

CAPÍTULO VIII

| | |
|---|-----|
| EL TRIBUNAL ELECTORAL COMO MÁXIMA AUTORIDAD JURIS- DICCIONAL PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES CON- TENCIOSAS | 691 |
| 1. La garantía de justicia | 691 |
| 2. Rumbo a la configuración de una jurisdicción autónoma en materia electoral | 692 |
| 2.1 La calificación de las elecciones y el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia (1977-1987) | 693 |
| 2.2 La calificación de las elecciones y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo (1987-1989) | 696 |
| 2.3 La calificación de las elecciones y la creación del Tribunal Federal Electoral como organismo jurisdiccional autóno- mo (1990-1993). Su organización, atribuciones y funciona- miento | 699 |
| 2.4 Cotejo entre la regulación jurídica del Tribunal de lo Con- tencioso Electoral de 1987 y la regulación jurídica del Tribu- nal Federal Electoral, organizado con apego a la reforma constitucional de 1990 | 702 |
| 3. La reforma constitucional de 1993 y la configuración del Tri- bunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccio- nal en materia electoral | 706 |
| 3.1 Consideraciones de carácter general | 706 |
| 3.2 La organización del Tribunal Federal Electoral | 709 |
| 3.3 Los requisitos que debían satisfacer los magistrados de la Sala Central y regionales del Tribunal | 710 |
| 3.4 La competencia del Tribunal Federal Electoral (1993-1996) | 711 |

| | |
|--|-----|
| 3.4.1 La competencia genérica del Tribunal | 711 |
| 3.4.2 Semejanzas y diferencias entre la entonces Sala Central y las salas regionales | 712 |
| 3.4.3 Integración y competencia de la Sala de Segunda Instancia | 715 |
| 3.5 Reflexión formulada en 1994 sobre las vías que en ese entonces se podían intentar a efecto de procurar el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral | 717 |
| 4. La reforma constitucional de 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | 719 |
| 4.1. Consideraciones de carácter general | 719 |
| 4.2. La organización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | 726 |
| 4.3. Los requisitos que deben satisfacer los magistrados de la Sala Superior y regionales del Tribunal | 733 |
| 4.4. La competencia del Tribunal Electoral en lo general y la competencia específica de cada sala en lo particular | 736 |
| 4.4.1 La competencia genérica del Tribunal | 736 |
| 4.4.2 La competencia de la Sala Superior | 737 |
| 4.4.3 La competencia de las salas regionales | 741 |
| 4.5 Semejanzas y diferencias entre la Sala Superior y las salas regionales | 742 |
| 5. Las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para formular jurisprudencia en materia electoral | 745 |
| 5.1 Consideraciones generales | 745 |
| 5.2 Análisis de las facultades que tenía la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para formular jurisprudencias en materia electoral | 748 |
| 5.3 La reforma de 1996 y los términos en que se faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para establecer jurisprudencia | 757 |

CAPÍTULO VIII

EL TRIBUNAL ELECTORAL COMO MÁXIMA AUTORIDAD JURISDICCIONAL PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES CONTENCIOSAS

1. LA GARANTÍA DE JUSTICIA

De entre las disposiciones que conforman a nuestro Estado de derecho y que tienen una importancia señalada para crear la atmósfera de seguridad dentro de la cual toda persona cuente con los medios necesarios para hacer respetar sus derechos, revisten particular importancia las contenidas en el artículo 17 constitucional, ya que de conformidad a las mismas, ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho; los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales.

La prohibición consistente en que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, obedece a que tales prácticas son la expresión de la venganza privada, la cual resulta incompatible con los principios que rigen a una sociedad civilizada.

Pero precisamente porque en una sociedad bien organizada resulta indispensable que el daño hecho a una persona en sus derechos sea considerado un daño a la sociedad, el artículo 17 constitucional configura la llamada garantía de justicia que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia pronta y expedita en defensa de sus derechos, así como el deber correlativo que tiene el Estado de crear y organizar tribunales encargados de impartir justicia y resolver los juicios que se sometan a su consideración dentro de los plazos y términos que señalan las leyes, ya que —se ha señalado— justicia retardada es justicia denegada.

Ahora bien, la doctrina constitucional considera que la garantía de justicia debe ser enfocada bajo dos aspectos fundamentales:

Primero. El que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos.

Segundo. El que contempla un recurso o procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que comporten la violación de alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra. Concebido en estos términos tal recurso o procedimiento figura tanto en la propia Constitución, concretamente en sus artículos 103 y 107, así como en la Ley de Amparo, reglamentaria de los citados preceptos constitucionales, como en el artículo 41 constitucional y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentario de los principios constitucionales electorales.

2. RUMBO A LA CONFIGURACIÓN DE UNA JURISDICCIÓN AUTÓNOMA EN MATERIA ELECTORAL

El primer paso que se dio en nuestro medio en dirección de crear una jurisdicción electoral tuvo lugar en 1977 al configurarse el recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que hubieran calificado las elecciones de las cámaras del Congreso de la Unión. Más tarde, en 1987, se derogaron las bases de dicho recurso y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) como un organismo autónomo del Poder Judicial y al que se le confirió un carácter administrativo; con posterioridad, en 1990 se configuró el Tribunal Federal Electoral con el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, y a través de la reforma constitucional de 1993 se le confirió a dicho tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Ahora bien, a través de la reforma constitucional de 1996 se dio un giro en esta materia, y se sentaron las bases configurativas de un Tribunal Electoral que, a partir de entonces, forma parte del Poder Judicial de la Federación. Es por ello que en el presente capítulo se analizarán en primer término dichas experiencias y con posterioridad se estudiará la organización y el funcionamiento del tribunal en el presente.

2.1 *La calificación de las elecciones y el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia (1977-1987)*

Con el propósito de imprimir mayor objetividad a los resultados de todo proceso electoral y sentar las bases para poder recurrir los resultados electorales en caso de que se detectaran violaciones sustanciales que pudieran ser determinantes en los resultados de una elección particular, en 1977 el Ejecutivo Federal propuso adicionar tres párrafos al artículo 60 constitucional a efecto de configurar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones que adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los presuntos diputados. Como resultado de ello en esa ocasión se adicionaron tres párrafos en los siguientes términos:

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso.

En la exposición de motivos que acompañó a la propuesta de adición correspondiente, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el Recurso de Reclamación, debería verificar los planteamientos que formulara el reclamante y determinar si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Asimismo, se manifestó que en estos casos la Suprema Corte de Justicia actuaría sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizaría los hechos tal como aparecieran probados, correspondiéndole resolver de acuerdo con los elementos de convicción que se le presentaran. También se puso especial énfasis en destacar que las resoluciones que emitiera la Suprema Corte tendrían carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarían o anularían la calificación hecha por los colegios electorales.

A través de la ley reglamentaria correspondiente se determinaron los requisitos de procedencia así como el trámite a que se debía sujetar el Recurso de Reclamación con la finalidad de que a través del mismo exclusivamente se plantearan los casos de violaciones sustanciales cuya trascendencia se estimara determinante en los resultados de una elección particular, buscando con ello evitar la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito no fuera otro que el de entorpecer la instancia de calificación.

Con apego a lo dispuesto por la LOPPE, cualquier partido político podía interponer el recurso siempre y cuando lo hiciera dentro de los tres días hábiles posteriores a la fecha en que el Colegio Electoral hubiera calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados. Al respecto, se disponía que a ningún recurso formulado con posterioridad se le daría trámite.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso precisaba que la presentación de este recurso no suspendería los efectos de la calificación del colegio, por considerar que de lo contrario un número indefinido de casos pendientes pudiera originar que, por falta de quórum, la Cámara no se instalara el 1o. de septiembre, fecha en que en ese entonces y por disposición de la Constitución, el Poder Legislativo Federal debía iniciar su periodo ordinario de sesiones. Por esta razón y con objeto de asegurar el funcionamiento continuo de las instituciones de la República, se dispuso que los presuntos diputados cuya elección fuera reclamada debían rendir su protesta y ejercer las funciones del cargo hasta en tanto resolviera la Suprema Corte.

De esta forma, si la Suprema Corte encontraba fundados los conceptos de violación expresados por el recurrente, debía de hacerlo del conocimiento de la Cámara de Diputados, la cual debía turnar el expediente a una comisión que se debía integrar con objeto de calificar de nuevo la elección en cuestión.

Si la Cámara estimaba que debía anularse la elección porque el candidato no reunía los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución, el Colegio Electoral podía declarar diputado al candidato que hubiera obtenido la votación más cercana a la del que obtuvo constancia de mayoría, y si fuera por otro motivo debía convocar a elecciones extraordinarias.

En resumen, la vertebración del Recurso de Reclamación respondió, en el ánimo de sus promotores, al propósito de imprimir una mayor obje-

tividad a los resultados de todo proceso electoral, pero evitando injerencias indebidas del Poder Judicial en el Poder Legislativo que pudieran dar lugar a un enfrentamiento entre dichos poderes; sin embargo, este punto fue uno de los más controvertidos de la reforma de 1977.

Quienes apoyaban la reforma consideraban que resultaba positivo que la Suprema Corte de Justicia participara en cuestiones electorales, ya que en una materia tan compleja como la electoral, resultaba conveniente que su tratamiento se le confiara a un órgano del Poder Judicial, que por su propia naturaleza, es el que ofrece la máxima garantía para el correcto desarrollo del “debido procedimiento legal”.

En cambio, para otra corriente, resultaba inconveniente involucrar a un poder eminentemente jurídico como lo es la Suprema Corte de Justicia, en el conocimiento de cuestiones políticas, ya que se desnaturalizan sus funciones si se le saca de la órbita jurídica que le es propia y se da participación en asuntos políticos; consecuentemente, consideraban que inmiscuir a la Suprema Corte en cuestiones políticas actúa en contra del propósito de consolidar al Poder Judicial como un poder de derecho.

Otro grupo dentro de esta corriente consideraba que la intervención de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo resultaba poco afortunada, toda vez que implicaba una violación al principio de la separación de poderes, ya que en un régimen presidencial los poderes políticos tienen vida constitucional independiente y el hecho de darle participación al Poder Judicial en la calificación de las elecciones del Poder Legislativo lo colocaba, en alguna medida, por encima de dicho Poder, lo que resulta políticamente inadmisibles.

Así, con el tiempo se fue evidenciando de manera cada vez más clara que los términos de la reforma de 1977 resultaban insatisfactorios.

Pero también se fue generando en forma paralela el convencimiento de que si se quería resolver los conflictos electorales con apego a derecho, se requería promover la creación de un tribunal que si bien debía ser independiente del Poder Judicial, debía configurarse como un órgano de plena jurisdicción y en cuya integración interviniera, necesariamente, el Poder Legislativo.

En vista de ello, en 1987 el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del poder constitucional reformador una iniciativa de reformas al artículo 60 constitucional, a efecto de suprimir el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional se señalaron, entre otras, las siguientes consideraciones:

Uno de los aspectos que más controversias han producido entre los juristas y los publicistas en la historia reciente de nuestras instituciones políticas ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. De aquí que el Ejecutivo Federal haya considerado que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deban quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político...

Con base en estas consideraciones, se propuso al poder revisor y éste aprobó la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional.

2.2 La calificación de las elecciones y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo (1987-1989)

Una vez derogadas las bases estructurales del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia y con objeto de establecer un sistema tendiente a asegurar que el proceso electoral se desenvuelva conforme a la ley, en 1987 se propuso y el poder revisor aprobó las siguientes bases para conformar un régimen contencioso electoral en los siguientes términos:

(Artículo 60 constitucional) Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas... 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 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 de la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Como se puede apreciar, las bases constitucionales resultaban por demás escuetas, toda vez que la Constitución tan sólo señalaba que la ley determinaría la competencia del tribunal y que sus resoluciones podían ser modificadas por las respectivos colegios electorales.

En seguimiento de estas disposiciones, el Código Federal Electoral de 1987 reguló la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que configuró como un organismo autónomo de carácter administrativo competente para resolver los recursos de apelación y queja que en materia electoral configuraba la ley, precisándose que sus resoluciones sólo podrían ser modificadas por el Colegio Electoral de cada Cámara, lo que quería decir que éstos eran la última instancia en la calificación de las elecciones, y sus resoluciones tenían el carácter de definitivas e inatacables.

En su oportunidad se criticó el hecho de que el Código Federal Electoral (CFE) de 1987 caracterizara al tribunal como un organismo de carácter administrativo, ya que no era ni lo uno ni lo otro; asimismo se consideró que la denominación del Tribunal de lo Contencioso Electoral dejaba mucho que desear, toda vez que por una parte no precisaba su ámbito espacial de competencia y, por otro, el término contencioso resultaba innecesario toda vez que este tipo de asuntos son los propios de todo tribunal.

Por lo que hace a su composición, cabe destacar que en los términos del CFE de 1987, el Tricoel se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en mayo del año anterior a la elección a propuesta de los partidos políticos, precisándose que la iniciativa correspondiente debía tener su origen en la Cámara de Diputados y requiriéndose que el dictamen respectivo fuera ratificado por la Cámara de Senadores. Asimismo se dispuso que debería fungir como presidente del tribunal, el magistrado que designara el pleno para cada elección federal, y que los magistrados serían nombrados para ejercer sus funciones por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados.

Según lo dispuesto por el artículo 361, el tribunal debía resolver siempre en pleno, el cual se integraba con un mínimo de seis magistrados, entre los que debía estar el presidente; las resoluciones se tomaban por mayoría de votos y sus sesiones debían ser públicas.

El Tribunal se organizó en forma centralizada y tenía su sede única en el Distrito Federal, lo que daba como resultado que los recursos que se presentaran en todos los distritos electorales y en todas las circunscripciones le tuvieran que ser remitidos, con lo cual se dificultaba la inmediatez de las resoluciones.

En relación con su funcionamiento, cabe hacer notar que el Tricoel tan sólo funcionaba de octubre del año anterior a las elecciones al término del proceso electoral, es decir, por un lapso aproximado de un año.

De los recursos que configuró el CFE de 1987, el más importante era el de queja, el cual tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o, en su caso, de la elección efectuada en un determinado distrito electoral y siempre que se diera alguna de las causales de anulación previstas por el Código.

Es cierto, como se ha dicho, que las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral en materia de queja eran obligatorias para los recurrentes y para los organismos electorales; eran asimismo inatacables, porque en su contra no procedía medio de impugnación alguno; sin embargo, no eran definitivas porque por disposición del artículo 60 constitucional eran susceptibles de ser modificadas por los correspondientes colegios electorales. En consecuencia, en materia de nulidad de elecciones la queja no era sino una instancia previa constituyendo la última instancia la calificación del Colegio Electoral, el cual resolvía en definitiva sobre la validez o nulidad de una determinada elección,⁸⁴

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral que recaían a los recursos de queja, podían ser modificadas por los colegios electorales sin tener necesidad de fundar ni de motivar la resolución que al efecto adoptaran.

2.3

⁸⁴ Consúltese a Galván Rivera, Gregorio, “Tribunal de lo Contencioso Electoral. Creación, integración, competencia”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989.

2.3 La calificación de las elecciones y la creación del Tribunal Federal Electoral como organismo jurisdiccional autónomo (1990-1993). Su organización, atribuciones y funcionamiento

Los partidos políticos consideraron que la regulación jurídica contenida en el CFE de 1987 resultó altamente insatisfactoria, sobre todo a la luz de la jornada electoral de 1988, por lo que en respuesta a sus planteamientos, la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados configuraron, durante 1989, diversos foros de consulta con objeto de conocer los cambios que en materia electoral consideraban indispensables. Del análisis de los trabajos presentados así como del dictamen que elaboró la Comisión que se creó a efecto de sistematizar los cambios propuestos, se desprende que las ponencias presentadas permitían formular ocho puntos de coincidencias básicas, siendo éstas las siguientes: 1) partir del reconocimiento de que la calificación electoral debe ser jurídico-política; 2) configurar medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto de los diferentes actos del proceso electoral; 3) observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales; 4) procurar el imperio del derecho en todo el proceso electoral; 5) mejorar la organización y el funcionamiento del Tribunal Electoral con suficiente competencia y atribuciones; 6) descentralizar su funcionamiento creando la posibilidad de que el Tribunal funcione en salas regionales; 7) conferir a las resoluciones del Tribunal un carácter obligatorio y vinculante, y 8) establecer que el órgano calificador emita dictamen inmediato de aquellas constancias que no sean impugnadas.

En dicho dictamen se expresó que prevaleció una diferencia fundamental entre quienes argumentaban que la calificación debía hacerse por el Tribunal y entre quienes sostenían la observancia del principio de autocalificación.

En el dictamen se afirma que con el fin de conciliar estas posiciones la subcomisión propuso el establecimiento de un sistema de recursos a interponer tanto ante el organismo al que se le confiera la responsabilidad de organizar las elecciones, como ante el Tribunal Electoral que se creara al efecto, y que a través de dichos medios de impugnación se deberá procurar conferirle definitividad a cada una de las diversas etapas que conforman el proceso electoral.

Estrechamente vinculado con lo anterior, la Comisión destacó el tema del Tribunal considerando que sus resoluciones únicamente deberían ser revisadas y, en su caso, modificadas por las dos terceras partes de los miembros de los colegios electorales. Sobre este punto existieron argumentos a favor y frontalmente en contra.

Respecto del Tribunal, hubo coincidencias en que para mejorar su organización y funcionamiento se requería que dicho órgano jurisdiccional contará no sólo con magistrados a los que les correspondiera resolver en forma colegiada los recursos que se les presenten, sino también con jueces instructores responsables de atender las diversas fases de la instrucción, integrar los expedientes y poner los asuntos en estado de resolución y de esta forma facilitar que el Tribunal pudiera cumplir con los fines de una justicia electoral segura y pronta dentro de los apretados términos del proceso electoral.

De igual manera se estimó que el sistema de recursos y el Tribunal serían la garantía de que los actos y resoluciones electorales deberían someterse al principio de legalidad.

Se coincidió asimismo que en la hipótesis de prevalecer el sistema de autocalificación, los colegios electorales se deberían integrar con un menor número de miembros.

Con base en estos puntos se configuró una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, misma que en su oportunidad fue aprobada por el poder revisor en los términos y condiciones que establece la ley suprema, hecho lo cual fue publicada en el *DOF* el 6 de abril de 1990 y a consecuencia de ello se adicionaron al artículo 41 constitucional los párrafos décimo, decimoprimer y decimosegundo, cuyos términos en ese entonces eran los siguientes:

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 electorales 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 aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por

los colegios electorales en los términos de los artículo 60 y 74 fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos 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.

Asimismo, cabe destacar que como resultado de la reforma constitucional de 1990, en los párrafos cuarto y quinto del entonces artículo 60 constitucional se dispuso lo siguiente:

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 existan 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.

A efecto de reglamentar estas bases constitucionales, el Congreso de la Unión aprobó, el 15 de julio de 1990, una iniciativa de ley que se conoce como COFIPE que, en la parte conducente, regula la organización y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral en tanto órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, competente para sustanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad, así como para imponer sanciones a los partidos políticos que no cumplan con sus obligaciones o con las resoluciones del Instituto Federal Electoral.⁸⁵

⁸⁵ Consúltense los títulos segundo y tercero del libro séptimo del COFIPE.

2.4 *Cotejo entre la regulación jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987 y la regulación jurídica del Tribunal Federal Electoral, organizado con apego a la reforma constitucional de 1990*

Si se realiza un breve cotejo entre la organización del Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987) y la del Tribunal Federal Electoral (1990) se podrán apreciar las siguientes diferencias esenciales:

En cuanto a su caracterización, cabe señalar que en tanto que el Tribunal de lo Contencioso Electoral era definido en el artículo 352 del CFE como un organismo autónomo de carácter administrativo, el Tribunal Federal Electoral era definido en el artículo 41 constitucional en su versión de 1990 como un órgano jurisdiccional autónomo correspondiéndole a los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizar su debida integración, caracterización que le confirió mayor peso, rango y jerarquía al Tribunal y ello no sólo por la norma que lo caracteriza sino también por los términos empleados.

Al respecto cabe hacer notar que con relación al Tribunal de lo Contencioso Electoral, la Constitución tan sólo señalaba que la ley determinaría la competencia del Tribunal y que sus resoluciones podrían ser modificadas por los respectivos colegios electorales, en tanto que a través del texto del artículo 41 constitucional, reformado en 1990, se precisaron las bases organizativas y funcionales del Tribunal Federal Electoral.

En cuanto a su denominación, resulta claro que la denominación del Tribunal de lo Contencioso Electoral dejaba mucho que desear por cuanto no precisaba su ámbito espacial de validez, y por cuanto ponía énfasis en subrayar el aspecto contencioso, siendo que éste es inherente a todo órgano jurisdiccional, en tanto que la denominación del Tribunal Federal Electoral resulta más afortunada por cuanto desde su denominación misma se precisa tanto su ámbito espacial como su ámbito material de validez.

En cuanto a su integración, resalta el hecho de que los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral eran nombrados por el Congreso de la Unión y en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los partidos políticos, en tanto que los magistrados integrantes de la Sala Central y de las salas regionales del Tribunal Federal Electoral son *electos* por la Cámara de Diputados y por una mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes, de entre los propuestos por el presidente de la República.

Por otra parte, en tanto que el Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, el Tribunal Federal Electoral en el periodo comprendido de 1990 a 1993 se integró con 17 magistrados propietarios (cinco integrantes de la Sala Central y tres integrantes de cada una de las cuatro salas regionales), y por seis magistrados suplentes (dos de la Sala Central y uno de cada una de las salas regionales) y al menos con 25 jueces instructores (la Sala Central y regionales contaban cada una, por lo menos, con cinco jueces instructores durante el proceso electoral).

En cuanto a la duración en el cargo, cabe señalar que los magistrados del Tricoma eran designados para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, con la posibilidad de poder ser ratificados, en tanto que los magistrados del Tribunal Federal Electoral integrantes de las sala Central y regionales fueron nombrados por ocho años pudiendo ser reelectos, disposición a través de la cual se buscó que los magistrados gocen de una considerable independencia respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo que intervienen en su elección.

En cuanto a su responsabilidad, cabe señalar que el Código Federal Electoral de 1987 era omiso al respecto, en tanto que de conformidad al párrafo II del artículo 41 constitucional, los magistrados y jueces instructores del Tribunal Federal Electoral serán independientes y responderán sólo al mandato de ley. A este respecto cabe precisar que en los términos de la ley reglamentaria, se crea una Comisión de Justicia competente para conocer de las faltas graves en que puedan incurrir los magistrados.

En cuanto a su organización, cabe destacar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral se encontraba organizado en forma centralizada y tenía su sede única en la ciudad de México, lo que daba como resultado que los recursos que se presentaran en todos los distritos electorales y en todas las circunscripciones le tuvieran que ser remitidos, en tanto que el Tribunal Federal Electoral estaba organizado en forma descentralizada, con una Sala Central y cuatro salas regionales que correspondían a cada una de las circunscripciones plurinominales en que se encontraba dividido el país (Distrito Federal, Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca), es decir, se contaba con una infraestructura organizativa descentralizada que permitía resolver los recursos que presentaran los partidos políticos con mayor inmediatez al lugar y al momento en que se suscitara el acto o la resolución impugnada.

En cuanto a su regulación interna, el CFE de 1987 no contenía disposición alguna respecto a la facultad del Tricoel para expedir su reglamento interior, en tanto que el COFIPE reformado en 1993, establecía expresamente que era facultad del Pleno del Tribunal aprobar y en su caso modificar el Reglamento Interior del Tribunal con base en el proyecto que le presentara la Comisión que al efecto se integrara.

En cuanto a su funcionamiento, cabe hacer notar que el Tricoel tan sólo funcionaba de octubre del año anterior a las elecciones al término del proceso electoral, es decir, por un lapso aproximado de un año, en tanto que el Tribunal Federal Electoral funcionaba en forma permanente a través de su Sala Central.

En cuanto a los actos o resoluciones de los órganos electorales que podían ser impugnados, cabe señalar que de los términos del Código Federal Electoral de 1987 no se desprendía claramente el universo de actos que podían ser impugnados, en tanto que de conformidad con los términos del artículo 41 constitucional y del COFIPE, por regla general todo acto o resolución de los órganos electorales podía ser impugnado, salvo los casos de excepción que expresamente contemplaba la ley.

En cuanto a la impugnación de los actos o resoluciones del órgano supremo encargado de organizar las elecciones, cabe señalar que en los términos del artículo 320 del CFE de 1987, para poder impugnar los actos o resoluciones de la Comisión Federal Electoral a través del recurso de apelación, eran necesario agotar previamente el recurso de revocación que resolvía la propia Comisión, es decir, en este caso dicha comisión era juez y parte, en tanto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 295, párrafo 1, inciso *b*, fracción II del COFIPE, los actos y resoluciones del Consejo General del IFE podían ser recurridos o impugnados por los partidos políticos directamente mediante el recurso de apelación, es decir, sin que se tuviera que agotar un recurso previo ante el propio Consejo.

Respecto a la substanciación de los expedientes, se puede decir que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no contaba con jueces instructores que tuvieran a su cargo la tramitación de los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución, en tanto que el TFE por disposición constitucional contaba con dichos jueces a los que asimismo se les precisaba su función.

En cuanto a los medios probatorios, el CFE tan sólo admitía pruebas documentales públicas, en tanto que el COFIPE, desde su versión de

1990, admitía la presentación de pruebas documentales públicas y privadas, y a partir de 1993 también se admitían pruebas técnicas cuando por su naturaleza no requiriera de perfeccionamiento, así como presuncionales y la instrumental de actuaciones; asimismo cabe destacar que el artículo 326-3, le confería facultades a los presidentes de las salas para que en casos extraordinarios ordenaran que se realizara alguna diligencia o se perfeccionara o desahogara alguna prueba.

Sobre el efecto de las resoluciones relacionadas con los resultados de la jornada electoral, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 338 del CFE de 1987, la nulidad de la votación recibida en una casilla, o de una elección, únicamente podía ser declarada por el Colegio Electoral que calificara la elección respectiva, en tanto que según lo dispuesto por el artículo 335 del COFIPE, en su versión de 1990, las resoluciones del Tribunal comprendían tres grados que aumentaban en intensidad en función de la gravedad de las irregularidades que invocaran y acreditaran los partidos políticos, pudiendo ser dichos resultados los siguientes: *a)* modificar exclusivamente el cómputo; *b)* modificar el cómputo y revocar la constancia de mayoría y otorgarla a la fórmula que resultara ganadora, y *c)* declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores respectiva y revocar la constancia de mayoría.

En relación con el punto anterior, se puede decir que el alcance de las resoluciones de uno y otro tribunal diferían diametralmente, ya que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral que recaían a los recursos de queja, en la práctica podían significarse como simples recomendaciones, toda vez que los colegios electorales podían modificarlas sin necesidad de satisfacer una mayoría calificada ni estar obligados a fundar y motivar su resolución, en tanto que en los términos de la reforma de 1990 al artículo 41 constitucional, las resoluciones que recayeran al juicio de inconformidad sólo podían ser revisadas y en su caso modificadas en los términos del artículo 60 de la ley suprema, es decir, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los respectivos colegios electorales, siempre y cuando de su revisión se infirieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas así como en la motivación del fallo o cuando éste fuera contrario a derecho. Ahora bien, como se verá más adelante, a partir de la reforma de 1993 se abrogaron las disposiciones anteriores y se dispuso que las resoluciones que recayeran al juicio de inconformidad sólo podrían ser modificadas por la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal.

En materia de sanciones, resulta oportuno destacar que en tanto que el Tricoel no tenía competencia para imponer sanciones a los partidos políticos, el COFIPE le confirió competencia al Tribunal Federal Electoral para imponer sanciones a los partidos políticos que incumplieran con las obligaciones que establecía la ley, o bien, cuando no cumplieran con las resoluciones de los organismos electorales.

Por último, cabe hacer notar que el Código Federal Electoral de 1987 no le confirió expresamente al Tribunal la facultad de establecer criterios obligatorios, en tanto que el COFIPE, desde su versión de 1990, le confirió facultad a la Sala Central para definir criterios obligatorios de interpretación normativa que debían sostener las salas del Tribunal (artículo 337).

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y LA CONFIGURACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL COMO LA MÁXIMA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

3.1 *Consideraciones de carácter general*

A partir de 1977 y con el transcurso de los años, fue ganando terreno el planteamiento formulado por diversos partidos políticos consistente en proponer la desaparición del sistema de autocalificación y la consecuente desaparición de los colegios electorales de las cámaras, y en su lugar configurar un sistema de calificación jurisdiccional que consolidara al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Con este propósito, el poder constitucional reformador aprobó una iniciativa a la Constitución, misma que fue publicada en el *DOF* de 3 de septiembre de 1993, y a resultas de la cual se reformaron los artículos 41 y 60 constitucionales, que si bien conservaron la estructura orgánica del Tribunal ideada en 1990, le introdujeron los cambios orgánicos y competenciales que se consideraron necesarios para que sus resoluciones pudieran tener, en todos los casos, el carácter de definitivas e inatacables.

Las reformas de referencia dieron como resultado que en los términos del párrafo décimo tercero del artículo 41 constitucional, se caracterizara al Tribunal Federal Electoral ya no sólo como “órgano jurisdiccional autónomo”, sino que, además, se precisó que era la máxima autoridad juris-

diccional electoral, correspondiéndole a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración.

Asimismo cabe destacar que en los términos de lo dispuesto en los párrafos décimo cuarto y décimo sexto del artículo 41 constitucional, el Tribunal Federal Electoral tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y la ley, las impugnaciones que en materia electoral federal presenten los partidos políticos, para cuyo efecto se dispuso que adicionalmente a las salas Central y regionales del Tribunal se debía integrar para cada proceso electoral una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidiría.

Como resultado de ello, el TFE se integró con una Sala Central, que era la única que tenía existencia permanente, con cuatro salas regionales que sólo funcionaban durante el año del proceso electoral y con una Sala de Segunda Instancia que se integraba con vistas a cada proceso electoral y que funcionaba por un lapso aproximado de tres meses, siendo competente para conocer de los recursos de reconsideración que los partidos políticos podrán interponer en contra de las resoluciones de las salas del Tribunal que recaigan a los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos, o bien para impugnar ciertos actos del Consejo General, en los términos de la ley.

Con base en las consideraciones previas, se puede decir que a partir de la reforma de 1993 intervenían en la conformación del Tribunal los Poderes de la Unión: al Legislativo le correspondía elaborar la ley que lo creó y reguló su organización y funcionamiento; al Ejecutivo le correspondía proponer candidatos para ocupar los cargos de magistrados de las salas Central y regionales del Tribunal; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondía proponer de entre los miembros de la judicatura federal a cuatro de los cinco integrantes de la Sala Superior, toda vez que el magistrado presidente del Tribunal por ministerio de ley formaba parte de dicha Sala y la presidiría, y a la Cámara de Diputados le correspondía aprobar, en todos los casos y por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes, a los candidatos que debían integrar dichas salas, y en sus recesos dicha facultad le correspondía a la Comisión Permanente.

La reforma constitucional de 1993 dio lugar a la configuración de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que, como expliqué en su

oportunidad, comprendía dos momentos, uno administrativo y otro jurisdiccional.

El primer momento se efectuaba en el seno de los consejos del IFE, toda vez que en los términos de la reforma al COFIPE de 1993 se facultaba al Consejo General, a los consejos locales y a los consejos distritales para formular la declaración de validez de las elecciones de diputados de representación proporcional, de senadores y de diputados de mayoría, respectivamente, hecho lo cual le correspondía al presidente del respectivo Consejo expedir las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación; en caso de que éstas no fueran impugnadas en el tiempo y forma que establecía el COFIPE, ello daría como resultado que las respectivas elecciones y sus cómputos fueran consideradas válidas, definitivas e inatacables.

En caso contrario, si algún partido político impugnaba en tiempo y forma ante el TFE alguno de los cómputos, las correspondientes declaraciones de validez de la elección, o la expedición de las respectivas constancias de mayoría y validez o de asignación, le correspondía a dicho organismo calificar jurisdiccionalmente la elección impugnada y resolver en su calidad de máxima autoridad jurisdiccional, y de manera definitiva e inatacable, ya fuera en primera instancia (en los casos en que en contra de la resoluciones de las salas de Primera Instancia los partidos políticos no interpusieran en tiempo y forma el recurso de reconsideración) o en Segunda Instancia, toda vez que las resoluciones de fondo de las salas regionales así como de la Sala Central del Tribunal que recayeran a los recursos de inconformidad, podían ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia mediante el recurso de reconsideración que los partidos políticos podían interponer cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala eran definitivos e inatacables. La ley establecía los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que la Sala de Segunda Instancia sólo tenía este carácter con relación a las resoluciones de las salas Central y regionales que recaían al juicio de inconformidad, pero no a las que recaían a los recursos de apelación, puesto que éstas en ningún caso podían ser impugnadas.

Asimismo se puede decir que la Sala de Segunda Instancia, a través de las resoluciones que recaían al recurso de reconsideración, únicamente

podían modificar las resoluciones de fondo de la salas Central y regionales, pero no aquéllas por las que se tuviera por no interpuesto un recurso, ni las de desechamiento o de sobreseimiento.

3.2 La organización del Tribunal Federal Electoral

El TFE orgánicamente se integraba con una Sala Central, con cuatro salas regionales y con una Sala de Segunda Instancia.

La Sala Central y las salas regionales tenían por sede las ciudades cabecera de las circunscripciones electorales. Al respecto resulta oportuno recordar que tanto para las elecciones de 1988, 1991 y 1994, las circunscripciones electorales tenían por cabecera a las siguientes ciudades: la uno, al Distrito Federal; la dos a la ciudad de Durango; la tres a Jalapa; la cuatro a Guadalajara, y la cinco a Toluca.

Cada una de las salas contaba con un presidente, con magistrados responsables de ponencia, con un secretario general, con jueces instructores responsables de substanciar los expedientes hasta ponerlos en estados de resolución, con secretarios de estudio y cuenta que debían apoyar a los magistrados en el desahogo de los asuntos que les eran turnados a las respectivas ponencias, así como con actuarios encargados de realizar las diligencias del Tribunal.

Por lo que hace a su composición, cabe señalar que el Tribunal se integraba con 22 magistrados propietarios (cinco integrantes de la Sala Central, tres integrantes de cada una de las salas regionales y cinco de la Sala de Segunda Instancia), ocho magistrados suplentes (dos de la Sala Central, dos de la Sala de Segunda Instancia y uno en cada una de las salas regionales) y al menos con 40 jueces instructores, y las salas regionales contarán cada una, cuando menos, con ocho jueces instructores toda vez que por disposición de la ley, durante el proceso electoral la Sala Central y las salas regionales contaban cada una, cuando menos con ocho jueces instructores.

Ahora bien, en tanto que al presidente del Tribunal le correspondía representar a éste ante toda clase de autoridades, a los presidentes de Sala les correspondía la representación de las mismas ante las autoridades del ámbito territorial que les correspondía.

El presidente del Tribunal era electo por el Pleno, duraba en el cargo tres años y podía ser reelecto; en los referidos artículos se precisaban sus atribuciones, de entre las cuales son destacables las siguientes:

- Representar al Tribunal, celebrar convenios, otorgar todo tipo de poderes y realizar los actos jurídicos y administrativos que se requirieran para el buen funcionamiento del Tribunal.
- Presidir las sesiones del Pleno, de la Sala de Segunda Instancia y, en su caso, de la Sala Central, así como dirigir los debates.
- Proponer al pleno el nombramiento del secretario general y acordar con los presidentes de las salas Central y regionales, las propuestas de jueces instructores y secretarios generales de acuerdos.
- Designar al secretario administrativo, a los titulares y personal de las coordinaciones del tribunal, al personal administrativo de servicios generales y, en su caso, al personal jurídico y administrativo de la Sala de Segunda Instancia.
- Elaborar y enviar el proyecto de presupuesto anual del tribunal directamente al titular del Poder Ejecutivo, o por conducto del funcionario que éste designara.
- Turnar a los magistrados de la Sala de Segunda Instancia, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior del Tribunal, los expedientes para que formularan los proyectos de resolución;
- Rendir ante el pleno y los miembros de la Sala de Segunda Instancia un informe al término de cada proceso electoral.
- Presidir e integrar la Comisión de Justicia.

En relación con esta materia es oportuno señalar que en los términos de lo dispuesto por el artículo 266-5, a la conclusión del proceso electoral, el presidente del Tribunal integraba la Sala Central, la que presidiría hasta la conclusión de su encargo.

3.3 Los requisitos que debían satisfacer los magistrados de la Sala Central y regionales del Tribunal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, los magistrados del TFE sólo eran responsables ante el mandato de la ley. En vista de ello y dada la trascendente responsabilidad que se les confió, la misma Constitución exigía que quienes aspiraran a ocupar dichos cargos deberían reunir los requisitos que señalaba la ley, los cuales no podían ser menores que los requisitos que exige el artículo 95 constitucional para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. En seguimiento de esta disposición, el artículo 269.4, en relación con el artículo 76 del Có-

digo de la materia, exigía que quien aspirara a ser magistrado del Tribunal, además de cumplir con los requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debían cumplir con otros que tenían por objeto asegurar la imparcialidad de los magistrados durante el desempeño del cargo y los cuales eran muy similares a los que en el presente se exigen a los aspirantes a ser magistrados del Tribunal Electoral por lo que en obvio de repeticiones, a los interesados se les sugiere la consulta del apartado correspondiente.

3.4 *La competencia del Tribunal Federal Electoral (1993-1996)*

Como ya fue explicado, el TFE se integraba con una Sala Central con jurisdicción en la circunscripción electoral uno, y era la única Sala que tenía existencia permanente, con cuatro salas regionales que funcionaban durante todo el año del proceso electoral y que tenían su asiento en las ciudades sedes de las circunscripciones dos, tres, cuatro y cinco, así como una Sala de Segunda Instancia que se integraba con vistas a cada proceso electoral. A efecto de facilitar su estudio a continuación nos ocuparemos en primer término de la competencia genérica que tenía el Tribunal para con posterioridad analizar las diferencias entre la Sala Central y las salas regionales y finalmente la competencia de la Sala de Segunda Instancia.

3.4.1 *La competencia genérica del Tribunal*

En relación con esta materia, debe tenerse presente que todas las disposiciones que conformaban el Libro Sexto del COFIPE fueron modificadas a través del decreto de reformas de septiembre de 1993, y que la competencia genérica del Tribunal se encontraba precisada en el artículo 264, en el que se disponía que dicho órgano jurisdiccional tenía a su cargo:

- 1) Substanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, de conformidad con lo que señalaba el Libro Séptimo del COFIPE:
 - a) Los recursos que se presentaran durante el proceso electoral, en la etapa de preparación de la elección, en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales;

- b) Los recursos que se presentaran de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de la Constitución.
 - c) Los recursos que se presentaran en procesos electorales federales extraordinarios.
 - d) Los recursos que se interpusieran durante el tiempo que transcurriera entre dos procesos electorales ordinarios por actos o resoluciones de los órganos electorales.
 - e) Las diferencias o conflictos laborales que surgieran entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, y
 - f) Las diferencias o conflictos laborales que surgieran entre el propio Tribunal y sus servidores.
- 2) Expedir su Reglamento Interior;
 - 3) Realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de derecho electoral;
 - 4) Celebrar convenios de colaboración con otros tribunales, instituciones y autoridades para su mejor desempeño; y
 - 5) Las demás que fueran necesarias para su correcto funcionamiento.

El Reglamento Interior del Tribunal, publicado en el *DOF* el 22 de diciembre de 1993, se integraba con tres títulos en los cuales se regulaba, en el primero, la organización y el funcionamiento del Tribunal; en el segundo, el procedimiento contencioso electoral para la tramitación de los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración, y en el tercero los procedimientos especiales para la resolución de los conflictos laborales del IFE con sus trabajadores, así como los que se suscitaban entre el Tribunal con su personal, y para la imposición de sanciones a quienes infringieran las disposiciones del COFIPE.

3.4.2 Semejanzas y diferencias entre la entonces Sala Central y las salas regionales

De entre las semejanzas cabe destacar que durante el año del proceso electoral, la Sala Central y las cuatro salas regionales, en el ámbito de sus respectivas circunscripciones, tenían la misma naturaleza y el mismo rango en el ejercicio de la función jurisdiccional que se les había confiado para la resolución de los recursos de apelación e inconformidad que

presentaran los partidos políticos, debiendo destacar que por disposición de la ley las sesiones en las que se resolvían los recursos debían ser públicas.

A través del recurso de apelación, los partidos políticos podían impugnar ante el Tribunal los actos y resoluciones de los órganos electorales, previos a la jornada electoral, en tanto que a través del juicio de inconformidad podían impugnar los resultados de la misma.

Ahora bien, las resoluciones que emitía el Tribunal con motivo del recurso de apelación son definitivas e inatacables y podían confirmar, modificar o revocar las resoluciones del Instituto, razón por la cual se puede decir que en el ámbito recursal y para efectos puramente jurisdiccionales, el tribunal era autoridad de rango superior a cualquiera de los órganos que componían al IFE.

Por lo que toca al juicio de inconformidad, cabe precisar que éste era el medio a través del cual los partidos políticos podían impugnar los resultados de la jornada electoral, concretamente el cómputo distrital y la declaración de validez en el caso de la elección de diputados o de asambleístas de mayoría relativa, el cómputo de entidad federativa y la declaración de validez en el caso de la elección de senadores, el cómputo de circunscripción plurinominal que se podían impugnar por error aritmético en el caso de la elección de diputados y asambleístas por el principio de representación proporcional y el cómputo distrital en el caso de la elección de presidente de la República.

Los efectos de las resoluciones de fondo del Tribunal que recaían a los recursos de inconformidad comprendían tres grados que aumentaban en intensidad en función de la gravedad de las irregularidades que invocaran y acreditaran los partidos políticos, pudiendo ser dichos resultados los siguientes: *a)* modificar exclusivamente el cómputo; *b)* modificar el cómputo y revocar y otorgar constancia de mayoría a la fórmula que resultara ganadora, y *c)* declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría.

Al respecto cabe precisar que las resoluciones que recaían a los recursos de inconformidad, a diferencia de las que recaían a los recursos de apelación, podían ser revisadas por la Sala de la Segunda Instancia mediante el recurso de reconsideración que los partidos políticos podían interponer cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se podía modificar el resultado de la elección.

Asimismo cabe destacar que todas las salas tenían una misma composición ya que se integraban con magistrados responsables de ponencia, con jueces instructores a lo que les correspondía substanciar los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución, y con secretarios de estudio y cuenta que debían auxiliar a los magistrados en la atención de los asuntos confiados a cada ponencia.

Pero también entre la Sala Central y las salas regionales se podían apreciar ciertas diferencias.

Así, en tanto que la Sala Central era permanente, las cuatro salas regionales tenían un funcionamiento temporal toda vez que se debían instalar a más tardar en la semana en que iniciara el proceso electoral y entrar en receso en el mes en que concluyera dicho proceso.

Asimismo cabe señalar que la Sala Central se integraba con cinco magistrados propietarios y dos suplentes, en tanto que cada una de las cuatro salas regionales se integraba con tres magistrados propietarios y un suplente.

También se observan diferencias en cuanto a su funcionamiento ya que el quórum de asistencia, es decir, el número mínimo de miembros que debían estar presentes para que la Sala Central pudiera sesionar era de cuatro magistrados, precisándose que el quórum de votación era de simple mayoría de votos y que en caso de empate el presidente tendría voto de calidad; en cambio, para que las salas regionales pudiera sesionar se requería que estuvieran presentes los tres magistrados que las integraban, resultándoles aplicables las reglas sobre votación señaladas en relación con la Sala Central.

En cuanto a su competencia, se puede decir que la Sala Central tenía una órbita competencial sensiblemente más amplia que las salas regionales, ya que era la única Sala competente para resolver los recursos de apelación que se presentaban entre dos procesos electorales ordinarios, y por cuanto era la única Sala competente para imponer sanciones a los partidos políticos que incumplían con sus obligaciones o con las resoluciones del IFE, así como para resolver los conflictos laborales que se suscitaban en el seno del IFE.

Por último, la Sala Central estaba facultada para fijar criterios jurisprudenciales obligatorios para las salas regionales, es decir, fijaba criterios jurisprudenciales de observancia obligatoria en la jurisdicción contenciosa electoral.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir, de manera resumida, que la Sala Central se diferenciaba de las salas regionales en que funcionaba en forma permanente, se integraba con un mayor número de magistrados que las salas regionales; le correspondía designar a los magistrados que debían fungir como presidentes de las salas regionales, tenían un órbita competencial más amplia, era competente para imponer sanciones a los partidos políticos que incumplían con sus obligaciones o con las resoluciones de los órganos del IFE, así como para resolver los conflictos laborales que se suscitaban en el seno del IFE y estaba facultada para fijar criterios obligatorios que debían observar las salas regionales; todo lo cual daba como resultado que la Sala Central tuviera una naturaleza distinta y una órbita competencial más amplia que las salas regionales.

3.4.3 *Integración y competencia de la Sala de Segunda Instancia*

En los párrafos décimo sexto, décimo noveno y vigésimo del texto del artículo 41 constitucional vigente hasta 1996, se disponía que los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el presidente del Tribunal Federal Electoral integraban la Sala de Segunda Instancia, serían electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzaba esta mayoría, se presentarían nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procedería la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalaría las reglas y los procedimientos correspondientes. Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que he hecho referencia sería realizada por la Comisión Permanente.

Por otra parte, los miembros de la judicatura federal que fueran electos para integrar la Sala de Segunda Instancia una vez en funciones formaban parte y actuaban como miembros del Tribunal en cada proceso electoral por el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia.

Toda vez que existía la posibilidad de que algún o algunos ministros de la Suprema Corte fueran propuestos para integrar la Sala de Segunda

Instancia, en el paquete de reformas constitucionales de 1993 se propuso reformar el artículo 100, con el objeto de que las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fueran propuestos no tuvieran que ser concedidas por el presidente de la República y aprobadas por el Senado como en los demás casos cuando exceden de un mes; así, con objeto de establecer un mecanismo expedito para estos casos, se precisó que en caso de que las personas propuestas para integrar dicha Sala tuvieran la calidad de ministros de la Suprema Corte de Justicia, al actualizarse la designación gozarían automáticamente de la licencia para separarse del cargo por el tiempo que durara el funcionamiento de dicha Sala, sin que perdiera su pertenencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo dispuesto por el artículo 268.1, la Sala de Segunda Instancia debería quedar integrada, en los términos del párrafo decimosexto del artículo 41 de la Constitución, a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del proceso electoral. Dicha Sala se debería instalar en la tercera semana del mes de julio del año de la elección y debería concluir sus funciones a más tardar el 30 del mes de septiembre. Su sede sería la misma de la Sala Central.

Para que sesionara validamente la Sala de Segunda Instancia deberían estar presentes, por lo menos, cuatro magistrados, entre los que debía estar el presidente del Tribunal. Sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos. En caso de empate el presidente tendría voto de calidad.

Asimismo cabe señalar que en los términos de la ley, los jueces instructores, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de las salas Central y regionales auxiliarían a la Sala de Segunda Instancia en sus funciones.

En el caso de elecciones extraordinarias, la Sala de Segunda Instancia se instalaría 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 y concluiría sus funciones al resolver el último de los que se hubiere interpuesto o cuando se tuviera constancia de que no se presentó ninguno.

En los términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución, la Sala de Segunda Instancia era competente solamente para conocer y resolver los recursos de reconsideración que interpusieran los partidos políticos cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Los fa-

llos de esta Sala eran definitivos e inatacables, la ley establecería los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

En seguimiento de esta disposición, en el punto 2 del artículo 323 vigente hasta 1996 se disponía que para el recurso de reconsideración, eran presupuestos los siguientes:

- 1) Que la resolución de la Sala Central o Regional del Tribunal:
 - a) Hubiera dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por el Código, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o
 - b) Hubiese 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 asignó; o,
 - c) Hubiese anulado indebidamente una elección.
- 2) Que el Consejo General del Instituto hubiese asignado diputados por el principio de representación proporcional, sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso, hubieren dictado las salas del Tribunal; o lo haga contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en la Constitución y en este Código.

3.5 Reflexión formulada en 1994 sobre las vías que en ese entonces se podían intentar a efecto de procurar el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral

Una vez estudiada y analizada la organización del Tribunal Federal Electoral, en la edición de este libro correspondiente al año de 1994 propuse dilucidar qué medidas convendría adoptar en el futuro con objeto de consolidar al Tribunal Federal Electoral como la suprema autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Con este fin señalé que en la agenda de reflexiones sobre la materia debía figurar el análisis de los pros y los contras de conferirle al Tribunal el control de la constitucionalidad de leyes y reglamentos en materia electoral, toda vez que ello permitiría clarificar, *urbi et orbi*, cuál es su ubicación dentro de la anatomía federal.

A este respecto conviene recordar que de los estudios que se han hecho en torno al Estado federal (Kelsen), se desprende que en este tipo de organización existen órganos del Estado federal propiamente dicho que se distinguen de los órganos de la federación y de los órganos de las entidades federativas, y que en nuestro medio tienen este carácter la Suprema Corte de Justicia, cuando ejerce el control de la constitucionalidad, y el poder constitucional reformador, dado que este último se integra a través de la actividad concertada del Poder Legislativo de la Federación y del Poder Legislativo de las entidades federativas; así, en caso de que se le confiera al Tribunal Federal Electoral el control de la constitucionalidad de leyes y reglamentos en materia electoral, tendría la naturaleza de órgano del Estado federal al igual que la Suprema Corte de Justicia, cuando actúa en su calidad de intérprete supremo de la Constitución.

Otra línea de reflexiones que en relación con este tema se propuso explorar giraba en torno a la conveniencia de reformar la ley para conferirle al Tribunal el carácter de consultor jurídico de las autoridades electorales, de manera tal que dichas autoridades le pudieran consultar, en forma *a priori*, sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley o reglamento en materia electoral.

En este caso la opinión vertida tendría un carácter meramente orientador, correspondiéndole a la autoridad en cuestión adoptar la solución correspondiente.

Sin embargo, se puede decir que en la medida en que las opiniones que emita el Tribunal tengan suficiente consistencia jurídica electoral especializada, fruto de la experiencia en el manejo de los asuntos electorales, y que reflejen independencia de criterio, se creará una atmósfera favorable para que sus opiniones sean tomadas en cuenta por las autoridades competentes.

Al reflexionar sobre estos temas, resultaría sumamente provechoso estudiar tanto al Consejo Constitucional, como al Consejo de Estado de Francia, cuya organización, competencia y funcionamiento analicé en el ensayo que en torno al sistema político electoral francés, se publicó en la revista *Justicia Electoral*.⁸⁶

En esa ocasión también expresé que al margen de las reformas legales que se pudieran instrumentar para mejorar la organización y el funciona-

⁸⁶ Patiño Camarena, Javier, “El sistema político electoral francés”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, núm. 2, 1993.

miento del Tribunal Federal Electoral, la consolidación de dicho órgano jurisdiccional dependería, en mi opinión, de que a través de su actuación se genere una atmósfera de seguridad e imparcialidad jurídica que haga posible que los partidos políticos diriman sus discrepancias y controversias en el marco institucional y no a través de corredores laterales y al margen de la legalidad.

De aquí que los magistrados del Tribunal a través de su actuación deben significarse como abogados defensores del principio de legalidad, teniendo en todo tiempo presente que pocas cosas ofenden tanto a la conciencia ciudadana como una administración tardía, deficiente, o parcial de la justicia.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996 Y LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

4.1 *Consideraciones de carácter general*

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de referencia se expresan entre otras consideraciones la necesidad de

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

A resultas de la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Federal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo. En el artículo 99 se precisa que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Esta disposición tiene por objeto, al decir de la exposición de motivos, hacer compatible la tradición del Poder Judicial de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un Tribunal de Jurisdicción especializado que ha probado ser la solución adecuada.

En relación con esta materia cabe tener presente que en el artículo 97, párrafo tercero, se contiene otra disposición que pudiera ser considerada como otra excepción al principio de que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, ya que en dicho artículo se faculta a la SCJN para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto. Sin embargo, ello no es así toda vez que esta disposición sólo prevé que los resultados de la investigación respectiva se harán llegar oportunamente a los órganos competentes, sin que se le atribuyan a los mismos efectos vinculatorios; adicionalmente se debe tener presente que en los términos de la reforma constitucional de 1996 el órgano competente, para efectos electorales, de los comicios de diputados y senadores, por una parte, y de los presidenciales, por la otra, es el propio TEPJF.

Los términos de la reforma permiten hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, de manera tal que a la Suprema Corte de Justicia en los términos de la reforma al artículo 105 constitucional le corresponde conocer a través de la acción de inconstitucionalidad las impugnaciones que formulen los partidos políticos a las leyes electorales.

En la exposición de motivos se formularon al respecto las siguientes consideraciones:

...las modificaciones del artículo 105 constitucional, 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 electorales con 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 noventa días previos al inicio del proceso electoral correspondiente, 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.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, así como para resolver los recursos que se le presenten en torno a la defensa de los derechos po-

líticos del ciudadano mexicano de votar, ser votado y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El Tribunal Electoral asimismo es el órgano competente para resolver las impugnaciones que se presenten en contra de actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto se deben tener presentes los principios que a resultas de la reforma contienen en materia electoral en el artículo 116 constitucional y que deben ser observadas en las Constituciones de los estados y en las leyes electorales locales.

Con objeto de respetar la estructura federal se dispone 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.

En esta materia se debe tener presente que a resultas de la reforma constitucional de 1996 se precisaron en el artículo 116 constitucional las bases comunes que en materia electoral deben observar todos los estados y las cuales deben ser desarrolladas en cada una de las Constituciones locales. Con este fin se exige que las Constituciones locales y las leyes de los estados, en materia electoral, garanticen: *a)* que las elecciones locales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; *b)* que la función electoral se rija por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; *c)* que las autoridades tanto de organización como las jurisdiccionales en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; *d)* que se establezca un sistema de medios de impugnación que sujete los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad; *e)* que se fijen plazos convenientes para el desahogo de las instancias impugnativas respetando el principio de definitividad de las etapas electorales; *f)* que los partidos reciban financiamiento público de manera equitativa; *g)* que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; *h)* que se fijen los criterios para determinar límites a los gastos de campañas así como a las aportaciones pecuniarias de simpatizantes, así como procedimiento de control y vigilancia para el origen y destino de los recursos y se establezcan sanciones por el incumplimiento en estas materias; *i)* que se tipifiquen delitos y se determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones respectivas.

Como se puede apreciar, los principios a que se ha hecho referencia le imponen a los estados la obligación de configurar sendos sistemas electorales estatales, en los que se recojan los rasgos y características del sistema electoral federal.

En concordancia con las importantes competencias y facultades que se le asignan al Tribunal Electoral, la reforma constitucional de 1996 procura el fortalecimiento de ese órgano jurisdiccional. Con este fin se establece permanentemente una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales y se mantienen las salas regionales integradas por tres magistrados cada una y las cuales sólo se integran durante el año del proceso electoral federal correspondiente.

La designación de los magistrados de la Sala Superior estará a cargo del Senado de la República a partir de las propuestas que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la exposición de motivos se señala al respecto que la participación del Senado en el nombramiento resulta congruente con las facultades que tendrán quienes integren el Tribunal Electoral.

El artículo 90 se dispone que el Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, en los juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura.

Aun y cuando en el párrafo primero del artículo 90 se coloca al TEPJF enseguida de la SCJN y antes de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, ello no es indicativo de su nivel jerárquico dentro del Poder Judicial de la Federación toda vez que en otras partes de la Constitución se le ubica en una prelación distinta, lo que traduce una deficiente técnica legislativa.

Se puede decir que aun y cuando el Tribunal Electoral forme parte del Poder Judicial de la Federación, goza de autonomía funcional toda vez que la designación de los magistrados no depende de un solo poder y sus resoluciones son definitivas e inatacables, ya que las mismas no se encuentran sujetas a revisión.

De las reformas aprobadas se desprenden diversos elementos que permiten atribuir al TEPJF una mayor jerarquía respecto de tribunales de circuito, con este fin cabe señalar, en primer término, que la Constitución le confiere al Tribunal Electoral el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad prevista en los artículos 99 y 105 de la Constitu-

ción, respecto a las leyes electorales, las cuales le son reservadas a la SCJN; en segundo lugar cabe señalar que en relación a las facultades exclusivas que le confiere la Constitución, la SCJN no puede ejercer la facultad de atracción prevista en los términos del artículo 107, fracción VIII, para los amparos en revisión; en tercer lugar se debe tener presente que las resoluciones del Tribunal Electoral tienen el carácter de definitivas e inatacables; en cuarto término cabe señalar que la contradicción de tesis por cuestiones de constitucionalidad sólo se puede dar entre el Pleno o las salas de la SCJN y las salas del TEPJF, más no con respecto a las emanadas de un Tribunal Colegiado de Circuito y por último, se debe tener presente que la Constitución establece un procedimiento más complejo para la designación de los miembros del Tribunal Electoral, que para los magistrados de circuito.

La organización del Tribunal comprende una estructura biinstancial con cinco salas regionales y una sala superior. Al respecto cabe hacer notar que por acuerdo del Consejo General del IFE publicado en el *DOF* de 26 de julio de 1996, las salas regionales tendrán su sede en Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Jalapa, Veracruz; en la ciudad de México, Distrito Federal y en Toluca, Estado de México.

La Sala Superior se integra con siete magistrados que ejercerán su encargo durante diez años y los cuales serán propuestos por la SCJN y deberán ser aprobados por el Senado, por una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes; sin embargo, en el artículo quinto transitorio se dispuso que las propuestas que se formularan en esa ocasión, es decir en 1996, deberían ser aprobadas por una mayoría calificada de tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Idéntico mecanismo se previó para la designación de los magistrados de las salas regionales.

Si bien en el texto del artículo 99 constitucional no se señala expresamente el carácter temporal de las salas regionales, éste se desprende de los términos empleados en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente ya que se expresa que se consideró 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...".

En relación con lo dispuesto por el artículo 101, párrafo primero, cabe señalar que toda vez que las salas regionales serán temporales, a los magistrados que las integren no les es aplicable la incompatibilidad consis-

tente en aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal o los particulares.

De entre las atribuciones que se le confieren a la Sala Superior del Tribunal Electoral, destacan las que le otorgan competencia para resolver las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones de las autoridades locales electorales, y las que le confieren competencia para conocer y resolver todas las impugnaciones que se presenten con motivo de las elecciones presidenciales.

La Sala Superior será competente para revisar, a través de las resoluciones que formule en torno a los recursos de reconsideración que se sometan a su consideración, las sentencias emitidas por las salas regionales del Tribunal Electoral, únicamente cuando los agravios esgrimidos puedan ocasionar la modificación del resultado de la elección, siendo los fallos de la Sala Superior definitivos e inatacables.

En el artículo 99 se establece, en general, la competencia del Tribunal Electoral, pero no se precisa la distribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales, misma que es objeto de atención por parte de la ley reglamentaria correspondiente.

En materia de jurisprudencia se dispone que le corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia el determinar la tesis que prevalezca en caso de contradicción de criterios sustentados por salas del Tribunal Electoral o salas de la Corte y del Pleno de la misma sobre inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre interpretación de un precepto constitucional.

Al respecto cabe precisar que el objeto de la resolución de contradicción de tesis exclusivamente versa sobre cuestiones de constitucionalidad. Del texto del párrafo de referencia se desprende, como ya se señaló, que la contradicción de tesis sólo se puede dar entre las sostenidas por las salas del TEPJF y las sentadas por las salas o pleno de la SCJN, sin que se comprenda la contradicción de tesis entre los tribunales colegiados y el Tribunal Electoral.

Cabe señalar que se puede presentar el caso de la contradicción de tesis que sostengan las salas del TEPJF y los tribunales colegiados, respecto de cuestiones no electorales, como pudieran ser las laborales electorales, pero en realidad no se estaría en el caso de contradicción de tesis en virtud de que se trata de una jurisdicción electoral laboral especializada.

Resulta lamentable que haya desaparecido del texto constitucional la figura del juez instructor (a diferencia de lo que establecía el derogado

párrafo decimoséptimo del artículo 41 constitucional, respecto del TFE), siendo que lo deseable hubiera sido que se le confiriera mayor peso, rango y jerarquía dado que se amplió significativamente la competencia del Tribunal. Sin embargo, esta falla se puede ver atenuada por la disposición que establece que el Tribunal Electoral contará con el personal jurídico y administrativo para su adecuado funcionamiento.

También cabe señalar que a diferencia del texto constitucional anterior, en el texto vigente no se prevé el régimen de suplencias para los magistrados del TEPJF, por lo que en la ley reglamentaria se debe establecer la forma que se deberá observar para cubrir las ausencias.

La reforma prevé la creación de una Comisión Especial del Consejo de la Judicatura Federal que se ocupará de las tareas de administración, vigilancia y disciplina del propio Tribunal y la cual estará integrada por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, y por un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto, no se precisa si el magistrado que forme parte de la comisión realizará en forma concomitante esta tarea con sus funciones propias de magistrado, o si deberá dedicarse de tiempo completo al desempeño de las mismas. La ley reglamentaria deberá precisar si las resoluciones de la referida Comisión serán susceptibles de revisión ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia del Nación.

En los términos de lo dispuesto en el párrafo último del artículo 99 y dada la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, todo parece indicar que el régimen laboral aplicable a los integrantes del TEPJF se definirá con las excepciones y reglas especiales que precise la ley, debiendo tener presente que a los trabajadores de base del Poder Judicial se les aplica el apartado B del artículo 123 constitucional, así como la correspondiente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que por lo que se refiere a los trabajadores de confianza, las relaciones laborales relativas se rigen, en lo conducente, por las respectivas LFRSP y LOPJF.

Los magistrados electorales de la Sala Superior 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.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 108 constitucional, los servidores del TEPJF pueden incurrir en responsabilidad política, admi-

nistrativa, penal o civil, en los términos y condiciones que se establecen en el título cuarto de la Constitución federal.

Al respecto, cabe señalar que los magistrados de la Sala Superior del TEPJF gozan de la inmunidad procesal penal, en tanto que ni los magistrados de circuito ni los jueces de distrito gozan de la citada inmunidad.

Por último, de conformidad con el artículo 111, los magistrados del Tribunal Electoral podrán ser sujetos a juicio político.

4.2 *La organización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, funciona con una Sala Superior y cinco salas regionales.

La Sala Superior y las salas regionales tienen por sede las ciudades cabecera de circunscripciones electorales las cuales, de conformidad a lo dispuesto en el *DOF* de fecha 21 de octubre de 2002, son las siguientes:

- La primera circunscripción tiene como cabecera la ciudad de Guadalajara, Jalisco y jurisdicción en las elecciones federales de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora (esta división correspondía a la cuarta circunscripción con cabecera en la ciudad de Jalisco en los procesos electorales de 1991 y de 1994).
- La Sala Regional correspondiente a la segunda circunscripción, tiene por cabecera la ciudad de Monterrey, Nuevo León y jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollen en las entidades de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas (esta división correspondía a la segunda circunscripción con cabecera en la ciudad de Durango, conforme a los procesos electorales de 1991 y de 1994).
- La Sala Regional correspondiente a la tercera circunscripción, tiene por cabecera la ciudad de Jalapa, Veracruz y jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollen en las entidades de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (esta división correspondía a la tercera circunscripción con ca-

becera en la ciudad de Jalapa, Veracruz, conforme a los procesos electorales de 1991 y de 1994).

- La Sala Regional correspondiente a la cuarta circunscripción tiene por cabecera la ciudad de México, Distrito Federal y jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollen en el Distrito Federal, y las entidades de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala (conforme a las elecciones de 1991 y de 1994 esta división correspondía a la primera circunscripción con cabecera en la ciudad de México, Distrito Federal, y jurisdicción en las elecciones federales de Tlaxcala y Puebla, agregándose los estados de Hidalgo y Morelos para el proceso de 1997).
- La Sala Regional correspondiente a la quinta circunscripción tiene por cabecera la ciudad de Toluca, Estado de México, y jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollen en los estados de Guerrero, México y Michoacán (esta división correspondía a la quinta circunscripción con cabecera en la ciudad de Toluca, conforme a las elecciones de 1991 y de 1994).

Cada una de las salas cuenta con un magistrado presidente, magistrados responsables de ponencia, con un secretario de acuerdos (en el caso de la Sala Superior, ésta contará además con un subsecretario general de acuerdos), así como con secretarios instructores o de estudio y cuenta que deben apoyar a los magistrados en el desahogo de los asuntos que les sean turnados a las respectivas ponencias y actuarios encargados de realizar las diligencias del Tribunal; en el apartado correspondiente de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se precisan las atribuciones de cada una de estas categorías profesionales.

Consecuentemente, el Tribunal se integra con 22 magistrados propietarios (siete integrantes de la Sala Superior y tres integrantes de cada una de las salas regionales), cada una de las salas regionales cuenta con un secretario general de acuerdos; y el Tribunal en su conjunto cuenta con 176 secretarios instructores o de estudio y cuenta adscritos a las diversas ponencias.

Ahora bien, en tanto que al presidente del Tribunal le corresponde representar a éste ante toda clase de autoridades, a los presidentes de Sala Regional les corresponde la representación de las mismas ante las autoridades del ámbito territorial que les corresponda.

De acuerdo con lo dispuesto con los artículos 190 y 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presidente del Tribunal será electo de entre los miembros de la Sala Superior por un periodo de cuatro años, y podrá ser reelecto; en los referidos artículos se precisan sus atribuciones, de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- 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;
- Proponer oportunamente a la Sala Superior el nombramiento de los funcionarios que son de su competencia.
- Designar a los titulares y al personal de las coordinaciones adscritas directamente a la presidencia, así como las demás que se establezcan para el buen funcionamiento del Tribunal.
- Vigilar que se cumplan las determinaciones de la Sala Superior.
- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior.
- 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 al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.
- Convocar a sesiones públicas o reuniones internas de magistrados electorales y demás personal jurídico, técnico y administrativo del Tribunal Electoral.
- 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 en los artículos 192, segundo párrafo y 195, último párrafo, de la Ley.
- 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.

- Turnar a los magistrados electorales de la Sala Superior, de conformidad con lo dispuesto con el Reglamento Interno del Tribunal, los expedientes para que formulen los proyectos de resolución.
- Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o de particulares, puedan servir para la substanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.
- Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice una diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.
- 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.
- Las demás que señalen las leyes, el Reglamento Interno o aquellas que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.

Asimismo, cabe destacar que el Tribunal cuenta con un secretario general el cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 201 tiene, entre otras, las atribuciones siguientes:

- Dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la Sala Superior.
- Revisar los engroses de las resoluciones de la Sala Superior.
- Llevar el control del turno de los magistrados electorales.
- Supervisar el debido funcionamiento de la Oficialía de Partes de la Sala Superior.
- Supervisar que se hagan en tiempo y forma las modificaciones de la Sala Superior.

- Supervisar el debido funcionamiento de los archivos jurisdiccionales de la Sala Superior y de las salas regionales y, en su momento, su concentración y preservación.

En su caso, el subsecretario general de acuerdos auxiliará y apoyará al secretario general de Acuerdos en el ejercicio de las funciones que tenga encomendada, de conformidad con lo previsto por el reglamento interno del Tribunal.

El Tribunal cuenta asimismo con una Comisión de Administración que tiene a su cargo todo lo relativo a los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del Tribunal y de sus salas, así como sendas coordinaciones de capacitación, investigación, documentación y de comunicación social.

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 197 a los presidentes de las salas regionales del Tribunal Electoral, cabe destacar las siguientes:

- Representar a la Sala correspondiente 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.
- Vigilar que se cumplan las determinaciones de la Sala.
- Informar a la Sala sobre la designación del secretario general, secretarios, actuarios, y demás personal jurídico y administrativo de la Sala, conforme a los lineamientos generales establecidos por la Comisión de Administración.
- 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.
- Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la substanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

- Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.
- Solicitar al presidente del Tribunal, para que los someta a la Comisión de Administración, la suspensión, remoción o cese de magistrados electorales, secretario general, secretarios, actuarios, así como del personal jurídico y administrativo de la Sala.
- Las demás que sean necesarias para el correcto funcionamiento de la Sala o que establezca la ley o el reglamento interno.

En cada Sala Regional habrá un secretario general al que le corresponderá desarrollar las funciones propias del cargo, así como un responsable administrativo que apoyará a la Comisión de Administración del Tribunal en las funciones que tiene encomendadas.

A efecto de conferirle a los magistrados que integran la Sala Superior y regionales una atmósfera favorable para el desempeño de sus funciones, se dispone en el artículo 99 constitucional que serán nombrados los primeros para ejercer sus funciones durante diez años improrrogables, y para los segundos ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores, correspondiéndole el presidente de la SCJN proponer a la Cámara de Senadores su ratificación o, en su caso, una nueva designación.

En el artículo 199 se precisan las atribuciones de los magistrados electorales entre las que cabe destacar las siguientes:

- Concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por el presidente del Tribunal o los presidentes de Sala;
- Integrar las salas para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia;
- Formular los proyectos de sentencia que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto;
- Exponer en sesión pública, personalmente o por conducto de un secretario, sus proyectos de sentencia, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden;
- Discutir y votar los proyectos de sentencia que sean sometidos a su consideración en las sesiones públicas;

- Realizar los engroses de los fallos aprobados por la Sala, cuando sean designados para tales efectos;
- Admitir los medios de impugnación y los escritos de terceros interesados o coadyuvantes en los términos que señale la ley de la materia;
- Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia de desechamiento cuando las impugnaciones sean notoriamente improcedentes o evidentemente frívolas, en los términos de la ley de la materia;
- Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia relativos a tener por no interpuestas las impugnaciones o por no presentados los escritos cuando no reúnan los requisitos que señalen las leyes aplicables;
- Someter a la Sala de su adscripción las resoluciones que ordenen archivar como asuntos total y definitivamente concluidos las impugnaciones que encuadren en estos supuestos, de conformidad con las leyes aplicables;
- Someter a consideración de la sala respectiva, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones, así como la procedencia de la concedida, en los términos de las leyes aplicables;
- Formular los requerimientos ordinarios necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable, y requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir a la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables;
- Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia, o efectuar por sí mismos las que deban practicarse fuera de las oficinas de la Sala.

Además, dicho artículo precisa que cada magistrado de la Sala Superior y de las salas regionales contará permanentemente con el apoyo de los secretarios instructores y de estudio y cuenta que sean necesarios para el desahogo de los asuntos de su competencia.

Según lo dispuesto por el artículo 101 constitucional reformado el 22 de agosto de 1996, los magistrados de la Sala Superior de Tribunal 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.

4.3 *Los requisitos que deben satisfacer los magistrados de la Sala Superior y regionales del Tribunal*

La trascendente responsabilidad que se le confía a los magistrados del Tribunal Electoral ha dado lugar a que en la misma Constitución se precise que quienes aspiren a ocupar dichos cargos deban reunir los requisitos que señala la ley, los cuales no podrán ser menores que los requisitos que exige el artículo 95 constitucional para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. En seguimiento de esta disposición, el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal exige que quien aspire a ser magistrado del Tribunal, además de cumplir con los requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben cumplir con otros que tienen por objeto asegurar la imparcialidad de los magistrados durante del desempeño del cargo.

Los requisitos exigidos respectivamente en los artículos antes precisados, son los siguientes:

En primer término se exige que quien aspire a ser magistrado debe ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; en torno a este requisito resulta pertinente tener presente que dentro de nuestro sistema político electoral los derechos políticos están reservados a los ciudadanos y que para tener esta calidad se requiere como *conditio sine qua non* ser mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización, tener más de 18 años y encontrarse en pleno goce de sus derechos.

En torno al requerimiento de que quien aspire a ocupar el cargo de magistrado debe tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de la elección, cabe señalar que, a partir de la reforma al artículo 95 constitucional del 31 de diciembre de 1994, ya no se precisa una edad máxima para quienes aspiren a los cargos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados del Tribunal Electoral o consejeros del Instituto Federal Electoral.

El requisito de poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, el título profesional de licenciado en derecho expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello, tiene por objeto garantizar que el candidato a ocupar el cargo de magistrado cuente con los conocimientos especializados en derecho necesarios para desempeñar el cargo.

El requisito de gozar de buena reputación y de no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial, se justifica por cuanto quien aspire al cargo de magistrado debe acreditar la máxima honradez.

El requisito de haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo del caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses, tiene por objeto que quienes aspiren al cargo de magistrados se encuentren estrechamente vinculados con el acontecer cotidiano en nuestra realidad nacional.

Los requisitos a que se ha hecho referencia son, entre otros, los que exige la Constitución a quienes aspiren a ocupar el cargo de magistrado en el Tribunal Electoral, pero además requieren satisfacer los requisitos exigidos en el artículo 212 de la Ley Orgánica, los cuales tienen como propósito común, asegurar un desempeño imparcial de la magistratura en la que brille por su ausencia la pasión partidista.

La exigencia precisada en la fracción I consistente en contar con credencial para votar se explica por cuanto quien aspire a desempeñar funciones relacionadas con el voto, debe enseñar con el ejemplo y acreditar el respeto que se merecen los valores y las instituciones democráticas.

En la fracción II se exige tener preferentemente conocimientos en materia electoral toda vez que su actividad profesional girará en torno a esta materia jurídica por demás importante y compleja.

En la fracción III se exige que los candidatos no deben desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político. Al respecto, los interesados deberán solicitar la constancia correspondiente al Instituto Federal Electoral.

Con apego en los dispuesto en la fracción IV, los candidatos deben acreditar que no tienen ni han tenido cargo alguno de elección popular en los últimos seis años anteriores de la designación; este requisito se deberá acreditar con las constancias que al efecto expidan las cámaras del Congreso de la Unión o el Congreso Local de donde sea originario el candidato.

Por último, quienes aspiren a ocupar el cargo de magistrado deben acreditar que no desempeñan, ni han desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos seis años anteriores a la designación. En este caso también se debe presentar la constancia que al efecto emita el Instituto Federal Electoral.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir, de manera resumida, que los requisitos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica tienden a asegurar que quienes funjan como magistrados sean ciudadanos mexicanos, capaces, imparciales y honestos.

Finalmente, en relación con esta materia, se debe tener presente que en los términos de lo dispuesto por el artículo 99 constitucional y quinto transitorio del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, para la elección e insaculación de magistrados que integraron la Sala Superior y regionales para el proceso electoral de 1997, se observó el siguiente procedimiento:

- a) La Suprema Corte de Justicia publicó la convocatoria correspondiente en el *DOF* del 28 de agosto de 1996.
- b) La Suprema Corte publicó en el *DOF* de 17 de septiembre de 1996, la lista de aspirantes que reunieron los requisitos.
- c) En el *DOF* de 25 de octubre de 1996, se publicó la propuesta de la Suprema Corte para la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- d) En el *DOF* de 4 de noviembre de 1996, se publicó la designación de magistrados, los cuales, en esa ocasión fueron electos con el voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Por último, cabe precisar que de acuerdo con el citado artículo 99 constitucional, los magistrados de la Sala Superior durarán en su cargo diez años improrrogables, asimismo se dispone que 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.

En el caso de los magistrados electorales que integren las salas regionales, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal

Colegiado de Circuito, disponiéndose que durarán en su cargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

Cabe destacar que el personal del Tribunal regula sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables del Poder Judicial de Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

4.4 *La competencia del Tribunal Electoral en lo general y la competencia específica de cada sala en lo particular*

Como ya se explicó, actualmente el Tribunal Electoral se integra con una Sala Superior que tiene existencia permanente, con cinco salas regionales que funcionan durante todo el año del proceso electoral y que tienen su sede en las ciudades sedes de las cinco circunscripciones plurinominales. A efecto de facilitar su estudio, a continuación nos ocuparemos en primer término de la competencia genérica del Tribunal para con posterioridad analizar la competencia específica de la Sala Superior y de las salas regionales.

4.4.1 *La competencia genérica del Tribunal*

En relación con esta materia, el artículo 99 de la Constitución Política, reformado el 22 de agosto de 1996, establece la competencia genérica del Tribunal para que resuelva en forma definitiva e inatacable sobre:

- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- 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 declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
- 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.

- 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.
- Las impugnaciones de actos o 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 la Constitución y las leyes.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
- La determinación e imposición de sanciones a los partidos políticos; al respecto resulta oportuno precisar que, la imposición de las sanciones le corresponde al Consejo General del IFE, en tanto que al Tribunal le corresponde resolver las impugnaciones que le presenten los partidos políticos por este motivo.

4.4.2 *La competencia de la Sala Superior*

Con relación a esta materia, debe tenerse presente que con motivo de las reformas legales de 22 de noviembre de 1996, todas las disposiciones que conformaban el libro sexto del COFIPE se regulan a partir de entonces por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La competencia específica de la Sala Superior se encuentra precisada en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el que se dispone que dicho órgano jurisdiccional tendrá competencia para:

- 1) 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 del presi-

- dente 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, así como los que interpongan los candidatos en los términos del artículo 65.2 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación, cuando la Sala Regional confirme la inelegibilidad decretada por el órgano competente del IFE, o haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad.
 - 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 en entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
- 2) Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o de moral, en los términos de la ley de la materia;
 - 3) Apercibir, o amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Dis-

trito Federal al momento de cometerse la falta a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en la promociones que hagan o aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento.

- 4) Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de la ley;
- 5) Elegir a su presidente en los términos del párrafo primero del artículo 190 de la ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;
- 6) Insacular de entre sus miembros, con excepción del presidente, al magistrado que integre la comisión de administración;
- 7) Conceder licencias a los magistrados electorales que la integran, siempre que no excedan de un mes, en los términos del inciso *d* del artículo 227 de la ley;
- 8) Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;
- 9) Designar a un representante ante la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral;
- 10) Aprobar el reglamento interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales a las materias de su competencia;
- 11) Fijar los días y horas en que deba sesionar la Sala, tomando en cuenta los plazos electorales;
- 12) Conocer y resolver sobre las excusas o impedimentos de los magistrados electorales que la integran;
- 13) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales;
- 14) 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
- 15) Las demás que le confieran las leyes y el reglamento interno del Tribunal.

En relación con estas materias cabe señalar que el reglamento interior del Tribunal publicado en el *DOF* el 16 de junio de 1997 se integra con siete títulos en los cuales se regula, en el primero y segundo, la organización y el funcionamiento del Tribunal; en el tercero se regula la Comi-

sión de Administración y sus órganos auxiliares; en el cuarto se regulan las coordinaciones adscritas a la presidencia; en el quinto, el sistema de medios de impugnación en materia electoral y su procedimiento; en el sexto se regula la controversia entre el Tribunal y sus servidores, así como la apelación por imposición de sanciones administrativas, y en el séptimo se regula el procedimiento de reformas al reglamento.

4.4.3 *La competencia de las salas regionales*

Con apego a lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se puede decir que las cinco salas regionales deben quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral ordinario y entran en receso en el mes en que concluya, se integran con tres magistrados cada una y tienen su sede, respectivamente, en las cinco ciudades cabecera de circunscripción.

El artículo 195 dispone que las salas regionales son competentes para:

- 1) 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 Federal Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la Materia.
- 2) 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; así como los juicios de inconformidad interpuestos en los términos del artículo 54.1, inciso *b* de la Ley de Medios de Impugnación por 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.
- 3) 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.

En los procesos electorales federales extraordinarios, las impugnaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo serán conocidas y resueltas por la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial donde tenga que llevarse a cabo la elección extraordinaria respectiva.

4.5 Semejanzas y diferencias entre la Sala Superior y las salas regionales

De entre las semejanzas cabe destacar que durante el año del proceso electoral, la Sala Superior y las cinco salas regionales, en el ámbito de sus respectivas circunscripciones, tienen la misma naturaleza y el mismo rango en el ejercicio de la función jurisdiccional que les han confiado para la resolución de los recursos de apelación y de los juicios de inconformidad que presenten los partidos políticos, en relación a las elecciones de diputados y de senadores, debiendo destacar que las sesiones en las que resuelvan los medios de impugnación deben ser públicas.

A través del recurso de apelación, los partidos políticos pueden impugnar ante las salas regionales los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y ante la Sala Superior los actos y resoluciones del Consejo General, del consejero presidente, de la Junta General Ejecutiva, en tanto que a través del juicio de inconformidad pueden impugnar los resultados de la jornada electoral. Ahora bien, las resoluciones que emita el Tribunal con motivo del recurso de apelación son definitivas e inatacables y pueden confirmar, modificar o revocar las resoluciones del Instituto.

Por lo que toca al juicio de inconformidad, cabe precisar que éste es el medio a través del cual los partidos políticos pueden impugnar los resultados de la jornada electoral, concretamente el cómputo distrital, la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría y de validez o de asignación de primera minoría en el caso de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa; el cómputo de entidad federativa, la declaración de validez en el caso de la elección de senadores de mayoría relativa; en el caso de la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional, el cómputo distrital

y en el caso de la elección de senadores de representación proporcional, el cómputo de entidad federativa, en ambos casos por nulidad de la votación recibida en casilla o por error aritmético y en el caso de presidente el cómputo distrital por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

Los efectos de las resoluciones de fondo del tribunal que recaigan en los juicios de inconformidad comprenden tres grados que aumentan en intensidad en función de la gravedad de las irregularidades que invoquen y acrediten los partidos políticos, pudiendo ser dichos resultados los siguientes: *a)* anular la votación recibida en una o varias casillas y a resultados de ello modificar exclusivamente el cómputo distrital o de entidad federativa; *b)* modificar el cómputo distrital o de entidad federativa y revocar en consecuencia la constancia de mayoría y otorgarla a la fórmula que resulte ganadora, y *c)* declarar la nulidad de la elección en un distrito electoral o en una entidad federativa revocar la constancia de mayoría.

Al respecto cabe precisar que las resoluciones de las salas regionales que recaigan a los juicios de inconformidad, a diferencia de las que recaigan a los recursos de apelación, pueden ser revisadas por la Sala Superior mediante los recursos de reconsideración que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados con los que se pueda modificar el resultado de la elección.

Asimismo, cabe destacar que todas las salas tienen una misma composición ya que se integran con magistrados responsables de ponencia que son auxiliados por secretarios instructores o de estudio y cuenta, a los que les compete sustanciar los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución.

Pero también entre la Sala Superior y las salas regionales se pueden apreciar ciertas diferencias.

Así, en tanto que la Sala Superior es permanente, las cinco salas regionales tienen un funcionamiento temporal toda vez que se deben instalar a más tardar en la semana en que inicia el proceso electoral y entrar en receso en el mes en que concluya dicho proceso.

Asimismo, cabe señalar que la Sala Superior se integra con siete magistrados, en tanto que cada una de las cinco salas regionales se integra con tres magistrados propietarios.

También se observan diferencias en cuanto a su funcionamiento, ya que el quórum de asistencia, es decir, el número mínimo de miembros que deben estar presentes para que la Sala Superior pueda sesionar, es de cuatro

magistrados, precisándose que el quórum de votación es de simple mayoría de votos y que en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad; en cambio, para que las salas regionales puedan sesionar se requiere que estén presentes los tres magistrados que las integran y en caso de ausencia de uno de ellos, ésta será cubierta por el secretario general, resultándoles aplicables las reglas sobre votación señaladas en relación con la Sala Superior.

En cuanto a su competencia, se puede decir que la Sala Superior tiene una órbita competencial sensiblemente más amplia que las salas regionales, ya que es la única sala competente para resolver los recursos de apelación que se presenten entre dos procesos electorales ordinarios, y por cuanto es la única sala competente para conocer las controversias que se presenten por actos o resoluciones, firmes y definitivas de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas que sean consideradas inconstitucionales; también se puede decir que la Sala Superior es la única facultada para resolver los medios de impugnación contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, así como para resolver las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a los partidos políticos, y para resolver los conflictos laborales que se susciten en el seno del IFE y al interior del propio Tribunal.

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 regionales 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. En estos casos, a través de la Ley Reglamentaria, se deben precisar los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite que se deberá observar en la atención este medio de impugnación.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las salas. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a los derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de las referidas autoridades.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir, de manera resumida, que la Sala Superior se diferencia de las salas regionales en que funciona en forma permanente, se integra con un mayor número de magistrados; tiene una órbita competencial sensiblemente más amplia, y es la única facultada para resolver los recursos de apelación que se presenten entre dos procesos electorales ordinarios, y por tanto es la única Sala competente para conocer las controversias que se presenten por actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas relacionadas con la organización y calificación de los comicios locales; así mismo se puede decir que la Sala Superior es la única facultada para resolver los medios de impugnación contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a los partidos políticos, así como para resolver los conflictos laborales que se susciten en el seno del IFE o del propio Tribunal; todo lo cual da como resultado que la Sala Superior tenga una órbita competencial más amplia que las salas regionales.

5. LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA FORMULAR JURISPRUDENCIA EN MATERIA ELECTORAL

5.1 *Consideraciones generales*

La facultad que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a la salas Superior y regionales del Tribunal Electoral para establecer jurisprudencia en materia electoral reviste una importancia señalada toda vez que ilustra, de manera elocuente, el propósito del legislador de conferirle al Tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Al respecto cabe precisar que en el ámbito jurídico se entiende por jurisprudencia no cualquier interpretación de la ley, sino tan sólo la repetida y constante, uniforme y coherente interpretación que haga de una norma jurídica el órgano jurisdiccional legalmente facultado para ello.

En nuestro medio, los órganos jurisdiccionales facultados para configurar jurisprudencia son el pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los tribunales colegiados de circuito al resol-

ver los juicios de amparo, así como en los casos en que se plantee contradicción de tesis, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, en materia administrativa, y el Tribunal Federal Electoral a través de las Sala Central y de Segunda Instancia en materia político-electoral, lo que evidencia que en nuestro medio ya se han dado pasos para crear tres jurisdicciones paralelas.

La doctrina, en términos generales, acepta que la jurisprudencia es fuente del derecho; la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha reconocido ese carácter, al considerar que la jurisprudencia emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones legales vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos analizados, y precisamente por considerársele como fuente del derecho, dimana su obligatoriedad.⁸⁷

Algunos autores al referirse a la jurisprudencia la denominan costumbre constitucional, que como toda costumbre se integra con un elemento objetivo (*inveterada consuetudo*) que es la repetición constante de un mismo hecho y con un elemento subjetivo, consistente en el convencimiento de que dicha práctica resulta obligatoria (*opinio iuris necessitatis*).

Cabe precisar que en el *Semanario Judicial de la Federación* y sus publicaciones complementarias, así como en los fallos, sentencias, resoluciones o decisiones de los tribunales del Poder Judicial de la Federación contra los que no procede recurso alguno, comúnmente conocidos en nuestro país como ejecutorias, se utilizan diversos vocablos para referirse a la *jurisprudencia* en sus diversas fases, esto es, a la ya establecida y a la que se encuentra en formación.

Así, para hacer referencia a la jurisprudencia ya integrada, se emplean, indistintamente, los términos “criterios jurisprudenciales”, “tesis jurisprudencial”, “jurisprudencia” y “jurisprudencia obligatoria”; y por lo que atañe a las opiniones que se encuentran en proceso de llegar a constituir jurisprudencia, se emplean las expresiones “ejecutoria”, “sumario”, “tesis”, “tesis aislada”, “precedente”, “antecedente”, “opinión” y “criterio”.

La formulación y efectos de la jurisprudencia en materia judicial le corresponde a la Suprema Corte de Justicia en los términos que al efecto precisa la Ley de Amparo (artículo 192, 193 y 194), y los cuales pueden ser resumidos de la siguiente manera:

⁸⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, vol. CXXIX, tercera parte, p. 28.

- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas, tratándose de la que decreta el pleno, así como para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Las ejecutorias constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y de tribunales colegiados. Cuando se trate de ejecutorias sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes de los estados, la jurisprudencia podrá formarse independientemente de que las sentencias provengan de una o de varias salas.
- La jurisprudencia que establezca cada uno de los tribunales colegiados de circuito, en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los tribunales unitarios, juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, que funcionen dentro de su jurisdicción territorial. Las resoluciones de los tribunales colegiados constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran.
- La jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por la ley para su formación.

5.2 *Análisis de las facultades que tenía la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para formular jurisprudencias en materia electoral*

Es de hacer notar que en los términos del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral el juicio de amparo es improcedente, y como resultado de ello ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni los tribunales colegiados de circuito se encuentran en posibilidad de emitir jurisprudencia en cuanto a la interpretación y aplicación de las disposiciones electorales y sólo a través de la acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia puede ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes electorales.

Muy probablemente debido a ello la ley reglamentaria del artículo 41 constitucional en 1991 facultaba a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para emitir criterios obligatorios, entiéndase jurisprudencia, en relación a las disposiciones contenidas en el COFIPE.

En este caso, estimo importante destacar que durante el proceso electoral de 1991, la Sala Central adoptó un criterio obligatorio de conformidad con el cual el Tribunal Federal Electoral no está obligado a aplicar la jurisprudencia ni las tesis sustentadas por el Poder Judicial Federal o por otros tribunales, toda vez que el criterio de referencia fue formulado en los siguientes términos:

De acuerdo con su autonomía funcional que se desprende de los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 264 párrafo 1 del COFIPE, no está obligado a aplicar las tesis o jurisprudencias firmes sustentadas por el Poder Judicial Federal o por otros tribunales, sin que ello sea óbice para que en el ejercicio de sus atribuciones y potestativamente, pueda acudir a los precedentes jurisdiccionales o cualquier otra fuente formal del derecho para dirimir las controversias electorales que se sometan a su conocimiento.

Ahora bien, por lo que hace a la formación y efectos de los criterios obligatorios o jurisprudencia en materia electoral, el COFIPE se refería a ellos en los entonces vigentes artículos 266.2, inciso 1, que remitió a los artículos 3o. y 337, así como en el artículo decimotercero transitorio, y en el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, en los artículos 125 a 134, disposiciones que procuraré analizar a continuación.

En los términos del artículo 3o., párrafo 2 del COFIPE, la interpretación de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional.

Con relación a esta disposición, encuentro oportuno formular los siguientes comentarios:

El criterio de interpretación gramatical básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados.

Como principios rectores del criterio de interpretación gramatical, la doctrina señala, entre otros, los siguientes:

- a) A términos idénticos no se les debe atribuir significados diferentes.
- b) A términos diferentes no se le debe atribuir el mismo significado.
- c) El significado de los signos lingüísticos del lenguaje legal debe ser determinado según las reglas sintácticas del lenguaje natural común.

El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.

Como principios rectores del criterio de interpretación sistemático, la doctrina señala, entre otros, los siguientes:

- No se debe atribuir a una disposición un significado que sea contradictorio con otras disposiciones pertenecientes al mismo sistema normativo.
- A una disposición se le debe atribuir un significado que lo haga lo más congruente posible con otras disposiciones pertenecientes al mismo contexto normativo.
- A una disposición no se le debe atribuir un significado que sea incongruente con un principio válido del derecho.

Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en

cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático. El factor que tiene mayor relevancia es el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el derecho.

Como principios rectores del criterio de interpretación funcional, la doctrina señala, entre otros, los siguientes:

- A una disposición se le debe atribuir un significado que esté de acuerdo con la intención del legislador.
- A una disposición se le debe atribuir un significado que esté de acuerdo con la finalidad que persigue la institución o sistema jurídico al que pertenece.

Ahora bien, la enunciación que hace el artículo tercero del COFIPE de estos criterios de interpretación no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino que se puede aplicar el que se estime más conveniente para precisar el sentido de la disposición en cuestión.

Así las cosas, cabe señalar que toda vez que en múltiples casos las leyes contienen disposiciones confusas o contradictorias, que pueden dar lugar a diversas interpretaciones, desde la versión original del COFIPE de 1990 se facultó a la entonces Sala Central para fijar criterios obligatorios de interpretación normativa, es decir, criterios jurisprudenciales, a través de los cuales se debía procurar una interpretación y aplicación uniforme de las disposiciones legales electorales.

Como ejemplo de disposiciones que en apariencia son claras y diáfanas, pero que en realidad resultan confusas, encuentro oportuno analizar el inciso *a* del párrafo 1 del desaparecido artículo 337 del COFIPE, que en su versión de 1990 sentaba las bases para la formulación de la jurisprudencia en materia electoral, disposición que a su vez requería que se definiera un criterio uniforme respecto de su interpretación, pues aun cuando su redacción en apariencia resultaba clara y diáfana, planteaba múltiples problemas y por lo mismo se requería precisar su sentido.

En efecto, en los términos del referido artículo 337, párrafo 1, inciso *a*, en la versión de 1990, los criterios fijados en las resoluciones de la Sala Central eran obligatorios cuando “se hubieran resuelto tres recursos iguales en el mismo sentido”.

La redacción en comento planteaba la interrogante de qué debía entenderse por “tres recursos iguales” y qué debía entenderse por que se hubieran resuelto en “un mismo sentido”, pudiendo darse diversas respuestas con relación a estas interrogantes.

Al respecto, cabe tener presente que de conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española*, igual es lo que es de semejante naturaleza, calidad o cantidad; o bien lo que es de la misma clase o condición. En este orden de ideas la expresión “tres recursos iguales” admitía, al menos, cuatro interpretaciones:

Primera. Que tres recursos fueran idénticos en todas y cada una de sus partes; en este caso se requeriría que los tres recursos fueran iguales en cuanto a sus diversos aspectos de coincidencia, como pueden ser los siguientes:

- Que en el recurso figurara el mismo recurrente y la misma autoridad responsable.
- Que coincidieran en el mismo acto o resolución impugnada, tratándose del recurso de apelación.
- Que en el juicio de inconformidad se impugnara el mismo cómputo distrital o local, la misma elección, las mismas casillas.
- Que se expusieran los mismos hechos, que se hicieran valer los mismos agravios y que se señalaran los mismos preceptos legales supuestamente violados.
- Que se hicieran valer las mismas causales de nulidad.

Considero que una interpretación de esta naturaleza resultaría contraria a la intención del legislador, ya que una situación como la descrita difícilmente se podía presentar en la realidad, y se debe suponer que la intención del legislador es la de sentar bases para resolver los problemas y no para que queden éstos sin resolución.

Segunda. Que el recurso fuera igual tan sólo en alguno o algunos de los puntos anteriores, sin que tuviera que existir cabal coincidencia; pero en este caso se haría necesario precisar en qué puntos deberían ser iguales.

Tercera. Que la expresión tres recursos iguales fuera interpretada en el sentido de que debía tratarse de tres recursos de apelación, o bien, de tres recursos de inconformidad, sin que pudieran derivarse los criterios respectivos ya sea de las resoluciones recaídas a dos recursos de apelación y uno de inconformidad o viceversa; esta interpretación, aun cuando

en principio resultaba atractiva, no resultaba satisfactoria, toda vez que existían y existen disposiciones comunes para la tramitación y resolución de ambos recursos, sobre todo en cuanto aspectos procesales, y por ende, la interpretación que se determinara mediante criterios obligatorios respecto a dichas disposiciones comunes debía ser aplicable a los dos tipos de recursos.

Cuarta. Que se sustentara el mismo criterio de interpretación y aplicación respecto de un mismo precepto en las resoluciones recaídas a tres o más recursos, con independencia de si se trataba de recursos de apelación o de inconformidad, interpretación que en mi concepto resultaba la más aceptable.

Pero una vez precisado qué debía entenderse por “tres recursos iguales”, se requería formular otra precisión, toda vez que la ley exigía además que los recursos debían ser resueltos, “en el mismo sentido”, expresión en torno a la cual también podían darse diversas interpretaciones, de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

Así, en el caso del recurso de apelación, la expresión “en el mismo sentido” podría ser interpretada en el sentido de que al resolverse tres recursos:

- Se confirmara el acto o resolución impugnado.
- Se modificara al acto o resolución impugnado, y
- Se revocara el acto o resolución impugnado.

En el caso del juicio de inconformidad (en ese entonces recurso), la expresión de referencia podía ser interpretada en el sentido de que al resolverse tres recursos:

- Se declarara la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas y se modificaran los resultados del cómputo distrital o local, pero que se confirmara la respectiva constancia de mayoría.
- Se declararan infundados los agravios hechos valer respecto a la nulidad de votación recibida en casilla y se confirmaran los resultados del cómputo distrital o local.
- Se declararan infundados los agravios hechos valer respecto a las causales de nulidad de elección y se confirmaran tanto los resultados del cómputo distrital o local, como las respectivas constancias de mayoría.

Pero la expresión de referencia también podía ser interpretada en el sentido de que con independencia del recurso de que se tratara, al resolverse tres recursos:

- a) Se declararan fundados los agravios hechos valer.
- b) Se declararan infundados los agravios hechos valer, y que con independencia de que se declararan fundados o infundados los agravios hechos valer, se interpretara y aplicara la misma disposición.

Como se puede apreciar, las anteriores reflexiones ilustran de manera elocuente cómo una disposición aparentemente clara y diáfana como la que contenía el artículo 337-1, inciso *a*, de la versión de 1990, podía provocar múltiples y variadas interpretaciones, y la consecuente necesidad de que en tales casos se facultara a un órgano jurisdiccional para definir, en forma indubitable, la interpretación normativa que debe prevalecer.

Así, durante el proceso electoral federal ordinario de 1991, la Sala entonces Central definió 44 criterios obligatorios que se sustentaron en el mismo sentido, en tres o más resoluciones recaídas a los recursos de apelación o de inconformidad que fueron sometidos a su conocimiento.

Cabe aclarar que de los 44 criterios obligatorios que fijó la Sala Central, ninguno se derivó de la denuncia o planteamiento de contradicción de criterios, sino que todos se derivaron de lo sustentado en el mismo sentido en tres o más resoluciones recaídas a los recursos de apelación o de inconformidad que fueron sometidos a la jurisdicción de la propia sala.

Ahora bien, la mayoría de los problemas a que daba lugar el texto de 1990, y los cuales ya he analizado, se resolvieron a través de la reforma de 1993, toda vez que la expresión que señalaba que los criterios fijados serían obligatorios cuando se sustentaran “en tres recursos iguales resueltos en un mismo sentido”, fue sustituida por la expresión “los criterios fijados por las salas de Segunda Instancia y Central sentarán jurisprudencia cuando se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones”.

No obstante ello, el texto de 1993 planteaba otros problemas que se requería esclarecer y para lo cual se debía tener presente que a resultas de la reforma de 1993 el texto del artículo 337 quedó redactado en los siguientes términos:

1. Los criterios fijados por las salas de Segunda Instancia y Central sentarán jurisprudencia en los siguientes casos:

- a) Cuando se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones, y
- b) Cuando se resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más salas del Tribunal.
2. La contradicción de criterios podrá ser planteada por una Sala, por un magistrado de cualquier Sala o por las partes.
3. Recibida en la Sala Central la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, el presidente turnará el asunto al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución sobre la contradicción de criterios, mismo que será presentado a discusión en sesión pública en la que se seguirán las reglas señaladas en el artículo 324 de este Código.
4. La contradicción de criterios podrá plantearse en cualquier momento y el que prevalezca será obligatorio a partir de que se dicte, sin que puedan modificarse los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad.
5. El presidente del Tribunal Federal Electoral notificará a las salas de inmediato los criterios definidos a que se refieren los incisos *a* y *b* del párrafo 1 de este artículo y los mandará publicar por estrados. Las salas estarán obligadas a aplicarlos a partir del momento de su notificación.
6. Los criterios fijados por la Sala Central dejarán de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie en contrario por mayoría de cuatro votos de los integrantes del pleno de la Sala. En la resolución que modifique un criterio obligatorio se expresarán las razones en que se funde el cambio. El nuevo criterio será obligatorio si se da cualquiera de los supuestos señalados en los incisos *a* y *b* del párrafo 1 de este artículo.
7. Cuando un criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia sea contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecerá el de aquélla con carácter de jurisprudencia.
8. La Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios que fije dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales.

De lo dispuesto en el párrafo 1 se desprende que en ese entonces sólo estaban facultadas para formular jurisprudencia en materia electoral la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia, precisándose en el párrafo 7 que en caso de que un criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia fuera contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecería el de aquélla con el carácter de jurisprudencia.

Sin embargo, de los términos empleados en la regulación vigente de 1993 a 1996 se desprendía la necesidad de formular nuevos criterios interpretativos sobre los siguientes aspectos:

- 1) De los términos empleados en el párrafo 1 del artículo 337 se desprendía que los criterios fijados por las salas de Segunda Instancia y Central sentarían jurisprudencia en los siguientes casos:
 - a) Cuando se sustentaran en el mismo sentido en tres resoluciones, y
 - b) Cuando se resolviera en contradicción de criterios sustentados por dos o más salas del Tribunal.

De la simple lectura de la referida disposición, se desprendía que tanto la Sala de Segunda Instancia como la Sala Central podían sentar jurisprudencia cuando resolvieran la contradicción de criterios sustentados por dos o más salas del Tribunal; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del propio artículo 337, sólo la Sala Central estaba facultada para resolver la contradicción de criterios, cuando fuera planteada por una sala, por un magistrado de cualquier sala o por las partes.

En tal virtud y en sentido estricto, todo parece indicar que no existía la posibilidad de que la Sala de Segunda Instancia pudiera sentar jurisprudencia cuando existiera contradicción de criterios sustentados por dos o más salas del Tribunal, ya que la resolución de tales casos era facultad exclusiva de la Sala Central.

No obstante lo anterior, en sentido amplio se podría considerar que la Sala de Segunda Instancia podía resolver una contradicción de criterios de manera indirecta, sin que fuera planteada por una sala, por un magistrado de cualquier sala o por las partes, ya que de acuerdo con lo previsto en el párrafo 7 del citado artículo 337, cuando en las resoluciones recaídas al recurso de reconsideración se sostuviera un criterio que fuera contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecería el de la Sala de Segunda Instancia con el carácter de jurisprudencia.

Con base en estas consideraciones, se podría decir que la jurisprudencia sustentada por la Sala Central era obligatoria para la propia Sala y para las salas regionales, y que de ninguna manera podía ser obligatoria para la Sala de Segunda Instancia y, por el contrario, la jurisprudencia sustentada por esta última era obligatoria tanto para la Sala Central como para las salas regionales.

- 2) El párrafo 4 del referido artículo 337 disponía que la contradicción de criterios podría plantearse en cualquier momento y que el que prevaleciera sería obligatorio a partir de que se dictara.

Al respecto, estimo conveniente precisar que al resolverse la contradicción de criterios que se planteara, podía suceder que ninguno de los dos criterios fuera el adecuado y en este caso tendría que formularse uno nuevo, de manera que no necesariamente debía prevalecer alguno de los criterios cuya contradicción se hiciera valer, como lo exigía la disposición en comento.

- 3) Existía una contradicción entre los párrafos 4 y 5 del artículo 337 en cuanto al momento en que se debían aplicar los criterios obligatorios, toda vez que por una parte, el párrafo 4 disponía que el criterio que se adoptara al resolver una contradicción de criterios sería obligatorio a partir de que se dictara y, por otra, el párrafo 5 establecía que los criterios definidos que emitiera la salas de Segunda Instancia y Central serían obligatorios a partir del momento de su notificación.

En vista de ello, en el artículo 129 del Reglamento Interior el Tribunal, se clarificaba que cuando se definiera un criterio obligatorio, las salas respectivas estaban obligadas a aplicarla a partir del momento de su notificación.

- 4) En el párrafo 6 del referido artículo 337, se establecía que los criterios fijados por la Sala Central dejarían de tener carácter obligatorio, siempre que se pronunciara en contrario por mayoría de cuatro votos de los integrantes del pleno de la Sala y debiéndose expresar en la resolución que modificara el criterio obligatorio, las razones en que se fundara el cambio.

En este contexto, cabría preguntarse si la Sala de Segunda Instancia estaba facultada o no para modificar los criterios obligatorios que ella misma hubiera sustentado, toda vez que el COFIPE no establecía ninguna disposición al respecto.

En mi opinión, con base en una interpretación sistemática, se podría concluir que si para la formación de la jurisprudencia operaban las mismas reglas tanto para la Sala Central como para la Sala de Segunda Instancia, también debían operar para ambas salas las mismas reglas para modificar la jurisprudencia que sustentara cada una de ellas y, en consecuencia, lo que disponía el párrafo 6 en comento, también podía ser aplicable a la Sala de Segunda Instancia.

Al respecto, cabe señalar que en el artículo 131 del Reglamento Interior se disponía que la jurisprudencia sería interrumpida y dejaría de tener

ner carácter obligatorio siempre que al resolverse un asunto se sustentara un criterio en contrario por mayoría de cuatro votos de los magistrados integrantes de la Sala de Segunda Instancia o de la Sala Central, debiéndose expresar, en la resolución respectiva, las razones en que se fundara el cambio de criterio.

Asimismo se precisaba en el artículo 131 del referido reglamento que en ningún caso la definición de un criterio obligatorio podía modificar los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad.

5.3 La reforma de 1996 y los términos en que se faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para establecer jurisprudencia

De conformidad con las disposiciones legales que a partir de agosto de 1996 rigen el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el mismo tiene facultades para establecer jurisprudencia, debiendo sujetarse a las siguientes condiciones.

Que la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma.

Que las salas regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y que la Sala Superior lo ratifique; y

Que la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos en dos o más salas regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

Cuando la Sala Regional respectiva sostenga el mismo criterio que se indica en el segundo de los casos mencionados deberá comunicar a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En el tercero de los casos mencionados, la contradicción de criterios puede ser planteada en cualquier momento por una sala, por un magistrado electoral de cualquier sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que en todos los supuestos anteriores, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requiere de la declaración formal de la Sala Superior, hecho lo cual se notificará la jurisprudencia a las salas regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales, locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal.

Como se desprende de lo anterior, la facultad del Tribunal para establecer jurisprudencia es más amplia que la que anteriormente tenía el desaparecido Tribunal Federal Electoral.

En relación con esta materia cabe tener presente que en el *DOF* de 24 de septiembre de 1997 se publicó un acuerdo a través del cual se dan a conocer las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En los considerandos del acuerdo se precisa que los artículos 186 fracción VII, y 189 fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que, en los términos de lo dispuesto por los artículos 41 fracción IV, 60 párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo sexto 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 expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento, siendo atribución de la Sala Superior dictar los acuerdos generales en la materia de su competencia.

Asimismo se señala que la publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia se hará en la revista *Justicia Electoral*, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que al efecto se deberá tomar en cuenta como orientador el acuerdo número 5/1996 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del diecho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

En el artículo 2o. del referido acuerdo se dispone que en la elaboración de las tesis deberá observarse lo siguiente:

- 1) La tesis relevante es la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al aplicar, interpretar o integrar una norma al caso concreto y se compone de rubro y texto.
- 2) La tesis de jurisprudencia por reiteración se integra con las tesis relevantes que contienen el mismo criterio de aplicación, interpreta-

ción o integración de una norma y han sido sostenidas en forma no interrumpida por otra en contrario en el número de sentencias que corresponde según la Sala del Tribunal Electoral, de conformidad con el artículo 232 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y

- 3) Las tesis de jurisprudencia por unificación se integra con el criterio adoptado al resolver una contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 232 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo se debe tener presente que en el artículo 15 se precisa que la denuncia de contradicción de criterios podrá referirse a:

- a) Tesis relevantes opuestas que hayan sido sustentadas por distintas Salas del Tribunal;
- b) Una o más tesis relevantes que estén en contradicción con cualquier tesis de jurisprudencia, o
- c) Tesis de jurisprudencia que se opongan entre sí.

En el artículo 16 se dispone que en los términos del artículo 232, penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la contradicción de criterios podrá ser denunciada de conformidad con las siguientes reglas:

- 1) En el supuesto de que la contradicción de criterios sea denunciada por una Sala del Tribunal Electoral, la denuncia deberá hacerse, previo acuerdo de la Sala por conducto de su respectivo presidente.
- 2) El escrito se presentará ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior y deberá reunir los requisitos siguientes:
 - a) Señalar con precisión las salas contendientes, y
 - b) Mencionar de manera expresa los criterios contradictorios, señalando su rubro, texto y datos de identificación de las ejecutorias.
- 3) En el supuesto de que la contradicción de criterios sea denunciada por una sala o un magistrado electoral de cualquier sala, el presidente de la sala respectiva deberá anexar, en su caso, el o los expedientes originales que contengan el criterio contradictorio.

- 4) Para el caso de que la contradicción de criterios sea planteada por las partes que intervinieron en el asunto o medio de impugnación que le dio origen, deberá hacerse constar, además de los requisitos señalados en la fracción II de este artículo, el nombre completo del denunciante y su domicilio para oír notificaciones.

En este caso, el escrito de denuncia podrá presentarse ante la Oficialía de Partes de cualquiera de las salas contendientes; si es una Sala Regional, se deberá remitir de inmediato dicho escrito a la Sala Superior, sin trámite adicional alguno, conjuntamente, en su caso, con el o los expedientes originales que contengan el criterio contradictorio, y

- 5) Los presidentes de las salas regionales enviarán el escrito respectivo y, en su caso, los anexos, al presidente de la Sala Superior, para que proceda en los términos del artículo 191 fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

También reviste particular importancia en esta materia el artículo que dispone que la resolución que dirima la contradicción de criterios deberá contener:

- 1) La fecha, el lugar y la sala que la dicta;
- 2) La transcripción de los criterios denunciados y la indicación de las salas contendientes;
- 3) La consideración relativa a la existencia o inexistencia de la contradicción;
- 4) Los fundamentos jurídicos sobre la aplicación, interpretación o integración de la norma, pudiéndose pronunciar a favor de alguna de las tesis contradictorias, o bien, establecer un criterio diferente al sustentado por las salas contendientes, y
- 5) En los puntos resolutivos la declaración sobre la existencia o inexistencia de la contradicción y la precisión del criterio que debe prevalecer como jurisprudencia obligatoria y, en su caso, la declaración de obligatoriedad de ese criterio.

Por último, en los términos del artículo 19, el criterio que prevalezca a la contradicción planteada será obligatorio a partir de que se haga la declaración formal de la Sala Superior y deberá ser notificado de inmediato

al denunciante y a las autoridades a que alude el último párrafo del artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede concluir que el análisis de las disposiciones relacionadas con la jurisprudencia reviste una importancia subrayada en la conformación del derecho positivo electoral.

Para concluir con este tema, encuentro oportuno formular una reflexión sobre la interpretación y la integración, toda vez que la frontera que separa a una de otra no siempre es clara y nítida, sino que frecuentemente al interpretar se integra, o bien al integrar se interpreta, razón por la cual el estudio de este tema se ha constituido en uno de los más apasionantes para la doctrina jurídica.

De manera general se puede decir que no se debe confundir la interpretación con la integración, ya que la primera se da cuando la ley prevé el caso y no obstante lo cual el juzgador debe hacer una interpretación para su aplicación, en tanto que la integración se da cuando existe una laguna en la ley, o bien, cuando se está en presencia de un caso no previsto por el legislador.

Ahora bien, la integración está prohibida en derecho público en materia de competencia de los poderes constituidos toda vez que lo propio de un Estado de derecho es que dichos poderes sólo tengan las atribuciones que les confiere la Constitución y en caso de que por la vía de la integración se les confirieran nuevas atribuciones, se estaría legislando por una vía distinta a la que se desprende del principio de separación de poderes.

A este respecto, cabe señalar que Héctor Fix-Zamudio considera que en el ámbito judicial existe una relación dinámica entre interpretación—aplicación— e integración y al efecto formula las siguientes consideraciones: “Se piensa que en la mayor parte de los casos sometidos a su conocimiento, el juez se limita a interpretar y aplicar el derecho, a través de un silogismo simple, o silogismo judicial, cuya premisa mayor está constituida por la norma abstracta, la premisa menor por los supuestos de hecho, y la conclusión o ilación, por la aplicación del mandato legal al caso particular”.⁸⁸

Fix-Zamudio llama la atención sobre el hecho de que esta operación del silogismo jurídico ha resultado demasiado simplista para la compleji-

⁸⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *El juez ante la norma constitucional en el Ombudsman y los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

dad de la función judicial, por lo que contra este logicismo o formalismo de la aplicación del derecho, se ha producido una verdadera revolución, que lleva al convencimiento de que la función judicial es creativa en todos sus aspectos, y no sólo cuando colma las lagunas de la ley o del derecho positivo.

De aquí que considere que, de la misma forma que el primer paso en la evolución del concepto dinámico de la función judicial consistió en la unificación de la interpretación y aplicación del derecho, el segundo y fundamental avance ha consistido en incorporar la integración, como parte inseparable de las otras dos actividades judiciales.

De esta manera, la función jurisdiccional, aun en el supuesto de los casos previstos por el legislador, y naturalmente con mayor fuerza tratándose de “lagunas”, se compondría de tres etapas inseparables, primero la interpretación, para lograr el pleno conocimiento del mandato jurídico; en segundo lugar, la aplicación del imperativo normativo al caso concreto; y finalmente, como consecuencia de esa aplicación, la actividad integrativa, o sea, la creación de una disposición jurídica particular, de acuerdo a las modalidades del caso concreto.

En cuanto a las clases o sistemas de integración, Fix-Zamudio propone utilizar, aunque en distinta dirección, la atinada terminología creada por el ilustre Carnelutti, en cuanto divide la integración judicial en “auto-integración” y “hetero-integración”, estimando que de acuerdo con la primera, el caso no previsto se decide según los principios extraídos del mismo sistema jurídico, en virtud de los sistemas de la analogía y del argumento a contrario; en tanto que en la segunda, la laguna se colma ya sea con el uso o con la equidad.