a través de sus cinco salas regionales, por ende, cada una de ellas tendrá la facultad de conocer y resolver similares medios de impugnación; en cambio, si la cuestión se plantea durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales, la única competente para resolver los medios de impugnación es la sala superior, excepto si hay una elección extraordinaria, pues en este caso será competente la Sala Regional respectiva.

De lo anterior podemos deducir que hablar de la competencia del tribunal electoral y concretamente, la de sus salas, no es un tema fácil, pues como bien lo explica Flavio Galván se debe atender a diversas cuestiones como quién es la autoridad responsable, qué tipo de acto es el impugnado, en qué tiempo se emitió, si en un proceso electoral

federal ordinario o si en el lapso que media entre uno u otra, etc., para poder determinar qué sala del tribunal es la competente para resolver la controversia.

Por ello, insistimos en la necesidad de hacer una redistribución de competencia que, aunada a la permanencia de las salas regionales, se simplifique el sistema impugnativo en la materia electoral.

4.2. Distribución competencial entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Ya se ha dicho que la Constitución General en el artículo 99 establece las atribuciones que, en general, tiene el tribunal electoral; por su parte la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece la distribución de competencia entre las salas que integran el tribunal, de la manera siguiente:

ARTÍCULO 189

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior, serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;

b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables;

d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia;

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de

las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; y

h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores...

Artículo 195

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

I.- Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

II.- Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

III.- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios; ...

De lo anterior se desprende que la distribución de competencia que hace la ley orgánica citada, en principio se da en función de la temporalidad de las regionales y la permanencia de la superior y después, atendiendo a la autoridad que emita el acto, resolución o sentencia combatido, así como la etapa del proceso electoral en que se presente o interponga el juicio o recurso.

En este sentido, corresponde resolver a la sala superior:

- a) En cualquier tiempo:

- **Recursos de apelación** en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y en contra del informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE;
- **Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;**
- **Juicios de revisión constitucional electoral** que ocurren en contra de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales de las entidades federativas; y
- **Juicio para dirimir los conflictos o diferencias entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores**, así como los del propio tribunal con sus servidores.

b) Durante el proceso electoral federal, además de los anteriores:

- **Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** excepto por supuestas violaciones al derecho de votar;
- **El juicio de inconformidad** exclusivamente por impugnaciones a la elección presidencial; y
- **Recurso de reconsideración.**

Las salas regionales, tienen competencia para resolver:

- **Recursos de apelación** en contra de actos de autoridades electorales federales a nivel local y distrital, que ocurran durante la etapa de preparación de la jornada electoral, siempre que ejerzan jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada;
- **Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, exclusivamente contra presuntas violaciones a los derechos de votar que provengan de autoridades electorales federales;
- **Juicios de inconformidad** contra los resultados en las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, inclusive en los casos de elecciones extraordinarias; y
- **Recursos de revisión**, excepcionalmente.

No debemos perder de vista que el recurso de tipo administrativo denominado recurso de revisión, el cual le compete generalmente conocer a los órganos del Instituto Federal Electoral, y por excepción a la sala regional que ejerza jurisdicción en el lugar en que se emita el acto; si el recurso se interpone dentro de los cinco días anteriores a la celebración de las elecciones, el cual deberá ser remitido al órgano jurisdiccional para que se resuelva, en su caso, junto con los juicios de inconformidad con los que guardan relación; pero si no hay conexidad de la causa, esos recursos serán archivados por la sala correspondiente como asuntos definitivamente concluidos.

Con la intención de poner de manifiesto lo que aquí interesa, vamos a graficar la distribución de competencia que hace la ley orgánica, en el entendido que cuando no hay proceso electoral federal la sala superior por ser de carácter permanente resuelve todos los medios de impugnación que son interpuestos ante el tribunal.

DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL		
<i>MEDIOS DE IMPUGNACIÓN</i>	<i>SALA SUPERIOR</i>	<i>SALAS REGIONALES</i>
Recurso de apelación	Contra actos de los órganos central del IFE.	Contra actos de órganos del IFE a nivel distrital y local.
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Por presuntas violaciones a los derechos de ser votado, asociación y afiliación.	Exclusivamente por presuntas violaciones al derecho de votar (expedición de credencial y listado nominal de electores)
Juicio de inconformidad	Exclusivamente por lo que hace a la elección presidencial	En contra de las elecciones de diputados y senadores.
Juicio de revisión constitucional electoral	En contra de actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales en las entidades federativas.	
Recurso de reconsideración	En contra de sentencias de fondo emitidas por las salas del tribunal y por la asignación de representación proporcional que realice el IFE.	
Juicio para dirimir los conflictos de los servidores del IFE.	Ya sea tratándose de servidores del IFE o bien, los conflictos laborales del propio tribunal electoral.	
Recurso de revisión		Exclusivamente por lo que hace a los interpuestos dentro de los cinco días previos a la jornada electoral y tengan relación con un juicio de inconformidad.

Como se desprende de lo anterior, es mayor la competencia que se le atribuye a la sala superior en comparación con las regionales, dada la temporalidad de estas últimas, pues al instalarse exclusivamente durante los procesos electorales federales su ejercicio se acota a casi 11 meses cada dos años, mientras que la superior en ocasiones se ve saturada por el cúmulo de impugnaciones que llegan a su conocimiento, y en los que, muchos de ellos no revisten la importancia para que un órgano superior como lo es ese órgano se avoque a su conocimiento.

Por ejemplo, si nos remitimos a las estadísticas que se dan más adelante en el punto 4.3. de este apartado, y concretamente a los cuadros 3, 6 y 9, podemos desprender que el órgano máximo del tribunal conoce, interproceso, de bastantes juicios para la protección ciudadana, en los que, en su mayoría, se reclaman actos del Registro Federal de Electores por la negativa de expedir la credencial para votar con fotografía o bien, la exclusión o no inclusión al listado nominal de electores; lo que convierte al órgano máximo y autoridad máxima en la materia electoral en una simple ventanilla de trámite administrativo, pues desde nuestro punto de vista, estos no son los tipos de asuntos que debe conocer un órgano máximo del tribunal electoral, como lo es su sala superior.

Por otra parte, tampoco debemos perder de vista la poca o nula experiencia que tiene la sala superior en materia del juicio de inconformidad, pues al tener la competencia exclusiva para conocer de las impugnaciones a la elección presidencial, se acota el conocimiento de este medio de impugnación a cada 6 años, aunado a que en el proceso electoral de 2000 sólo se interpusieron 2 juicios de inconformidad respecto de la elección presidencial (cuadro 5).

Ante este panorama, afirma Pérez de los Reyes³ que se considera al tribunal electoral integrado por una sola sala que es la superior y que en los procesos electorales federales, en que funcionan las salas regionales, éstas le sirven como auxiliares para aligerar un tanto las cargas de trabajo que evidentemente son mayores en ese periodo. De tal suerte que, afirma el autor, el hecho de que las regionales tengan un ejercicio tan breve y concreto, no es lo indicado para el buen funcionamiento del propio tribunal.

³ **PÉREZ DE LOS REYES**, Marco Antonio. “Permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” en *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación, año 2001, número 15. Pág. 18.

No compartimos del todo el punto de vista anterior porque las salas regionales no son órganos auxiliares de la superior en virtud de que la competencia que tienen es totalmente distinta y por lo tanto, conocen de diferentes medios de impugnación y sólo en el caso del juicio de inconformidad la superior es órgano revisor de segunda instancia en casos excepcionales. Además, la sala superior en cuanto a funciones jurisdiccionales no se apoya en las regionales; es decir, las regionales no resuelven asuntos que son de la competencia de la primera. Por otra parte, estamos de acuerdo en que para un mejor funcionamiento del tribunal, debe considerarse la permanencia de las salas regionales, pues necesariamente el desahogo de los medios de impugnación que se interponen, se realizaría a través de sus 5 órganos y no sólo de uno, como acontece en el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales.

4.3. Estadísticas*

Consideramos importante señalar el número de asuntos que han recibido y resuelto cada una de las salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de 1996, año en que cobra vigencia la actual legislación y hasta el 2004; con la intención de evidenciar de una manera gráfica la desproporcionalidad existente entre los asuntos que ha conocido la sala superior en relación con las regionales.

Asimismo, debemos recordar que, mientras las salas regionales sólo funcionan durante los procesos electorales ya ordinarios o extraordinarios y el total de asuntos que resolvieron están en función del proceso electoral; para la sala superior se consideran años completos, pues tiene una función permanente; motivo por el cual puede haber diferencias en las cifras que presentamos en razón de asuntos que, al cierre de la estadística anual, se encontraren pendientes de resolución en la sala superior.

* La información que aquí se presenta fue proporcionada por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como obtenida de la página electrónica del propio tribunal.

4.3.1. Proceso electoral federal 1996-1997

Cuadro 1

TIPO DE ASUNTO	SALAS REGIONALES					
	Guadalajara	Monterrey	Xalapa	Distrito Federal	Toluca	TOTAL
RRV	1	4	1	2	1	9
RAP	0	7	2	5	1	15
JIN	31	19	64	33	47	194
JDC	733	530	499	5186	534	7482
INN	0	0	0	2	0	2
TOTAL	765	560	566	5228	583	7702

Cuadro 2

SALA SUPERIOR			
Tipo de asunto	1996	1997	Total
RRV			
RAP	9	27	36
JIN			
REC		73	73
JDC	2	64	66
JRC	6	214	220
JLI	13	59	72
AES	1	3	4
CLT			
CDC			
TOTAL	31	440	471

4.3.2. Periodo 1998

Cuadro 3

SALA SUPERIOR	
Tipo de asunto	Cantidad
RAP	24
JDC	109
JRC	289
JLI	56
AES	9
TOTAL	487

4.3.3. Proceso electoral federal 1999-2000

Cuadro 4

TIPO DE ASUNTO	SALAS REGIONALES					
	Guadalajara	Monterrey	Xalapa	Distrito Federal	Toluca	TOTAL
RRV	0	1	3	2	0	6
RAP	2	5	3	3	0	13
JIN	21	19	24	17	29	110
JDC	44	297	49	777	33	1200
AES	1	0	2	7	0	10
TOTAL	68	322	81	806	62	1339

Cuadro 5

SALA SUPERIOR			
Tipo de asunto	1999	2000	Total
RRV		13	13
RAP	43	48	91
JIN		2	2
REC		44	44
JDC	43	253	296
JRC	285	529	814
JLI	52	26	78
AES	15	21	36
CLT			
CDC	1	1	2
TOTAL	439	937	1376

4.3.4. Periodo 2001

Cuadro 6

SALA SUPERIOR	
Tipo de asunto	Cantidad
RAP	70
JDC	142
JRC	457
ELI	29
AES	38
TOTAL	736

4.3.5. Proceso electoral federal 2002-2003

Cuadro 7

TIPO DE ASUNTO	SALAS REGIONALES					
	Guadalajara	Monterrey	Xalapa	Distrito Federal	Toluca	TOTAL
RRV	0	0	2	0	3	5
RAP	3	3	0	18	2	26
JIN	20	16	31	18	47	132
JDC	10	7	2	25	2	46
AES	0	0	0	3	0	3
TOTAL	33	26	35	64	54	212

Es importante precisar que en esta grafica se incluyen 4 juicios de inconformidad que se presentaron con motivo de elecciones extraordinarias celebradas en 2 distritos electorales uninominales de la Segunda y Quinta Circunscripciones Plurinominales. La Sala de Monterrey resolvió 1 y la de Toluca 3.

Cuadro 8

SALA SUPERIOR			
Tipo de asunto	2002	2003	Total
RRV			
RAP	55	119	174
JIN			
REC		63	63
JDC	1183	638	1821
JRC	239	552	791
JLI	22	30	52
AES	18	36	54
CLT		6	6
CDC		1	1
TOTAL	1517	1445	2962

4.3.6. Periodo 2004

Cuadro 9

SALA SUPERIOR	
Tipo de asunto	Cantidad
RAP	77
REC	3
JDC	1101
REC	551
JRC	36
AES	30
CLT	3
CDC	1
TOTAL	1802

CORRESPONDENCIAS:

RRV: RECURSO DE REVISIÓN.

RAP: RECURSO DE APELACIÓN.

JIN: JUICIO DE INCONFORMIDAD.

REC: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

JDC: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

JRC: JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

JLI: JUICIO DE TRABAJADORES DEL IFE.

AES: ASUNTOS ESPECIALES:

CLT: CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES.

CDC: CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS.

INN: INNOMINADO.

En esta última gráfica se incluyen 3 recursos de reconsideración que se interpusieron con motivo de las dos elecciones extraordinarias a que hemos hecho referencia en el punto anterior.

Las estadísticas ponen de manifiesto por un lado, el gran número de medios de impugnación que anualmente resuelve la sala superior, principalmente juicios de revisión constitucional y juicios de ciudadano; y por el otro, la disminución gradual de la cantidad de asuntos que han resultado las regionales, pues mientras que en el proceso electoral de 1997 resolvieron un total de 7702 medios de impugnación, en el último proceso electoral ordinario disminuyó a 212.

Situación que, desde nuestro punto de vista, pone de manifiesto la necesidad de buscar la redistribución competencial entre las salas del tribunal para equilibrar las cargas

procesales, pues las salas regionales además de ser órganos temporales tienen una competencia muy limitada que no permite que sean un verdadero filtro para los asuntos que llegan a la superior. De esta manera se puede evitar, en primer término, que la sala superior se sature de asuntos que muchas veces no tienen la importancia debida para que un órgano superior como lo es ella, tenga que resolverlos; y en segundo término y no por eso menos importante, evitar que las regionales tiendan a desaparecer debido a su cada vez más escasa actividad jurisdiccional; circunstancia que representaría un retroceso en la justicia electoral, pues como recordaremos no fue una buena experiencia con el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral la centralización de la jurisdicción electoral en un solo órgano, mientras que la experiencia del Tribunal Federal Electoral demostró las bondades de la descentralización de los órganos jurisdiccionales al acercar, lo más posible, la justicia a los justiciables.

Asimismo, queremos destacar que no debe calificarse la capacidad jurídica de los órganos jurisdiccionales en función del número de asuntos que son sometidos a su conocimiento. En efecto, si las salas regionales del tribunal no han tenido asuntos cuantiosos, esto no quiere decir que por ese solo hecho su capacidad resolutoria es mínima, pues no podemos privilegiar la cantidad antes que la calidad, pues es evidente que si en las regionales no hay grandes cantidades de algunos juicios, sí hay mucha calidad en las sentencias que se han emitido y principalmente en los juicios de inconformidad, pues aquellas resoluciones que se han impugnado ante la sala superior, sólo en 7 se declaró fundado el recurso de reconsideración; circunstancia que pone de manifiesto la gran tarea jurisdiccional que se ha realizado en todas y cada una de las salas regionales.

En otro aspecto, llama sobradamente la atención que a partir de 1996 y hasta 2002 el tribunal no haya tenido un solo conflicto laboral con sus servidores, mientras que en 2003 tuvo 6 y en 2004 3, como se desprende de los cuadros estadísticos aquí presentados. Lo anterior puede deberse al hecho de que en 2003 fueron liquidados todos los integrantes de salas regionales (excepto los magistrados), lo cual generó algunos desacuerdos entre los servidores de dichos órganos. También ha influido, desde nuestro punto de vista, el hecho de que en los últimos dos años hubo grandes recortes de personal en diversas áreas de la sala superior.

4.4. Propuestas que se han emitido para la permanencia de las Salas Regionales y una nueva distribución de competencia entre éstas y la Superior

La mayoría de las propuestas u opiniones que se han vertido con relación al tema que estudiamos, se han formulado por ex magistrados electorales; tal vez inspirados por la experiencia que les dejó formar parte de la sala regional a la cual fueron adscritos; así como por personas que han estado, de una u otra forma, en contacto directo con las funciones de las salas del tribunal, lo que significa para nosotros que la problemática que aquí estamos estudiando no es algo subjetivo, sino que es palpable y que además, urge una reforma si es que en verdad queremos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sea un órgano congruente tanto en su estructura interna como en sus funciones, pues de esta manera será un mejor garante de constitucionalidad y de legalidad en todos los procesos comiciales que se celebran en nuestro país.

En ese sentido, comenta Javier Barreiro que el futuro de las salas regionales, con independencia de que se constituyan en órganos permanentes o existan motivos que justifiquen el que continúen como órganos temporales, tiene necesariamente que atender a un incremento substancial de su competencia, a través de una redistribución competencial, entre la Sala Superior y las propias regionales, lo que a su parecer, debe obedecer a dos propósitos fundamentales:

- Aligerar las cargas excesivas de trabajo que actualmente tiene la Sala Superior; y
- Fortalecer a las Salas Regionales de manera que se constituyan, valga la expresión, en verdaderos órganos auxiliares de apoyo a la Sala Superior.

También propone la conveniencia de volver al esquema que tuvo el Tribunal Federal Electoral en cuanto a dotar al presidente del tribunal y a los magistrados de la sala superior, de facultades para intervenir de manera directa en la designación de los magistrados que habrán de presidir las salas regionales, lo que conllevaría a incorporarlas, a través de sus propios presidentes, en la toma de las decisiones de política fundamental y estratégica de todo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴

⁴ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. “Las relaciones de las salas regionales: crónica de una muerte anunciada”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, el tribunal, México, 2003. Pág. 622.

Llama la atención lo expresado en el párrafo anterior, pues con independencia de las reformas que pudieran darse para fortalecer a las salas regionales, sí hay necesidad de implementar un mecanismo para que los magistrados de estas salas tengan la oportunidad de participar y opinar respecto de las políticas jurisdiccionales y administrativas del todo el tribunal electoral, pues guste o no también son parte de ese órgano y lo que se decida respecto de las Salas Regionales les afecta de manera directa; por lo que, desde nuestro punto de vista, no es válido relegar o subestimar la magistratura regional so pretexto de que sus funciones no se desempeñan de manera permanente.

La mayoría de las propuestas, coinciden en señalar que el sistema de distribución de competencias entre las Sala Superior y las Salas Regionales puede perfeccionarse a fin de lograr un mejor desahogo del trabajo de la sala superior en los procesos electorales federales ordinarios, a fin de cumplir con la expeditéz en la impartición de justicia no logrado a veces principalmente, por los numerosos asuntos presentados con motivo de la revisión de los procesos electorales locales.

En esa tesitura, se propone, dentro del mismo esquema de los medios de impugnación en materia electoral vigentes, que las salas regionales sean órganos de primera instancia y que la Superior, sea la revisora de las determinaciones de éstas en una segunda instancia, con excepción del juicio de revisión constitucional electoral, en donde hay coincidencia para sugerir que, tratándose de elecciones de diputados locales y gobernador, la sala superior conservaría su exclusividad de competencia, al igual que en el juicio de inconformidad en lo tocante a la elección presidencial.⁵

⁵ Véase a **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier “Permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Ensayo; así como del mismo autor “Las relaciones de las salas regionales: crónica de una muerte anunciada”; **CARRILLO RODRÍGUEZ**, José Luis. “Sala regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 12 años de contribuciones al perfeccionamiento de la democracia en México” y **TORAL PEREZ**, Maximiliano. “Sala Regional Monterrey: Retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”, los tres últimos en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. TEPJF. México, 2003. **PÉREZ DE LOS REYES**, Marco Antonio. “Permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” en *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación. año 2001, número 15, así como de este mismo autor y con el mismo título la tesis para obtener el grado de Maestría, UNAM, 1999.

Flavio Galván,⁶ desde nuestro punto de vista hace una propuesta muy completa que se enfoca, no sólo al establecimiento de un sistema jerarquizado de medios de impugnación por instancias, sino a la unificación del Derecho Procesal Electoral Federal Mexicano, considerando necesaria la expedición de una Ley Orgánica del Tribunal Electoral y de un Código Procesal Electoral Federal.

Por otra parte, Mario Melgar⁷ afirma atinadamente que las cuestiones básicamente de orden administrativo, que han aconsejado el carácter temporal de las salas regionales, impiden un desarrollo sostenido de diversos principios que tienden al fortalecimiento, profesionalización, estabilidad, seguridad laboral y consolidación de la carrera judicial electoral.

Aduce, que dada la responsabilidad que se confiere a los magistrados electorales, es conveniente que las salas regionales permanezcan integradas, lo que no significa que deba mantenerse toda la infraestructura humana y física, sino que se deben encontrar fórmulas que den permanencia y sentido ininterrumpido a las tareas de la administración de la justicia electoral. Aclara, que el objeto no es mantener órganos inactivos, sino de encomendarles a sus integrantes, servidores públicos profesionales, a través de la Comisión de Administración del tribunal electoral, tareas relacionadas con la administración de la justicia federal.

Estamos de acuerdo con el autor citado cuando sostiene que las salas regionales deben permanecer integradas en aras de fortalecer la profesionalización, estabilidad, seguridad laboral y consolidación de la carrera judicial electoral. Pero por otra parte, sugiere que la Comisión de Administración pueda encomendarles a las regionales tareas relacionadas con la administración de justicia federal; lo que a nuestro parecer, sutilmente propone que las regionales puedan auxiliar a otros órganos jurisdiccionales federales como a los tribunales colegiados de circuito; lo que no es acertado, desde nuestro punto de vista, por los altos niveles de especialización que se requiere, tanto en la materia electoral, como en el juicio de amparo. Nos parece que en ese caso, sería más

⁶ GALVAN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral*, Op. Cit. Págs. 540-571.

⁷ MELGAR ADALID, Mario. *La justicia electoral*, (.Cuadernos para la reforma de la justicia), #6, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. Págs. 92-94.

adecuado y sencillo que se quedaran integradas las regionales para auxiliar a la superior en su labor jurisdiccional.

Otra opción para el citado autor, es la creación de tribunales colegiados especializados en materia electoral del Poder Judicial de la Federación en cada una de las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales para atender los aludidos juicios de revisión constitucional en materia electoral, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los juicios para resolver conflictos o controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.⁸

Lo que sugiere Melgar en el párrafo anterior, conlleva a diferentes situaciones que no debemos perder de vista. En primer lugar, establece una redistribución de competencia en términos similares a los autores ya señalados. La innovación que introduce es el cambio de denominación de “Salas Regionales” a “tribunales colegiados en materia electoral” en cada una de las sedes de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Ahora bien, es pregunta obligada ¿conservaría la misma estructura orgánica el resto del tribunal electoral?, si así fuera, ¿la sala superior sería la revisora de las sentencias emitidas por tales colegiados? En otro escenario completamente diferente en el que desapareciera el tribunal electoral ¿los colegiados en materia electoral serían órganos de primera instancia o terminales? En su caso, quien sería el órgano revisor ¿alguna de las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o debiera crearse una Sala Electoral dentro del máximo tribunal del país?

Interrogantes todas que merecen un estudio a fondo y tal vez aquí sea oportuno recordar los comentarios de José Barragán respecto de que la jurisdicción electoral está a mitad de camino⁹ y que tal vez es tiempo que el Poder Judicial de la Federación asuma, verdadera y totalmente la jurisdicción electoral.

Por su parte, Ángel Zarazúa,¹⁰ coincide con la propuesta de que las atribuciones y facultades de las salas regionales deben ser revisadas para que en su caso se determine

⁸ Idem.

⁹ Supra, Capítulo II. Págs. 79 y 80.

¹⁰ ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel. “Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia”, en *Temas electorales*. David Cienfuegos Salgado y Mario Islas Colín (coord.), Universidad Autónoma de Durango,

un nuevo ámbito de competencia de dichas salas, de tal manera que puedan funcionar con el carácter de permanentes.

El autor citado, coincide con Melgar al señalar que para la reducción de las plantillas de las salas regionales, se han esgrimido sobre todo razones de índole presupuestal, pues por las circunstancias del país, el presupuesto solicitado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no se le ha concedido en los términos solicitados, incluso se le ha reducido en forma significativa.

En su opinión, las razones reales que hasta ahora se han esgrimido para considerar los cierres temporales de las salas regionales en periodos interproceso, se refieren sobre todo a razones de índole administrativa y práctica, y todas ellas concluyen en cuestiones presupuestales. Es decir, la principal razón ha sido en no afectar el rubro de pagos personales, a cambio de sacrificar infraestructura en estos organismos regionales. Así, sostiene que se ha preferido mantener los ingresos de unos cuantos a buscar la permanencia de la estructura total del tribunal electoral; lo que es perfectamente entendible para él, pues lejos de que el presupuesto del tribunal se incremente, ha sido reducido o en su caso, no se ha otorgado en su totalidad el incremento anual solicitado.

Pero eso, destaca el autor, no sólo es el caso del tribunal, sino es un problema de todo el Poder Judicial Federal, de ahí que la solución a esta circunstancia lo sería el que al igual que sucede en otros países, se asigne por parte de la Cámara de Diputados, un porcentaje fijo del presupuesto federal para las tareas de impartición de justicia.¹¹

Entre otras propuestas, Zarazúa recomienda que para el adecuado cumplimiento de las delicadas tareas que le corresponden, conforme al orden jurídico nacional, el Poder Judicial de la Federación debe apartarse de las discusiones anuales del presupuesto federal, lo cual se logra si se le asigna de manera permanente un presupuesto fijo, en el cual se prevea la permanencia en su funcionamiento de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹²

Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense y Revista Voz y Voto. México, 2004. Págs. 208 y 209.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

Nos parece por demás acertada la propuesta de Zarazúa en cuanto a que debe otorgarse al Poder Judicial de la Federación un porcentaje fijo del presupuesto de egresos de la Federación, lo cual sacaría a este poder de las discusiones anuales en la Cámara de Diputados, en aras de beneficiar la impartición de justicia.

Otro punto de vista que nos parece por demás interesante, sin olvidar que este trabajo está delimitado a la materia federal, es el de Alfredo Cid,¹³ pues su análisis no lo acota a las salas regionales, pues el problema de la temporalidad de los órganos jurisdiccionales electorales incide también en el ámbito local. En su artículo, el autor va más allá de redistribuir competencias o hacer permanentes a los órganos jurisdiccionales electorales que no lo son, pues para él debe haber un respeto a la autonomía e independencia que debe gozar todo tribunal, pues de continuar con la visión de dependencia que se tiene hacia los tribunales electorales, en los cuales los integrantes de los mismos no pueden aspirar a la permanencia, ni a obtener las garantías mínimas para el desarrollo de una carrera profesional, y por tanto las resoluciones que se derivan de este tipo de órganos estará siempre sujeta a la duda de la influencia que se pueda tener en las mismas. Por ello, afirma Cid, que en aras de la confiabilidad y la certeza de las elecciones, se debe definir si se cumple con el mandato constitucional de que los organismos electorales sean autónomos e independientes.

Otra de las soluciones al problema según el autor en comentario, sería la desaparición en las entidades federativas de los tribunales electorales y que a través de convenios de los estados con la federación, sean los tribunales federales los que se encarguen de la función jurisdiccional en materia electoral, de tal manera, que las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerían en primera instancia de los conflictos en las entidades que están dentro del ámbito de la circunscripción a la que pertenecen, y con esto, continúa afirmando, tampoco serían vistas dichas salas como órganos temporales a los cuales se debe disminuir el personal y los emolumentos en épocas no electorales; para posteriormente y en definitiva sea la superior quien resuelva. Esto, desde su perspectiva, no solamente les podría dar a las entidades un ahorro en el “gasto” de su vida política, sino además, todos los contendientes políticos

¹³ **CID**, Alfredo. “El magistrado incómodo”, *Congresistas*, 15 de noviembre de 2004, año 4, número 95, México. Pág. 15.

tendrían la ventaja de que los problemas electorales saldrían del ámbito de influencia de los intereses locales que siempre se presentan.¹⁴

Por nuestra parte, esta propuesta merece dos comentarios. En primer lugar compartimos totalmente el aserto del articulista en el sentido de que todos los órganos jurisdiccionales electorales, tanto federales como locales, deben gozar de la garantía de autonomía e independencia, no sólo de *iure*, sino también de facto, en aras de la profesionalización, carrera judicial, estabilidad en el empleo, entre otros. En segundo lugar, nos parece que la alternativa de desaparecer los tribunales electorales locales, para que sean los federales quienes se encarguen de la jurisdicción electoral, es contraria a la esencia misma del Pacto Federal; pues las facultades que no tiene la Federación de manera expresa deben entenderse reservadas para los Estados y esto aunado a lo que establecen los artículos 115 y 116 no es posible llevar a cabo la propuesta en cuestión; a menos que se de una reforma constitucional pero, insistimos sería contraria a la esencia misma del federalismo, pues desde nuestro punto de vista, no es posible que se les quite a las entidades federativas la poca soberanía que aún les queda, para que la Federación se encargue de resolver sus conflictos electorales; de por sí que se han dado diversas inconformidades en algunas Estados por el hecho de que la sala superior del tribunal, resuelva en última instancia sus conflictos a través del juicio de revisión constitucional; con todo y que este medio de impugnación sólo procede en los casos excepcionales y presupuestos especiales que la propia Carta Magna se encarga de regular.

Las propuestas que aquí se han mencionado tienen un factor común que se traduce en la necesidad de fortalecer al tribunal electoral mediante la inclusión plena de todos sus órganos y lograr, de esta manera, una mejor impartición de la justicia electoral.

4.5. Constitucionalidad vs. inconstitucionalidad

Si bien el objeto de este trabajo es poner de manifiesto la necesidad de hacer una redistribución de competencia entre las salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la característica de temporalidad que tienen las salas regionales es una cuestión que está íntimamente vinculada a esa tópic, pues no es posible pretender equilibrar las atribuciones que se le encomiendan al tribunal, cuando

¹⁴ Idem.

los diferentes órganos jurisdiccionales que lo integran no están en igualdad de circunstancias.

En esa tesitura, ha quedado muy claro que la sala superior es de carácter permanente y que a ella le corresponde ejercer casi todas las atribuciones que se le encomiendan al tribunal electoral. También hemos puntualizado que las salas regionales sólo funcionan durante los procesos electorales federales (ordinarios o extraordinarios) lo que de suyo es limitativo en cuanto a las funciones jurisdiccionales que se les encomiendan, así como a la importancia que tienen estos órganos al interior del propio tribunal, pues se subestima el trabajo que realizan sólo porque son de carácter temporal.

Aquí conviene recordar que el otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral por mandato legal tuvo el carácter de temporal, solo que por un acuerdo de sus integrantes continuó con su función aún después de concluido el proceso electoral federal de 1988.¹⁵ Por su parte, el Tribunal Federal Electoral nace con una sala central y cuatro regionales. La ley determinó que la primera sería permanente y que las últimas sólo funcionarían durante los procesos electorales federales, al igual que la sala de segunda instancia que se creó en 1993.

Lo anterior se trae a comentario porque queremos destacar que, ni en el seno del constituyente permanente de agosto de 1996, ni en el del legislador ordinario de noviembre siguiente, se dio discusión alguna respecto de la conveniencia o inconveniencia de mantener la temporalidad de las salas regionales. Tal parece que por celeridad o comodidad legislativa se quedaron con esa característica, simplemente porque así venían funcionando desde que se crearon en 1990. Pero, si el gran objetivo de la llamada gran reforma de 1996 fue la de fortalecer, en todos sus aspectos, al tribunal electoral, eso se lograría plenamente al otorgarse facultades, armoniosamente distribuidas entre sus órganos jurisdiccionales y dejar a un lado el lastre que implica tener órganos temporales y sólo uno permanente, salas de segunda y de primera.

A decir de Javier Barreiro, a pesar de los notables adelantos que en materia de administración de justicia electoral significó esa reforma, en materia de salas regionales, se sufrió un retroceso fundamental, pues los cambios provocaron que estos órganos se

¹⁵ Vid. Supra, Capítulo I. Págs.13 y 14.

desmembraran en todos los aspectos de la sala superior, sin ligas de ninguna naturaleza con los órganos decisorios del propio tribunal, con toda la problemática que eso implica.¹⁶

Desde nuestro punto de vista, la situación de las salas regionales se descuidó en el seno legislativo por dos aspectos que llamaron la atención sobradamente: 1) la competencia que se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en la materia electoral, pues recordemos que esta materia estuvo vedada para la Corte por casi un siglo debido a la tesis de Ignacio L. Vallarta; y 2) la incorporación del tribunal electoral al ámbito del Poder Judicial de la Federación. Por eso, los legisladores no entraron al debate respecto de la situación de las salas regionales y resultó más cómodo dejarlas como venían funcionando. Así pues, no fue sino después del proceso electoral federal de 1997, es decir, una vez aplicada la nueva normatividad electoral y una vez iniciado el primer receso de dichas salas, cuando algunos estudiosos de la materia empezaron a plantear, en diferentes ámbitos, la necesidad de que las salas regionales tuvieran permanencia así como una nueva distribución de competencia entre éstas y la superior.

Por otra parte, ha quedado claro que la temporalidad de las salas regionales no deriva de las disposiciones constitucionales que regulan la jurisdicción electoral; así se desprende del citado artículo 99 constitucional que conviene recordar aquí:

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la

¹⁶ **BARREIRO PERERA**, Fco. Javier. Op. Cit. Pág. 620.

elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser

Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

De lo anteriormente transcrito podemos desprender algunas cuestiones fundamentales:

1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está integrado por una sala superior y por salas regionales, en donde la primera, como su nombre lo indica, es el órgano superior del tribunal; pero sin que se contemple alguna expresión que nos lleve a determinar que las regionales deban tener un carácter temporal.
2. Si el artículo en comento establece las facultades del tribunal y éste está integrado por una sala superior y otras regionales, debemos entender que todas las salas pueden ejercer dichas atribuciones (con la excepción que a continuación señalamos) dado que la Carta Magna no hace distribución de facultades o competencia entre las diversas salas.
3. La única atribución que se otorga de manera exclusiva a la sala superior es la relacionada a la elección presidencial, pues debe resolver esas impugnaciones en única instancia y hecho lo anterior, realizar el cómputo final así como la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.
4. Que la organización del tribunal y la competencia de sus salas, se deja a la ley secundaria, de conformidad con la Constitución General.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el título décimo primero se encarga de regular todo lo relativo al tribunal electoral. Así, en el artículo 184 reitera que es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en la materia que, como ya sabemos, son de la competencia exclusiva de la Corte. El 185 establece que el tribunal funcionará con una sala superior y con cinco salas regionales y el numeral 192 determina que:

El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo

dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia.

En los casos de elecciones federales extraordinarias, la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse, será convocada por el presidente del Tribunal, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione con el mínimo personal indispensable durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas.

De ese precepto se deriva el carácter temporal de las salas regionales, pues determina que éstas se instalarán en la semana en que inicie el proceso electoral ordinario para entrar en receso al concluir el mismo, aún y cuando haya alguna elección extraordinaria, pues en ese caso, la sala respectiva deberá esperar la convocatoria del presidente del tribunal para volver a instalarse con un mínimo de personal y tiempo limitado para atender dichos comicios. Aquí no entramos a la explicación de cuándo inicia el proceso electoral y cuando concluye, pues esa cuestión ya fue abordada en el Capítulo II.

Lo que aquí nos interesa es determinar si ¿puede la ley secundaria ir más allá de lo que la Constitución le permite? Concretamente, ¿puede la ley secundaria imponer a las salas regionales un carácter temporal que la Ley Suprema no establece?

Ahora, si bien es cierto que el párrafo quinto del artículo 99 establece que la organización y competencia del tribunal serán los que determinen la Constitución y las leyes; para nosotros, este párrafo hace referencia a las cuestiones internas que deben normar la función del tribunal, así como la forma en que se habrán de repartir las funciones jurisdiccionales entre las salas que lo integran (superior y regionales), pero hasta ahí nada más. Para nosotros ese es el límite que impone el Pacto Federal a la ley secundaria.

Desde nuestra óptica, la esencia de la estructura del tribunal esta regulada, de manera muy clara, en el propio artículo 99; es decir, ahí se establece la existencia de un tribunal electoral, el cual se integra por una sala superior y por salas regionales, y se le encomiendan facultades, ya sean administrativas o jurisdiccionales que debe ejercer precisamente en ese marco constitucional. En ese orden de ideas, si la Constitución sienta las bases para la estructura y el funcionamiento del tribunal electoral, la ley secundaria, concretamente la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, no tiene porqué cambiar las bases estructurales dadas por la Ley Suprema.

En esa tesitura, la respuesta a los planteamientos supra citados, para nosotros sería que si la Constitución General no hace distinción alguna de temporalidad o permanencia entre las salas del tribunal y ordena que éste debe integrarse por una sala superior y por salas regionales, y que el único distingo que hace el Ordenamiento Supremo es que la superior es el órgano máximo; la ley orgánica no puede ir más allá de lo que le permite la propia Ley Fundamental, por lo que no puede limitar la función y competencia de las salas regionales con un carácter temporal que la Constitución General no les otorga.

Entonces, podemos afirmar de manera categórica que no hay sustento en el Pacto Federal para que el tribunal electoral tenga un órgano permanente y otros que funcionen sólo en los procesos electorales federales. Lo que significa, desde nuestro punto de vista, que los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que así lo establecen, contrarían la Ley Suprema de la Federación.

No es obstáculo a lo afirmado con antelación, el hecho de que en la exposición de motivos de la reforma de 1996 se dijo que el tribunal quedaría con una sala superior permanente y “salas regionales para cada proceso electoral”, pues como ya lo comentamos en el proceso de reforma no se dio ninguna discusión que tratara el tema, y si la finalidad de dicha reforma fue la de fortalecer, en todos sus aspectos, al tribunal electoral, parece que esa cuestión pasó inadvertida para los legisladores. Circunstancia ésta que no se contradice con el hecho de que la Constitución General no contempla temporalidad para las salas regionales, por lo que no se necesita una reforma constitucional para lograr la permanencia de las mismas, bastaría con la adecuación que se hiciera a la ley secundaria.

Sin duda, debemos hacer que prevalezca la constitucionalidad sobre cualquier otro interés y por ello, se debe otorgar a las salas regionales, de una vez por todas, la naturaleza e importancia que les corresponde al quitarles una característica de temporalidad que la Ley Suprema no les atribuye.

Desde esta perspectiva, el artículo 99 constitucional determina que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se integra por una sala Superior y por salas regionales, señalando a la primera de ellas como órgano máximo del tribunal; lo cual no contraviene lo que aquí se ha venido afirmando. El mismo precepto otorga las

facultades que le corresponden al tribunal, concretamente, la competencia que tiene y que ejerce a través de las salas que lo integran; por lo que, desde nuestro punto de vista, tanto las salas regionales como la superior, pueden conocer de los mismos medios de impugnación; con la única excepción que marca el párrafo II y que se refiere a las impugnaciones generadas con motivo de la elección presidencial en la que faculta sólo a la superior para resolverlas; ésta es la única excepción y distingo que hace el artículo en cita respecto de la competencia de las salas del tribunal electoral.

Por su parte, el artículo 60 constitucional, en sus párrafos segundo y tercero establece que las determinaciones sobre la validez de las elecciones de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del tribunal electoral y que las resoluciones que dicten estas salas podrán ser revisadas exclusivamente por la sala superior del propio tribunal; situación que tampoco contradice lo que hemos dicho, pues autoriza a la sala superior a revisar las sentencias que dicten las regionales en el juicio de inconformidad, lo cual viene a robustecer nuestra postura en el sentido de que la única diferencia que la Constitución General establece entre las salas del tribunal, tiene que ver con el carácter revisor y de segunda instancia que tiene la superior, nada más.

Por todo lo expresado en este apartado, nos atrevemos a afirmar que no hay fundamento constitucional para que el tribunal tenga órganos temporales y que, tanto la sala superior como las regionales tienen competencia para conocer de todos los medios de impugnación, con excepción de los que tengan relación a la elección presidencial, así como con el medio impugnativo para hacer valer la segunda instancia dentro del propio tribunal, los cuales competen de manera exclusiva a la superior.

4.6. Hacia una redistribución de competencia entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Es necesario que aquí recordemos la distribución de competencia que hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entre las salas del tribunal electoral:

ARTÍCULO 189

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en

los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior, serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;

b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables;

d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia;

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; y

h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores...

Artículo 195

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

I.- Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral

federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

II.- Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

III.- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios; ...

Tampoco debemos perder de vista que el artículo 99 establece la competencia de todo el tribunal electoral y por ende, de las salas que lo integran, llámense regionales o superior; y que como ya hemos señalado la única competencia que establece exclusivamente para la superior es la relativa a las impugnaciones a la elección presidencial, por lo que debemos entender que tanto las regionales como la superior están facultadas para conocer de los mismos medios de impugnación.

Al respecto, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que:

Artículo 3o...

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

De lo anterior, se desprenden los siguientes medios de impugnación:

- Recurso de revisión;
- Recurso de apelación;
- Recurso de reconsideración;
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- Juicio de inconformidad;

- Juicio de revisión constitucional electoral; y
- Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

La procedencia y características especiales de estos medios impugnativos, ya fueron abordadas en el capítulo III, por lo que aquí no se hará referencia alguna a dichos tópicos.

La idea que nosotros tenemos y que nos parece la más adecuada, es cambiar el esquema del sistema de medios de impugnación como actualmente se contempla, pues según lo tratamos en el capítulo III de este trabajo, dicho sistema es muy complejo (lo que se evidencia con el alto número de asuntos que son desechados por cuestiones técnicas) y si estamos buscando fortalecer al órgano jurisdiccional en la materia, debemos simplificar dicho sistema. Bajo esta óptica, deberá hacerse la redistribución de competencia tomando en cuenta la importancia de los asuntos; de tal manera que la sala superior sólo revise y conozca de aquellos asuntos de mayor trascendencia, dejando a las salas regionales como última instancia en la mayoría de los casos.

La base constitucional del sistema de medios de impugnación en materia electoral la tenemos en el artículo 41, fracción IV, en donde se determina que éste tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales y que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la misma Constitución.

Por su parte, el artículo 99 constitucional, como ya se ha dicho en diversas ocasiones, establece entre otras cuestiones, que el tribunal electoral es la máxima autoridad en la materia, con la excepción que ya conocemos; que se integra por una sala superior y por salas regionales y precisa las facultades que este tribunal tiene como órgano jurisdiccional.

Lo anterior, nos lleva a afirmar que para poder realizar ese nuevo esquema del sistema de medios de impugnación en materia electoral, no es necesaria la reforma

constitucional, sino que basta que nos apeguemos a los principios que se derivan de sus artículos 41, fracción IV; 60 y 99.

Ahora bien, el sistema de medios de impugnación como actualmente se contempla en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, está integrado por 7 recursos y juicios que proceden, según los actos o según las autoridades que los emiten, así como si hay o no proceso electoral federal. Específicamente, 5 son de naturaleza estrictamente electoral; 1 administrativo y 1 laboral.

En esa tesitura, nuestra propuesta se centra en la reducción de los medios de impugnación estrictamente electorales en 3 y 1 de naturaleza laboral. Con independencia del nombre o denominación que pueda darse a estas propuestas, nosotros les daremos una denominación, que no necesariamente es el más correcto, pero que es importante para no causar confusiones.

1. JUICIO ELECTORAL; que será procedente para combatir todo acto o resolución que tenga que ver con los resultados de las elecciones, tanto a nivel federal como local:

- Impugnación de elecciones de diputados y senadores, competencia de las salas regionales en el ámbito en que ejerzan su jurisdicción;
- Impugnar la elección de Presidente de la República, competencia exclusiva de la sala superior y que se resolverá en única instancia.
- Para impugnar los actos y resoluciones emitidos por tribunales y organismos electorales competentes para calificar y organizar comicios en las Entidades Federativas y en el que las salas regionales serían competentes de acuerdo al ámbito territorial donde ejercen su jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con las siguientes fracciones del artículo 99 constitucional:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la

elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; ...

2. RECURSO DE APELACIÓN; mediante el cual se podrían impugnar otro tipo de actos que no tengan que ver con resultados electorales y que sean emitidos, bien por autoridades electorales federales en sus diferentes niveles, o por autoridades locales. Asimismo, este medio sería el idóneo para hacer valer la segunda instancia al interior del tribunal electoral.

- Para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales en sus tres niveles: central, local y distrital. La sala superior tendría competencia para conocer de actos y resoluciones de estas autoridades sólo a nivel central, mientras que las regionales en los demás casos y en los que ejercerían su jurisdicción de acuerdo al domicilio de la autoridad responsable, las decisiones tomadas en este recurso serían definitivas e inatacables.
- Para impugnar las sentencias emitidas por las salas regionales en los juicios de nulidad.
- Para impugnar actos o resoluciones de organismos o tribunales electorales en las Entidades Federativas y que no tengan que ver con resultados electorales,

Lo anterior, de conformidad con las fracciones siguientes del artículo 99:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ...

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que establezcan las leyes.

También es acorde con lo dispuesto en el artículo 60 constitucional:

Artículo 60: ...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas

regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

3. JUICIO DE PROTECCIÓN CIUDADANA; para hacer valer los derechos políticos electorales del ciudadano de votar, ser votado, asociación y afiliación. En estos casos, será competente para conocerlo la sala regional que ejerza jurisdicción de acuerdo al domicilio de la autoridad responsable y su resolución será definitiva e inatacable. Si el acto o resolución lo emiten los órganos centrales del IFE, la competente será de la sala superior y en única instancia. Lo que es congruente con:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ...

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

No obstante que en dicha fracción no se establece el derecho de asociación, como bien se trató en el capítulo III de este trabajo, la jurisprudencia de la sala superior ha determinado que el derecho de asociación y el de afiliación son diferentes y que ambos cuentan con la protección constitucional.

4. JUICIO PARA DIFERENCIAS LABORALES, en los que no sólo se contemplarían los supuestos de trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Instituto Federal Electoral, sino también podrían entrar en estos supuestos los conflictos de los servidores de tribunales electorales locales, bien por no contemplar una segunda instancia o bien porque no hay una regulación en la ley. Propuesta que tiene fundamento en la parte conducente del precepto constitucional:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ...

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

IX. Las demás que establezcan las leyes.

Las propuestas mencionadas, permitirán tener un sistema de medios de impugnación mucho más simplificado de lo que actualmente es, y aunado a que las salas regionales del tribunal serían permanentes para poder atender los asuntos de su competencia, se fortalecería la posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como uno de los principales actores de la vida política nacional, y por ende, acarrearía beneficios a la justicia electoral.

Por otro lado, las salas regionales tendrían, por fin, el lugar que les corresponde como órganos integrantes del propio tribunal electoral, mientras que la sala superior se convertiría en un verdadero órgano máximo y revisor de asuntos de verdadera trascendencia e importancia para el país. En ese sentido es importante que se contemple, bajo este nuevo esquema de jurisdicción electoral, la facultad de atracción para la sala superior, en la que pudiera atraer, de manera oficiosa o a petición de parte, aquellos asuntos que por su importancia nacional requieran un pronunciamiento por parte de ese órgano.

No queremos concluir este trabajo sin manifestar que, ya sea de la forma en que aquí lo proponemos, o mediante cualquier otro mecanismo que resulte adecuado, es necesaria la reflexión seria y la crítica positiva para hacer crecer, aún más, las instituciones democráticas de nuestro país. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tendido un desempeño cada vez más importante y cada vez más estelar en la vida política de México; sin embargo, hay algunos tópicos que deben atenderse, como lo es la desproporcionalidad competencial entre sus órganos y la situación de temporalidad de sus salas regionales, en los que si no se actúa para lograr la redistribución de competencia y por ende, la permanencia de esos órganos, el costo podría ser más alto de lo que imaginamos. Por ello, nosotros abogamos para que sean escuchadas todas las voces que se han levantado en pro de seguir fortaleciendo al tribunal electoral y no quedarnos en lo que llamó el ex presidente Zedillo la “reforma definitiva” de 1996.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Tribunal de lo Contencioso Electoral nació con una competencia muy limitada que no le permitió tener un papel estelar en su corta existencia; no obstante, resultó ser la base para la búsqueda de una institución encargada de dar solución jurídica a los conflictos electorales.

SEGUNDA. A pesar del gran avance que significó la creación del Tribunal Federal Electoral en 1990, la reforma fue parcial porque se permitió que los colegios electorales siguieran revisando, en algunos casos, sus resoluciones.

TERCERA. A partir de la reforma de 1990, se contempló para los tribunales electorales una integración por salas, así como el distingo que hasta la fecha existe y es el relativo a la permanencia y la temporalidad entre las diferentes salas que los han integrado.

CUARTA. El logro fundamental de la reforma de 1993, fue la supresión del sistema de autocalificación en las cámaras de diputados y senadores.

QUINTA. Con la creación de la sala de segunda instancia surge la biinstancialidad en el Tribunal Federal Electoral y se otorga la característica esencial de toda máxima autoridad que se deriva de la definitividad y firmeza de las resoluciones que emite.

SEXTA. Para la sala de segunda instancia se contempló la temporalidad, al igual que las salas regionales, dejando una laguna legal pues no sólo durante el proceso electoral se pudieron dar decisiones importantes en la vida democrática del país.

SÉPTIMA. El aspecto más relevante de la reforma de 1996 tienen que ver con la creación del sistema integral de justicia electoral, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de la impugnación a las leyes electorales y el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación conoce de las impugnaciones a los actos y resoluciones que se den en la materia.

OCTAVA. No obstante la incorporación del tribunal electoral al ámbito del Poder Judicial Federal, en algunos aspectos de organización interna y de sus servidores, no parece que ese órgano sea parte de ese poder pues se rige por reglas totalmente diferentes a las que se emplean para el resto de los órganos y servidores del Poder Judicial de la Federación.

NOVENA. El tribunal electoral es un órgano jurisdiccional de máxima jerarquía, garante de los principios de constitucionalidad y de legalidad, no obstante que la Suprema Corte de Justicia le quitó facultades para desaplicar preceptos electorales contrarios a la Carta Magna.

DÉCIMA. Si el objeto del sistema de medios de impugnación es garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad y según el criterio del Máximo Tribunal de la Nación el tribunal electoral sólo puede garantizar de manera parcial la constitucionalidad de actos y resoluciones, no existe el llamado sistema “integral” de justicia electoral.

DECIMAPRIMERA. Para ocupar la magistratura electoral ya sea para la sala superior o las regionales, son mayores los requisitos exigidos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrado de circuito, respectivamente, pues los electorales tiene que satisfacer, además, los diversos que prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DECIMASEGUNDA. Es menester que se prevea un mecanismo más completo para ocupar las magistraturas electorales, pues la ley no establece qué procedimiento debe seguirse si son rechazadas, por segunda ocasión, las ternas enviadas por el Máximo Tribunal de la Nación.

DECIMATERCERA. En virtud de que los magistrados de sala superior se asimilan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los regionales a los magistrados de circuito, debe contemplarse un procedimiento de elección diferente para la magistratura regional,

como podría ser un concurso abierto de oposición o cualquier otro mecanismo que garantice la transparencia en el proceso de designación.

DECIMACUARTA. La mayoría de las atribuciones que se le encomiendan al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las ejerce su sala superior, en franco detrimento de sus demás órganos jurisdiccionales.

DECIMAQUINTA. Por ser mínimas las facultades que tienen las salas regionales además de su temporalidad, se crea una desventaja para el propio tribunal pues no hay un aprovechamiento óptimo de los recursos, principalmente humano pues la experiencia que se acumula tras un proceso electoral no es aprovechada por la sala superior.

DECIMASEXTA. Es necesario que al seno del tribunal electoral se instrumente la carrera judicial como es el caso de otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

DECIMASEPTIMA. El desequilibrio en las cargas procesales entre la sala superior y las regionales hacen necesaria la redistribución competencial, pues estas últimas además de ser temporales tienen una competencia muy limitada que no permite que sean un verdadero filtro para los asuntos que llegan a la superior; así se puede evitar que ésta se sature de asuntos poco importantes y que las regionales tiendan a desaparecer.

DECIMAOCTAVA. No hay sustento en el Pacto Federal para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenga un órgano permanente y otros que funcionen sólo en los procesos electorales federales; lo que significa que los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que así lo establecen, son contrarias a la Ley Suprema.

DECIMANOVENA. De acuerdo al artículo 99 de la Constitución General, tanto la sala superior como las regionales tienen competencia para conocer de todos los medios de impugnación, con excepción de los que tengan relación a la elección presidencial, así como con el medio impugnativo para hacer valer la segunda instancia en el propio tribunal, los cuales competen de manera exclusiva a la superior.

VIGÉSIMA Es necesario que el sistema de medios de impugnación se simplifique a través de una reducción de los medios de impugnación estrictamente electorales en 3: Juicio electoral; Juicio de protección ciudadana y un recurso de apelación. Así como 1 de naturaleza laboral.

VIGESIMAPRIMERA. Sin duda alguna la reforma de 1996 incluyó tópicos novedosos que estuvieron ausentes en las anteriores, sin embargo no podemos decir que se colmaron por completo las lagunas y que nuestras instituciones electorales son perfectas, por ello debemos seguir pugnando por el constante mejoramiento de las instituciones democráticas del país.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, Ensayo, TRICOEL, México, [s. a.].

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, (colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, no. 25), Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1997.

AZIZ NASSIF, Alberto y Jacqueline Peschard (coord.). *Las elecciones federales de 1991*, (serie la democracia en México: actualidad y perspectivas) Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en humanidades, UNAM-Porrúa, México, [s. a.].

BARRA MEXICANA, COLEGIO DE ABOGADOS. *Diagnóstico y propuestas sobre los sistemas de impartición de justicia en México*, (colección Foro de la Barra Mexicana) Tomo II, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Themis, México, 2004.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. “El regreso de la jurisdicción de amparo al conocimiento de la materia electoral”, Ensayo, México, 2003.

BARREIRO PERERA, Francisco Javier. “Permanencia de las Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, Ensayo, México, 2003.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral “TRICOEL”*, Ensayo, México, 1988.

CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Quinta edición, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión-Porrúa, México, 2000.

CASTAÑEDA, Fernando (coord.) *El debate nacional, Escenarios de la democratización 2*, UNAM, México, 1998.

CIENFUEGOS SALGADO, David y Mario Islas Colín (coord.), *Temas electorales*, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense y Revista Voz y Voto, México, 2004.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. *Memorias del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*, Poder Judicial de la Federación, México, [s. a.].

DIETERICH STEFFAN, Heinz. *Nueva guía para la investigación científica*, (colección Ariel), Planeta, México, 1996.

ELIAS MUSI, Edmundo. *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, segunda edición, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord). *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., segunda edición, Porrúa, México, 2001.

GALVAN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral*, Mc-Graw Hill, México, 1998.

GARCÍA OROZCO, Antonio. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1973.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho procesal civil*, Trillas, México, 1997.

- *Teoría General del Proceso*, Novena edición, Harla, México, 1998.

LARROSA, Manuel y Ricardo Espinoza (coord) *Elecciones y partido políticos en México, 1996*, Centro de Estadística y documentación electoral, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Elementos para la investigación (metodología y redacción)*, tercera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

MELGAR ADALID, Mario. *La justicia electoral* (Cuadernos para la reforma de la justicia), # 6, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo. (coord.) *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, UNAM-Porrúa, México, 1999.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *José María Iglesias y la incompetencia de origen*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

NIETO, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. *Evolución de la justicia electoral en México*, Porrúa-UNAM, México, 2001.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coord.). *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*. IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA, TEPJF, México, 2001.

- *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo III, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo y PNUD, México, 1999.

OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*, Cuarta edición, Colección Textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1991.

PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*, quinta edición, Editorial constitucionalista-IFE, México, 1999.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. *Permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tesis para obtener el grado de Maestría, UNAM, 1999.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Metodología del derecho*, cuarta edición, Porrúa, México, 1999.

REBOLLO FERNÁNDEZ, José Luis. “La jurisdicción electoral”. Ponencia presentada en el *Diplomado en Derecho Electoral*, celebrado en la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante el año de 1999.

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial y José Gilberto Garza Grimaldo. *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*, (colección Compila), Congreso del Estado de Guerrero, México, [s. a.].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Manual del juicio de amparo*, segunda edición actualizada, Themis, México, 1994.

- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, vigésimo segunda edición actualizada, Porrúa, México, 1999.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA *El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho*, El tribunal, México, [s. a.].

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Compilación oficial de Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, el tribunal, México, 2005.

- *Evolución Histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, el tribunal, México, 2002.

- *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral*, (colección Sentencias Relevantes) el tribunal, México, 1998.

- *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, el tribunal. México, 2003.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. *Reforma del Estado*, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1996.

VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones constitucionales* (colección Obras completas de Ignacio L. Vallarta), edición de Alejandro Vallarta, Porrúa, México, 1894.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Porrúa, Decimacuarta edición, México, 2000.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española, vigésima segunda edición, Madrid, 2001.

DICCIONARIO ELECTORAL MEXICANO. Félix Andrés Aceves Bravo, Universidad de Guadalajara, México, 1994.

HEMEROGRAFÍA

Revistas

Congresistas, 15 de noviembre de 2004, año 4, número 95, México.

Crónica legislativa, año IV, nueva época, número 3, junio-julio 1995. H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, México.

Revista Del Tribunal Estatal Electoral de Durango, Año 4, número 15, octubre-diciembre 2002, México.

Este país, Globalización y estado de derecho, Número 139, octubre 2002, México.

Foro jurídico, Asociación nacional de doctores en derecho, Febrero 2004, número 4, 3ª. Época, México.

Justicia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1998, número 11, México.

Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2001, número 15, México.

Respuesta, Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, A.C., año 2, número 06, agosto de 1996, México.

Voz y voto, número 138, agosto de 2004, México.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

OTROS

- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1988.

- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación 15 de agosto de 1990.
- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación 3 de octubre de 1990.
- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación 10 de enero de 1991.
- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación 12 de agosto de 1996.
- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 1996.
- Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 de noviembre de 1996.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

- Disco compacto IUS 2004 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal con dirección www.cjf.gob.mx.
- Página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con dirección www.trife.org.mx.