

SALA REGIONAL XALAPA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: 12 AÑOS DE CONTRIBUCIONES AL PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

JOSÉ LUIS CARRILLO RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. El Proceso Electoral de 1991. III. El Proceso Electoral de 1994. IV. El Proceso Electoral de 1997. V. El Caso Ocosingo. VI. El Proceso Electoral de 2000. VII. Perspectivas para el Proceso Electoral Federal de 2003. VIII. Fortalecimiento del ámbito competencial de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. INTRODUCCIÓN

La invitación a participar en una obra que pretende, desde la pluralidad, relatar el devenir histórico jurídico de una institución, de los alcances del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, implica enfrentar una doble responsabilidad: por un lado nos pone a la altura de los verdaderos autores y protagonistas de la creación y metamorfosis de la instancia que, al instituir al Estado de Derecho como instancia inapelable para la resolución de los conflictos electorales, transformó de manera profun-

da al viejo sistema político mexicano del siglo XX. Por otro lado, la variada concurrencia de temas y la extensión requerida para ser incluido en esta edición, obligan, a los que han aportado modestas contribuciones al fortalecimiento de esta instancia jurisdiccional en sus diversas etapas, a la originalidad y a la brevedad.

Para cumplir el propósito de esta colaboración, nos decantamos por exponer un punto de vista regional de la actuación del Tribunal, al enumerar de manera puntual, para fines estadísticos, los diversos medios interpuestos y la resolución recaída a los mismos, durante los cuatro procesos electorales en los que ha funcionado la Sala de la Tercera Circunscripción Plurinominal, en su sede original de la ciudad de Xalapa, Veracruz. También se incluyeron los nombres de los Magistrados que han participado en la integración de la Sala en el transcurso del tiempo, un breve análisis de la evolución de los ámbitos competenciales atribuidos a las salas regionales, a lo largo de 12 años de reformas jurídicas en materia electoral y de medios de impugnación, así como de los criterios sostenidos por la Sala sobre éstos, desde que la ley le otorgó la posibilidad de proponerlos ante la Sala Superior para la formulación de jurisprudencia.

Sin embargo, el presente resumen de la actividad jurisdiccional realizada a lo largo de cuatro procesos electorales por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, sin duda, incompleto.

La intensa labor de capacitación, tanto del personal de la propia Sala, como la enfocada a autoridades electorales locales y federales, organizaciones partidistas e instituciones académicas, ha tenido un impacto innegable en el desarrollo político de una circunscripción plurinominal que presenta un espejo de las grandes disparidades sociales que sufre nuestro país: áreas urbanas con altísimos niveles de desarrollo y una cultura política participativa y zonas serranas indígenas que por el efecto de su marginación, detentan escasos niveles de desarrollo político.

La organización regional del Tribunal ha permitido, quizás en un efecto no previsto por el legislador, que la visión federalista de la justicia electoral en que la institución está fundada, contenida en la fracción IV del artículo 116 Constitucional, esté permeando no sólo a las legislaciones electorales y de medios de impugnación locales, sino a los actores académicos y políticos de las entidades federativas que conforman las diversas circunscripciones. Este impacto socio-jurídico, ejercido desde el más absoluto respeto a las soberanías estatales y cuya complejidad no puede ser medida en el corto plazo, se convertirá en una de las mayores contribuciones de las Salas Regionales a la evolución de los espacios político-electorales de nuestros respectivos ámbitos competenciales.

Por esta razón, el presente documento cierra con una propuesta para el fortalecimiento de las Salas Regionales, a través de establecerlas de manera permanente, así como de la redistribución de facultades competenciales ahora exclusivas de la Sala Superior.

Sólo nos resta esperar que esta colaboración esté a la altura de las demás del presente libro.

II. EL PROCESO ELECTORAL DE 1991

La creación del Tribunal Federal Electoral así como de sus Salas Regionales, correspondientes a sendas circunscripciones plurinominales, se realiza mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, en el que se reformaban los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción IV, base 3^a; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

¹ Véase, Peza, José Luis de la, “Notas Sobre la Justicia Electoral en México”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, el TEPJF; IFE; UNAM; IJ; UQRO; PNUD, 1999, vol. III, p. 846.

En esta reforma constitucional, fue instituido con el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, un tribunal con jurisdicción para resolver aspectos contencioso electorales con el nombre de Tribunal Federal Electoral, que sería integrado por magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República, y el cual funcionaría con una Sala Central y cuatro regionales, atendiendo a cada una de las cinco circunscripciones plurinominales electorales establecidas en esta reforma constitucional. Esta nueva estructura atendía a un criterio de descentralización funcional, ya que en el proceso de 1988 se concentraron en la Sala del Tribunal de lo Contencioso Electoral cerca de 600 impugnaciones.²

De acuerdo al Dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, la razón de la creación de las Salas Regionales se sustentó en que:

“El funcionamiento del Tribunal en Salas regionales es procedente, toda vez que se trata de dar una mayor proximidad entre el órgano jurisdiccional y los promoventes”.³

La reforma constitucional de 1990 trajo como consecuencia que el 15 de agosto del mismo año se expidiera en el *Diario Oficial de la Federación*, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

² *Idem*, p. 847.

³ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores sobre la reforma constitucional de 1990 en *El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana*, México, Porrúa, 1990, Anexo, pp. 28 y 29.

Este ordenamiento resaltaba en su artículo 265, que:

“1. El Tribunal Federal Electoral se integra por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales cuyas sedes serían, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales”

Las cabeceras de las circunscripciones plurinominales en aquella época fueron Guadalajara, Durango, Xalapa y Toluca.

Originalmente el territorio sobre el que ejercía jurisdicción esta Sala, era en los distritos electorales uninominales de la Tercera Circunscripción Plurinominal integrada con 8 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

El mismo ordenamiento, en el artículo 268, establecía que los magistrados del Tribunal serían designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República en los términos del artículo 41 de la Constitución; que deberían ser electos a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al del proceso electoral federal ordinario correspondiente y que serían nombrados para ejercer sus funciones durante ocho años, pudiendo ser reelectos.

En cumplimiento a lo ordenado por la Constitución y por el Código de la Materia, esta Sala Regional se integró con los magistrados Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Francisco Loyo Ramos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar, con el carácter de Magistrados Propietarios y el Licenciado Jorge Schleske Tiburcio, en calidad de Magistrado Suplente.

En las nueve sesiones que la Sala Regional Xalapa celebró durante el proceso electoral federal de 1991, resolvió sobre los siguientes medios de impugnación:⁴

⁴ *Tribunal Federal Electoral Memoria 1991*, México, 1992, pp. 139 y ss.

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO	
RECURSO DE APELACIÓN	4	PARM 1	INFUNDADO 1	
		PRI 2	P. FUNDADOS 2	
		PAN 1	DESECHADO 1	
RECURSO DE REVISIÓN	10	PAN 5	EN TODOS SE DECRETO EL ARCHIVO	
		PRD 4		
		PARM 1		
		PRD 12		
RECURSO DE INCONFORMIDAD	57	PAN 15	DESECHADOS 26	
		PARM 4	NO INTERPUESTO 1	
		PFCRN 5	P. FUNDADOS 7	
		COA 1	INFUNDADOS 7	
		PPS 3	SOBRESEÍDOS 15	
		PRI 15	FUNDADO 1	
		CONJUNTAMENTE:		
		PPS, PRD Y PAN 1		
		PRD-PPS 1		

III. EL PROCESO ELECTORAL DE 1994

Para el proceso electoral de 1994, en el que se renovarían el Poder Ejecutivo y la totalidad del Congreso de la Unión, y pese a los avances hasta aquí alcanzados en materia de transformación del contencioso electoral, persistía el reclamo de la sociedad y sobre todo de los partidos políticos, de modificar el sistema de calificación de las elecciones, ya que para muchos, el hecho de que los colegios electorales de las propias cámaras del Congreso, calificaran la elección de sus integrantes, no tenía otro significado sino el de que se convertían en juez y parte; pero además, pese a que se acreditaran irregularidades cometidas durante el proceso electoral, su solución siempre sería bajo el argumento político y no el jurídico, lo que propiciaba la desconfianza en las instituciones electorales.

Por lo expuesto, mediante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 3 de septiembre de 1993, se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, y entonces se le atribuyen al Tribunal Federal Electoral, las categorías de órgano autónomo y de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. De esta manera se constituyó por primera vez a

este órgano en un tribunal de pleno derecho. Se caracteriza igualmente esta reforma, porque en virtud de ella desapareció en nuestro país el sistema de autocalificación heredado desde la Constitución de Cádiz en 1812, adoptándose el sistema de heterocalificación, administrativa o jurisdiccional, según fueran objeto o no de impugnación las declaraciones de validez que emitiesen los órganos del Instituto Federal Electoral.⁵

Empero, la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos aún correspondía a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

También se dispuso la creación de la Sala de Segunda Instancia, en cuya integración participaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues era el órgano facultado para, en cada proceso electoral, proponer a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, los nombres de los candidatos a ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes quienes, junto con el Presidente del Tribunal, conformarían dicha Sala, facultada para revisar las resoluciones de la Sala Central y de las Salas Regionales, recaídas a los recursos de inconformidad, estableciéndose de esta forma un procedimiento jurisdiccional biinstancial.⁶

En esta reforma, la integración de las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral, no sufrió ninguna modificación y por cuanto a la composición de la Sala Regional del Tribunal Federal Electoral, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, de nueva cuenta se designó como Presidente al Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, mediante sesión pública de la Sala Central, celebrada el 13 de octubre de 1993.

⁵ Peza, José Luis de la, “Evolución de la justicia electoral en México”, pp. 343 y 344.

⁶ Peza, José Luis de la, *op. cit.*, pp. 850 y 851.

Respecto de la actividad jurisdiccional desarrollada en este proceso electoral, cabe destacar los siguientes datos:

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE		SENTIDO DEL FALLO	
RECURSO DE APELACIÓN	19,579	CIUDADANOS	19,564	FUNDADOS	18,626
		PRD	15	INFUNDADOS	51
				DESECHADOS	887
				SOBRESEÍDOS	9
				N. INTERPUESTOS	6
RECURSO DE INCONFORMIDAD	276	PRD	151	FUNDADO	1
		PFCRN	100	INFUNDADOS	161
		PAN	14	P. FUNDADOS	55
		PARM	4	DESECHADOS	49
		PVEM	4	SOBRESEÍDOS	10
		PT	1		
		PPS	1		
		PRI	1		
RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	49	PRD	43	A) REVOCADOS	2
		PAN	4	B) CONFIRMADOS	47
		PRI	2		

Es necesario precisar que esta Sala fue la que recibió el mayor número de recursos de apelación que fueron interpuestos por los ciudadanos cuando el COFIPE, preveía la posibilidad de impugnar actos de las oficinas del Registro Federal de Electores que los ciudadanos consideraran lesivos a sus derechos.

Esta actividad jurisdiccional, la aplicación a casos concretos de los supuestos abstractos contenidos en la norma, obligó al órgano impartidor de justicia, en este caso la Sala Regional Xalapa, al desarrollo de criterios orientadores para el ejercicio de sus actividades competenciales. Si bien los criterios sustentados por las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral, no formaban jurisprudencia y por lo tanto no eran criterios obligatorios de acuerdo a lo previsto por el entonces vigente artículo 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que estatuyó que sólo podían sentar jurisprudencia

obligatoria aquellos sostenidos por la Sala de Segunda Instancia y por la Sala Central del referido órgano jurisdiccional.⁷

De entre los criterios jurídicos relevantes que se aplicaron en la resolución de los medios de impugnación que resolvió esta Sala durante el Proceso Electoral Federal de 1994, se estima pertinente destacar el que tratándose del juicio de inconformidad asumió esta Sala y que en síntesis consistió en considerar que la mesa directiva de casilla es un cuerpo colegiado, cuya integración por disposición expresa de la Ley, está conformada por cuatro funcionarios designados en términos expresamente previstos por el Código de la materia, por lo que la falta de integración con ese número expreso de miembros o su designación en contravención a las disposiciones legales, lo deslegitima para ser el receptor de los sufragios emitidos en la casilla de que se trate y, por lo mismo, es causa de nulidad de la votación recibida en la misma, de acuerdo al inciso e) del párrafo I del artículo 287 del Código de la materia.

Se resalta este criterio de otros que se sostuvieron, porque con él, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Federal Electoral en 1994, en el expediente identificado con el número SX-III-RIN-264/94, promovido por el Partido de la Revolución Democrática contra el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa correspondiente al XXII Distrito Electoral Federal en el Estado de Veracruz, con sede en San Andrés Tuxtla, decretó la nulidad de la votación recibida en 57 casillas.

En el expediente de referencia, también se anuló la votación correspondiente a otras 23 casillas, por motivos distintos tales como “hacer proselitismo en la casilla”, “instalarla en un lugar distinto”, “error aritmético” y “entregar extemporáneamente los paquetes electorales”.

⁷ Cfr: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1993, pp. 277 y 278.

La suma de las 57 casillas con las 23 mencionadas con anterioridad, ascendió a 80 casillas en las que se acreditaron causales de nulidad previstas por la legislación aplicable en aquella época. Este número de casillas, fue superior al 20% de las instaladas en el distrito electoral de que se trata, ya que se instalaron 310. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 288, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se declaró la nulidad de la elección en el XXII Distrito Electoral Federal en el Estado de Veracruz, con sede en el Municipio de San Andrés Tuxtla, revocando la Constancia de Mayoría y Validez que había sido entregada a favor de la fórmula de candidatos postulados por el Partido Revolucionario Institucional integrada por Gastón Rodríguez Fariña como propietario, y Aurora Calderón Marcial como suplente. Ahí la relevancia de este criterio.

Pero además, con apoyo en este criterio, se determinó la revocación de la constancia de primera minoría en la elección de Senadores del Estado de Tamaulipas, que originalmente se había otorgado al Partido Acción Nacional, para otorgársela al Partido de la Revolución Democrática.⁸

De igual manera incluye, la correspondiente a la elección de Diputados electos por el principio de Mayoría Relativa del XXIII Distrito Electoral del Estado de Veracruz, con cabecera en Jáltipan, revocándose la constancia al Partido Revolucionario Institucional y otorgándose la al Partido de la Revolución Democrática.⁹

Estas dos últimas resoluciones fueron revocadas por la Sala de Segunda Instancia.

⁸ *Vid.* Original de video del Informe de Actividades del período electoral 1994 de la Sala Xalapa.

⁹ *Ibidem.*

La confirmación de la resolución que decretaba la nulidad de la elección de Diputados por el Principio de Mayoría Relativa en el Distrito Electoral Federal de San Andrés Tuxtla, Veracruz, obligó a la organización de un proceso electoral extraordinario que se celebró en 1995.

IV. EL PROCESO ELECTORAL DE 1997

El 22 de agosto de 1996, la autoridad jurisdiccional electoral logró un avance significativo; el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, con carácter de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en material electoral federal, con la salvedad prevista en la fracción II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe resaltar que, como resultado de las reformas aludidas se atribuyó al Tribunal resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; las impugnaciones que se presentaran sobre la elección del Presidente de la República, así como realizar el cómputo final de ésta y formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo; las impugnaciones sobre resoluciones de la autoridad electoral federal que violen el orden jurídico; las impugnaciones de actos o resoluciones de autoridades competentes de las entidades federativas, que tengan carácter definitivo y firme, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan y que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación política y la resolución de conflictos laborales entre el Tribunal y el Instituto Federal Electoral y los servidores públicos de ambos órganos.

Con esta reforma a la Constitución, terminaba la calificación política de las elecciones, al desaparecer el Colegio Electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se perfecciona el concepto de judicialización en la resolución de conflictos de los procesos electorales, otorgándole atribuciones exclusivas a la Sala Superior del Tribunal Electoral para la calificación de la elección presidencial y emitir la declaración de Presidente Electo, dándole únicamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la facultad de expedir el Bando Solemne.

Además, con las reformas legales se suprimió la figura del juez instructor y se modificó la composición de las circunscripciones electorales plurinominales, quedando como competencia de la Tercera Circunscripción los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

De acuerdo a dicha reforma, la designación de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, se realizó conforme a un nuevo procedimiento basado en el acuerdo emitido por la Suprema Corte de Justicia el 26 de agosto de 1996, y dirigido a aquellas personas que consideraran cubrir los requisitos y desearan fungir como magistrados electorales.¹⁰

El Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó en sesión privada del 12 de septiembre de 1996, la lista de 292 aspirantes que cubrieron los requisitos, publicándose el acuerdo respectivo, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de septiembre de 1996.¹¹

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaboró y aprobó en sesión privada de 22 de octubre, la relación de ternas de 66 aspirantes a ocupar los cargos de magistrados

¹⁰ *Cfr.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Memoria 1997, México, El Tribunal, 1998, p. 46.

¹¹ *Idem*, p. 47.

electorales, misma que fue remitida a la Cámara de Senadores, el 23 de dicho mes y publicada en el Diario Oficial el 25. El 31 de octubre, la Cámara de Senadores eligió con 115 votos a favor y una abstención a los magistrados electorales, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de noviembre de 1996.

La protesta al desempeño del cargo de magistrados electorales exigida en los términos que lo marca la Constitución, se llevó a cabo ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 5 de noviembre de 1996.

Los Magistrados Electorales designados para la Sala Regional Xalapa, fueron Martha Leonor Bautista de la Luz, David Cetina Menchi, quien fungió además como presidente y José Luis Carrillo Rodríguez, instalándose formalmente la Sala el seis de noviembre de 1996.¹²

La actividad jurisdiccional realizada por esta Sala en el proceso electoral federal de 1997, se refleja en los siguientes datos:

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO
J. D. C.	499	CIUDADANOS	FUNDADOS 494
			INFUNDADOS 4
			DESECHADO 1
RECURSO DE APELACIÓN	2	PRD 1	INFUNDADOS 2
		PRI 1	
RECURSO DE REVISIÓN	1	PRD	ARCHIVO
JUICIO DE INCONFORMIDAD	64	PAN 13	FUNDADOS 3
		PRI 6	P. FUNDADOS 23
		PRD 42	DESECHADOS 28
		PFCRN 1	NO 4
		PT 1	INTERPUESTO 6
		PPS 1	INFUNDADOS
RECONSIDERACIÓN	10		CONFIRMADOS 9
			REVOCADO 1

¹² *Ibidem*.

V. EL CASO OCOSINGO

Dentro de la función jurisdiccional desplegada en este proceso, es de enfatizar la realizada en los juicios de inconformidad radicados bajo los números de los expedientes SX-III-JIN-028/97 y SX-III-JIN-029/97 acumulados, promovidos por el Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, donde se declaró la nulidad de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en el 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas, con cabecera en Ocosingo, ordenándose la revocación de la constancia de mayoría y validez correspondiente.¹³

No obstante que la Sala Superior revocó la nulidad de la elección decretada por esta Sala Regional, bajo el argumento de que no se acreditó el elemento “determinante para el resultado de la elección”, cabe destacar que dentro de las consideraciones que sirvieron de sustento a aquella sentencia, podemos encontrar algunas que, de cierta manera, son coincidentes con los criterios que en la actualidad ha asumido la Sala Superior en determinados asuntos.

En efecto, pareciera que la Sala Regional, cuya competencia es la Tercera Circunscripción Plurinominal, al aplicar los criterios de interpretación del marco constitucional y legal respecto a la causal genérica de nulidad, prevista en el artículo 78, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación a la sentencia que resolvió el expediente SX-III-JIN-028/97 y su acumulado SX-III-JIN-029/97, en los que se decretó la nulidad de la elección correspondiente al 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas, con cabecera en Ocosingo, externó consideraciones que curiosamente son coin-

¹³ *Idem*, pp. 95 y 96.

cidentes con la interpretación aplicada en la sentencia que la Sala Superior dictó con posterioridad y que resolvió el expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, en los que se decretó la nulidad de la elección de gobernador en el Estado de Tabasco.

Se puede considerar que algunos de los puntos de convergencia respecto a la interpretación y alcances dados a la ley en las sentencias de que se trata son los siguientes:

En la sentencia del caso Tabasco, en el considerando décimo tercero, se refiere a los principios rectores de la función electoral, de la forma siguiente:

“... De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principio son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Una elección sin estas condiciones, en la que en sus etapas concurren intimidaciones, prohibiciones, vetos, inequidades, desinformación, violencia; en donde no estén garantizadas las libertades públicas ni los elementos indicados, no es, ni representa la voluntad ciudadana, no puede ser basamento del Estado democrático que como condición estableció el constituyente, no legitima a los favorecidos, ni justifica una correcta renovación de poderes.

Entonces, en los casos indicados anteriormente, la elección resulta nula, por no ser legal, cierta, imparcial, ni objetiva y pronunciarse respecto de ello, es simplemente el analizar y declarar si los actos electorales en su conjunto cumplieron con el mandato constitucional. Lo que válidamente podía hacer la autoridad responsable, dado que la propia ley electoral estatal, prevé la posibilidad de que se declare dicha nulidad y en consecuencia se revoque la constancia de mayoría que expida el Consejo Electoral Estatal, relativa a la elección de gobernador, tal como se desprende de los artículos 107, fracción XX, 249 último párrafo y 329, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.

Ahora bien, al igual que en la sentencia que resolvió el asunto de Tabasco, aunque con menor extensión y rigor técnico, en la sentencia del caso Ocosingo, coincidentemente se aludió también a la violación de los principios rectores de la función electoral en los términos siguientes:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 fracción III párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios rectores de la

función electoral, son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Basta que no se satisfaga uno solo de los citados principios, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección.

En consecuencia, el criterio cualitativo se ha aplicado, principalmente, en el caso de que, aún cuando las irregularidades existentes no alteren el resultado numérico de la votación en la respectiva casilla, sí pongan en duda el cumplimiento de alguno o varios de los principios rectores que rigen la función electoral y que, como consecuencia de ello, exista incertidumbre en el resultado de la votación.”

Por otro lado, en la sentencia del Juicio de Inconformidad, en relación al momento de comisión de las conductas irregulares que afectan el resultado del proceso electoral federal, esta Sala Regional, a efecto de sancionar aquellas que se realizaron fuera de la jornada electoral, sostuvo en síntesis que:

“no obstante que la ley establece que en el caso de la causal genérica de nulidad de elección, las irregularidades deben darse precisamente en la jornada electoral, no podría pasarse por alto, que tal como sucedió en las casillas que se citan a continuación, los actos de violencia o circunstancias especiales, no tan sólo se dieron en la etapa que al efecto previene la ley, sino que también se suscitaron antes del inicio de la elección, y en otros más, con posterioridad a la clausura de las casillas, en los momentos en que eran trasladados los paquetes electorales para ser entregados al Consejo Distrital del 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas.”

En otro tenor, en la misma sentencia dictada por esta Sala Regional en el proceso electoral federal de 1997 se consideró en síntesis:

“... De lo anterior, se puede apreciar con claridad, que los diversos actos de violencia generalizada producidos en el distrito electoral en cuestión, trajeron como consecuencia, que sin existir responsabilidad por parte del Consejo Distrital del 03 Distrito Electoral Federal en el Estado de Chiapas, se incumpliera el contenido del artículo 69 párrafo 1 inciso e) del código sustantivo de la materia, que establece como fines del Instituto Federal Electoral, entre otros: “Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”, puesto que resulta más que evidente, que no estuvo al alcance de la autoridad encargada de la organización de las elecciones, superar tales acontecimientos.

Tal interpretación y alcance que se pretendió dar en aquella ocasión a la ley, coincide en esencia con lo sostenido por la Sala Superior en el proceso electoral federal de 2000, en el caso ya mencionado en cuya sentencia estimó en lo que interesa:

“... A este respecto se advierte, que la autoridad responsable invoca incorrectamente la definitividad a que se refiere.

En efecto, el derecho sustantivo es el ejercicio del derecho al sufragio, activo y pasivo. El proceso electoral no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para que el referido derecho pueda ser ejercido. Como todo proceso, el proceso electoral se integra con una serie de actos sucesivos para lograr el fin indicado.

La manera más eficaz para que el proceso pueda avanzar es que exista definitividad en las distintas etapas para que en el plazo de ley el derecho al sufragio se ejercite. Esto implica que los actos del proceso electoral que adquieren definitividad son los que emiten las autoridades encargadas de organizar los comicios, en cada una de las etapas que integran dicho proceso. Por tanto, no es posible legalmente invocar la definitividad respecto de actos provenientes de autoridades distintas de las que organizan las elecciones, o bien, de actos de partidos políticos, etcétera...

“... Lo anterior no es contrario al principio de definitividad de los actos electorales, de acuerdo con lo siguiente:

Primero, porque este principio está referido a los actos que realizan las autoridades electorales en relación con un proceso electoral, de manera que no opera con relación a actos de personas o entidades distintas como pueden ser los actos de los ciudadanos de los partidos políticos y de otras autoridades distintas a las que organizan y llevan a cabo las elecciones.

Segundo, porque constituye una medida de seguridad para garantizar que el procedimiento por el que se desarrolla el proceso electoral se realice sana pero firmemente, de manera que si los actos procedimentales incurrían en irregularidades, éstas puedan ser corregidas de inmediato a través de los medios de impugnación y si no se combaten en éstos, se logre la firmeza para servir de base sólida a los actos procedimentales subsiguientes, sin embargo como dicho procedimiento constituye sólo una parte del proceso y este desempeña una función instrumental respecto de los actos jurídicos sustantivos, que se constituyen y realizan por esa vía, y que a través de ella deben llegar y cumplir la finalidad principal, resulta obvio que respecto de éstos no

opera dicho principio de definitividad, de manera que cuando las irregularidades cometidas en éstos afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad no es obstáculo para el examen de la cuestión y la declaratoria de nulidad”.

En conclusión, conforme a esta perspectiva, la congruencia de criterios es la siguiente:

- a) Que en la función electoral deben regir los principios rectores, como lo representan: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y estos principios tienen por objeto tutelar un sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) La violación a estos principios rectores, como consecuencia, vulneran las características del sufragio y pueden originar la nulidad de una elección;
- c) Que el estudio de estos actos violatorios no debe constreñirse exclusivamente a lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales define como Jornada Electoral; sino de actos anteriores y posteriores a esta etapa del proceso electoral; y,
- d) Que estos actos violatorios pueden provenir de sujetos extraños a las autoridades encargadas de la función estatal de organizar las elecciones; y por ende vulnerar tanto los principios rectores de la función en estudio, como de las cualidades del sufragio, por lo que es procedente anular la elección.

VI. EL PROCESO ELECTORAL DE 2000

Para hacer frente al proceso electoral federal de 2000, la Sala Regional del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, fue instalada el

día 8 de octubre de 1999. Se integró por el Magistrado David Cetina Menchi, quién fungió como Presidente de la misma y los Magistrados José Luis Carrillo Rodríguez; y Héctor Solorio Almazán.

Durante este histórico proceso electoral, conoció de diversos medios de impugnación, sumando un total de 79 y recibió para su despacho 2 asuntos especiales.¹⁴

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO		
J.D.C.	49	CIUDADANOS	FUNDADOS	48	
			INFUNDADO	1	
RECURSO DE APELACIÓN	3	PRI	2	INFUNDADOS	2
		ALIANZA POR MÉXICO	1	FUNDADO	1
RECURSO DE REVISIÓN	3	ALIANZA POR EL		ARCHIVO	2
		CAMBIO	2	P. NO INTERPUESTO	1
		ALIANZA POR MÉXICO	1		
JUICIO DE INCONFORMIDAD	24			P. FUNDADOS	14
				FUNDADOS	7
				DESECHADOS:	3
				EXTEMPORÁNEOS	2
				POR FALTA DE LEGITIMACIÓN	1

En los asuntos especiales la Sala Superior, mediante despacho solicitó a la Sala Xalapa, notificar a los actores la ratificación de su desistimiento respecto a la controversia laboral planteada al Instituto Federal Electoral.¹⁵

En ejercicio de las facultades contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación referentes al establecimiento

¹⁴ Informe Anual 1999-2000 del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza, México, Tomo II, p. 149.

¹⁵ *Idem*, Tomo II, p. 163.

de jurisprudencia por parte de las Salas Regionales, se elaboraron 10 propuestas de criterios de jurisprudencia, pendientes de ser ratificadas por la Sala Superior.¹⁶

Asimismo, esta Sala Regional procedió a la elaboración de las propuestas de los criterios relevantes derivadas de las sentencias que en su oportunidad emitió. En total 27, distribuidas de la siguiente manera:

3 correspondientes al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; 3 relativas al Recurso de Apelación; 19 correspondientes al Juicio de Inconformidad; y 2 por cuanto atañe al Recurso de Revisión.

VII. EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2003

En el reciente proceso electoral donde se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se pudo observar ya el efecto de la vasta labor de capacitación que esta Sala Regional, junto con otras instituciones, ha realizado en la Circunscripción. El evidente descenso en la promoción de juicios para la Protección de los Derechos Político - Electorales de los ciudadanos, de cerca de 20,000 en 1994 a 2 al expirar el término para la interposición de los mismos en este proceso, marca una tendencia que se explica a partir de una labor de los organismos electorales más eficiente y con mayor apego a derecho, producto de autoridades más y mejor capacitadas en el cumplimiento de sus atribuciones.

Es por eso que las labores de capacitación y difusión del *ethos* constitucional del Derecho Electoral mexicano que realiza esta Sala en el ámbito espacial de su competencia, se han profundizado, sobre todo en apoyo al Programa Editorial Especial, promo-

¹⁶ *Idem*, Tomo II, p.230.

vido desde la Presidencia de la Sala Superior, que incluye, además de esta obra, otras selectas en el estudio de los amplísimos temas del derecho electoral.

Resultado de los comicios del pasado 6 de julio, se ofrece el siguiente cuadro que resume la actividad jurisdiccional realizada por esta Sala Regional.

PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO 2002-2003

TIPO DE RECURSO	CANTIDAD	PROMOVENTE	SENTIDO DEL FALLO
J.D.C.	2	CIUDADANOS	FUNDADOS
RECURSO DE REVISIÓN	2	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL CONVERGENCIA	DESECHADOS
JUICIO DE INCONFORMIDAD	31	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL 9 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL 10 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA 5 CONVERGENCIA 6 PARTIDO MÉXICO POSIBLE 1	PARCIALMENTE FUNDADOS 18 INFUNDADOS 11 DESECHADO 1 POR NO INTERPUESTO 1

VIII. FORTALECIMIENTO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por mandato constitucional, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional de la materia. Dicho órgano jurisdiccional para el ejercicio de sus atribuciones funciona con una Sala Superior y Salas Regionales.

La Sala Superior, por ministerio de Ley, tiene competencia para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores, y Presidente, así como el juicio para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia. Además de los conflictos laborales de funcionarios electorales.

Asimismo, el Tribunal Electoral cuenta con cinco Salas Regionales, que son instaladas a más tardar en la semana en que inicia el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integran por tres magistrados electorales y su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país; Guadalajara, I circunscripción; Monterrey, la II; Xalapa, la III; Distrito Federal, la IV; y Toluca, la V.

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, tiene competencia para conocer y resolver, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados y senadores, así como en única instancia, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Como puede apreciarse, las competencias de la Sala Superior son sensiblemente mayores a las de las Salas Regionales; además de que la primera es permanente mientras que las otras únicamente funcionan durante los procesos electorales federales. Asimismo, en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la actuación de las Salas Regionales se limita a impugnaciones derivadas de la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía, así como por inclusiones o exclusiones indebidas en las listas nominales.

El juicio de revisión constitucional electoral, para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades locales en la materia, es competencia exclusiva de la Sala Superior, al igual que el juicio para dirimir los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Este sistema de distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, conforme a la experiencia judicial, puede perfeccionarse a fin de lograr un mejor desahogo del trabajo de la Sala Superior en los procesos electorales federales ordinarios, a fin de cumplir el paradigma ético de prontitud en la impartición de justicia no logrado a veces principalmente, por los numerosos asuntos presentados con motivo de los procesos electorales locales.

Para cumplir con los fines actuales de la justicia electoral en México y garantizar la constitucionalidad y legalidad, se propone una reforma constitucional y legal que establezca la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las Salas Regionales conservarían su competencia para conocer de los juicios de inconformidad en contra de las elecciones de diputados y senadores, por nulidad de votación o de elección. Las sentencias dictadas serían recurridas por un recurso de apelación ante la Sala Superior, tal y como sucede actualmente.

Muchos especialistas están a favor de la supresión del recurso de revisión, actualmente competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral para combatir los actos y resoluciones de sus inferiores jerárquicos. Lo anterior porque no cumplen con la función de filtrar los asuntos que llegan a las salas del Tribunal Electoral, porque en la mayoría de los asuntos las resoluciones son impugnadas a través del recurso de apelación.

Por otra parte, el recurso de revisión, aunque sea un superior jerárquico el órgano competente para resolverlo, se sigue dando dentro de la misma institución, lo que la convierte en juez y parte. Para esto, los actos de las juntas locales y distritales deben ser recurribles, en una primera instancia, ante las Salas Regionales, a través del medio de impugnación correspondiente para combatir dichas actuaciones o resoluciones por cuestio-

nes de legalidad o constitucionalidad. En contra de las resoluciones de las Salas Regionales al conocer de este nuevo medio de impugnación procedería una apelación ante la Sala Superior.

Sobre el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, éste debe ser competencia de las Salas Regionales, en contra de actos de las autoridades tanto del Instituto Federal Electoral como de las entidades federativas que violen cualquiera de los derechos fundamentales de esta naturaleza.

En este caso la propuesta se encamina en el sentido de que tratándose de actos de autoridades locales, el juicio sería en única instancia cuando los actos provengan de los órganos jurisdiccionales. En caso de que la autoridad responsable sea administrativa, el juicio sería a dos instancias, toda vez que las sentencias dictadas por las Salas Regionales serían impugnables ante la Sala Superior.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral tiene como finalidad controlar los actos de las autoridades de las entidades federativas que organizan y califican las elecciones. Lo anterior, incluye autoridades administrativas y jurisdiccionales, que actúan en las diferentes etapas de los procesos electorales locales.

De acuerdo a esta propuesta, las Salas Regionales conocerían de las impugnaciones concernientes a las elecciones de los ayuntamientos, y la Sala Superior en segunda instancia, a través del recurso correspondiente; la misma Sala Superior sería competente, en única instancia, para conocer de las elecciones de diputados y gobernador. Esto se justifica por la importancia que tienen las elecciones al congreso local y de gobernador sobre la de miembros de los ayuntamientos. Además, la práctica judicial ha demostrado que los juicios de revisión en el caso de ayuntamientos son en mayor número y representan menos labor, por ser menos casillas las impugnadas que las otras. De este modo, se desahogaría el trabajo de la Sala Superior, permitién-

dole dedicarse al conocimiento de las otras dos elecciones, en la medida de que las Salas Regionales servirían como un filtro de las impugnaciones de ayuntamientos, pues es bien sabido que no todas las resoluciones de las Salas Regionales son impugnadas en segunda instancia.

Las Salas Regionales, igualmente conocerían de las impugnaciones a actos y resoluciones de las autoridades administrativas definitivas e inatacables al nivel estatal.

Esto implicaría el establecimiento de una disposición constitucional para que las entidades federativas establezcan tiempos suficientes para que los tribunales locales y las salas de Tribunal Electoral conozcan de los medios de impugnación.

Obviamente, en los juicios de control constitucional (juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), así como el recurso de apelación (hoy reconsideración) deberán establecerse principios y requisitos de procedibilidad que enfatizen su naturaleza excepcional, a fin de que cumplan con su objetivo de garantizar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones.

Otra competencia de las Salas Regionales de carácter permanente sería en la materia laboral.

Actualmente, los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas que conocen de los conflictos entre los órganos administrativos de la materia y sus trabajadores no están sujetos a control constitucional alguno, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de autoridades electorales, y por criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o

indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera u otra.

Así, para llenar este vacío en el sistema de control, las Salas Regionales conocerían en única instancia, y por violaciones constitucionales, de las impugnaciones dictadas por los tribunales electorales locales en esta materia.

Asimismo, conocerían en primera instancia de los conflictos laborales de los órganos delegacionales y subdelegacionales del Instituto Federal Electoral y sus resoluciones combatibles únicamente por violaciones a los principios constitucionales ante la Sala Superior.

También se tendrá que establecer una facultad de atracción a favor de la Sala Superior, para que conozca de aquellos asuntos competencia de las salas regionales, que por su trascendencia, interés o importancia así lo ameriten.

La solicitud de atracción podrá ser hecha por la propia Sala Regional, cualquiera de las partes o, inclusive, de oficio.

JOSÉ LUIS CARRILLO RODRÍGUEZ

Obtuvo Mención Honorífica como Licenciado en Derecho por la Universidad Juárez del estado de Durango, haciéndose acreedor además a la medalla “Benito Juárez”, la cual le fue entregada por el Licenciado Miguel González Avelar, entonces Secretario de Educación Pública.

Cursó el Diplomado de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y, posteriormente, fungió como expositor en el mismo Diplomado.

En su amplia trayectoria laboral se destacan los siguientes cargos: Titular del Juzgado Tercero del Ramo Penal de la Capital; Juez Instructor del Tribunal Federal Electoral, con sede en la ciudad de Durango, Durango; Titular del Juzgado Primero del Ramo Penal de la Capital; Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Durango; Actuario Judicial en el entonces único Juzgado de Distrito en el estado de Durango; Director del Centro de Orientación para Menores Infractores; Secretario Auxiliar e Intendente en la Secretaría General de Gobierno.

Actualmente, es Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz.