

RÉGIMEN DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL

*Silvia Oliva Fragoso**

I INTRODUCCI

El sistema jurídico mexicano se encuentra integrado por una serie de disposiciones jurídicas que, al distinguir a dos grupos de destinatarios —autoridades y gobernados— plantea dos posibilidades diversas: facultades/derechos (según se trate de aquéllas o de éstos) y obligaciones.

La forma en que se estructuran dichos contenidos deónticos puede ser, y de hecho es, muy diversa. Por un lado, contamos con un sistema codificado escrito, pero por el otro, los criterios de los tribunales resultan en múltiples ocasiones una fuente de *disposiciones* que van más allá de meros *preceptos* interpretativos, se convierten en disposiciones jurídicas cargadas de un contenido *normativo* auténtico (*stricto sensu*), estableciendo así verdaderos derechos y obligaciones.

Dichos dispositivos son conocidos como jurisprudencia, que son criterios judiciales con cargas normativas tales que resultan obligatorias para ciertos órganos involucrados en la administración de justicia.¹

* Diputada federal, Presidenta de la Comisión Especial de Reforma del Estado.

¹ *Vid.* Alvarado Martínez, Israel, “La Influencia de los *Mass Media* en la toma de Decisiones de los Tribunales como Quebrantamiento del Principio de Independencia Judicial” en *Quehacer político. Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas* del estado de Sonora. Cuarta Época, enero-abril de 2004, núm. 2.

Así, en reconocimiento de esta sistemática jurídica, el Constituyente estableció la obligación, a cargo del legislador secundario, de establecer en la ley los términos en que dicha jurisprudencia será obligatoria, la cual versará sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Dicha obligación se encuentra establecida en el párrafo 8 del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

ARTÍCULO 94.— [...]

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

A su vez, el legislador secundario dio respuesta a este mandato constitucional mediante la redacción de los artículos 192, párrafo primero y ese mismo párrafo del 193, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dispone:

ARTÍCULO 192.— La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además 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.

...

ARTÍCULO 193.— La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y

judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

...

El propio máximo tribunal del país ha interpretado dicho precepto de la siguiente manera:

JURISPRUDENCIA. LA OBLIGATORIEDAD CONSTITUCIONAL DE LA SUSTENTADA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EXIGE DE LOS JUZGADORES ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO PERMANENTES DE LOS MEDIOS INFORMATIVOS QUE LA DIFUNDE. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo octavo de su artículo 94, la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación y remite a la ley la determinación de los términos de dicha obligatoriedad, lo que se regula en el capítulo único, del título cuarto, del libro primero, artículos 192 a 197-B. En el referido artículo 192 se establece la obligatoriedad de las jurisprudencias para todos los órganos jurisdiccionales de la República conforme al orden lógico descendente que se da entre el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, facultados para establecerla y los restantes órganos que imparten justicia. De acuerdo con ello, es indiscutible que los Jueces de Distrito tienen el deber de cumplir con las jurisprudencias sustentadas por los órganos mencionados y si no lo hacen incurrir en responsabilidad cuando, lógicamente, existen elementos suficientes para tener por demostrado que tuvieron conocimiento de ellas. Al respecto es indispensable, por una parte, que los órganos que establecen jurisprudencia cumplan celosamente con lo dispuesto por el artículo 195 del ordenamiento citado en cuanto a la aprobación del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, así como de su remisión a la dirección responsable de la publicación del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y a los órganos jurisdiccionales que no intervinieron en su integración. Además, deberá hacerse la

publicación oportuna de ese órgano informativo y las partes en los juicios de amparo deberán invocar específicamente las jurisprudencias que consideren aplicables. Lo anterior debe complementarse por todos los miembros de los órganos obligados a cumplir con la jurisprudencia, por un lado, con el especial cuidado en el análisis de los documentos aportados por las partes para determinar si pretenden que se aplique al caso alguna tesis jurisprudencial y, por otro, estableciendo con sus colaboradores profesionales un sistema riguroso de consulta, análisis y seguimiento del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como de los oficios que al efecto se les remitan, a fin de estar oportunamente informados de las tesis jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación que deben cumplir.²

Puesto que la Constitución General de la República, así como las leyes secundarias que emanan de la misma, regulan la materia electoral, es facultad de los tribunales del Poder Judicial de la Federación interpretar las disposiciones jurídicas a que se refieran y crear la jurisprudencia electoral, que será obligatoria a los destinatarios señalados en líneas anteriores, pero que no se rige por las reglas establecidas por la referida ley de Amparo, sino por las de las leyes que imperan en la materia, las cuales serán objeto de esta intervención.

RE ES A TECEDE TES DE LA JURIS RUDE CIA ELECTORAL
E ICO

A D

La figura de los *precedents* del Derecho inglés, implementada en las trece colonias británicas, fue la base para que México —influenciado

² Tesis 2a. CV/2000, de la Novena Época, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 364, tomo XII, de agosto de 2000 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

por el derecho norteamericano— implementara la figura de la *jurisprudencia*, durante el siglo XIX. Concebida más conceptual que pragmáticamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un órgano de control constitucional, que tuviera a su cargo las facultades de interpretar y proteger a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia se estableció como una forma clara de llevar a cabo esa ingente tarea hermenéutica.

D

La jurisprudencia electoral en México debe entenderse a la luz de las facultades que el sistema jurídico mexicano ha reconocido a los órganos jurisdiccionales electorales en nuestro país.

En el desarrollo de la jurisprudencia existen tres momentos históricos que se han presentado según la composición y estructura de los órganos encargados de su elaboración:

- 1º A partir de 1991, con 44 jurisprudencias;
- 2º A partir de 1994, de las numeradas de la 45 a la 104, emitidas por la entonces *Sala Central del Tribunal Federal Electoral*, y
- 3º De 1997 a la fecha.

Como se mencionó *ab initio*, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ha sido la referencia obligada y tradicional en materia de jurisprudencia; sin embargo, toda vez que los asuntos electorales no pueden ser ventilados en este medio de control constitucional, como lo es el amparo, las reglas que regulan la jurisprudencia que emana de los juicios de amparo —sea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al actuar en Pleno o en Salas, o la de los tribunales colegiados de circuito—, no son aplicables en materia electoral de manera directa.

Lo anterior es así a pesar de que la Corte es autoridad facultada para crear jurisprudencia estrictamente electoral, pues esas reglas a las que se refiere la mencionada ley son aplicables a la Corte en su faceta de órgano de control constitucional en los juicios de amparo directo o

indirecto, indistintamente. Y sólo de manera indirecta le son aplicables a la Corte las reglas de la jurisprudencia creada en los juicios de amparo para los casos de los juicios ventilados ante ella, derivados de las acciones de inconstitucionalidad, en los que conoce en términos estrictamente electorales.

Las reglas que regulan la jurisprudencia que emana de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se refiere a la materia electoral en sentido estricto, se encuentran establecidas en los artículos 72 y 73 con relación al 43 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referentes a las acciones de inconstitucionalidad, cuyo fundamento es esta última fracción constitucional, y que disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 105.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

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

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

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

ARTÍCULO 72. — Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se

aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

ARTÍCULO 73.— Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ARTÍCULO 43.— Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

No obstante estas especificidades de la ley que rige en materia de acciones de inconstitucionalidad cuyo contenido es estrictamente electoral, las reglas para la elaboración de la jurisprudencia no se encuentran en ella, sino en los artículos 177, 235, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dicen:

ARTÍCULO 177.— La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido.

ARTÍCULO 235.— La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

ARTÍCULO 236.— De conformidad con lo previsto por el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de crite-

rios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

ARTÍCULO 237. — Las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

Como puede notarse de la lectura del primero de los artículos citados, resulta que las disposiciones establecidas por la Ley de Amparo son aplicables para el caso de la jurisprudencia emanada de la Corte en materia de acciones de inconstitucionalidad, mas no por tratarse de la materia de amparo, sino por una aplicación casi supletoria a falta de disposiciones expresas en la ley que reglamenta las primeras fracciones del artículo 105 constitucional.

Asimismo, el artículo 99 constitucional, en sus párrafos primero y quinto, se refiere a la competencia de la Corte para fijar jurisprudencia electoral emanada tanto por las acciones de inconstitucionalidad como por la resolución de tesis contradictorias:

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

...

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la in-

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

De la lectura del párrafo primero se evidencia que el sistema jurídico electoral, por disposición constitucional no sólo se encuentra a cargo de la Corte, de hecho, primordialmente no es competencia de la Corte.

La Suprema Corte puede conocer casi de todos los medios de control constitucional (amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y conflictos competenciales), menos del control político electoral, pues este se encuentra reservado para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano que en términos del citado párrafo quinto y del sexto del artículo 99 constitucional, también puede fijar jurisprudencia:

ARTÍCULO 99. — [...]

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

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisper-

dencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

A nivel legal, son los artículos 186, 232, 233, 234 y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los que reglan las facultades del Tribunal para crear la jurisprudencia, la cual tendrá su base en alguno de los medios de impugnación que debe atender el Tribunal, los cuales pueden ser los siguientes:

- a) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, con objeto de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados y asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;
- c) El juicio de revisión constitucional electoral, tendiente a garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales en las entidades de la República Mexicana, y
- d) El juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

Como puede observarse, la materia electoral es muy compleja, pues, en principio, al Tribunal le competen todos los medios de impugnación (que en la praxis se pueden asemejar al propio amparo y a las controversias constitucionales), se reserva tan sólo a la Corte la materia electoral para los casos de las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, cuando se trata de tesis derivadas del control electoral del Tribunal, que se contrapongan con las que sostiene la Corte, derivadas o no de las acciones de inconstitucionalidad, esta última también es competente para pronunciarse respecto de aquella que será aplicable.

Esto, aun cuando la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que

... el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal...³

Así como que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 99 constitucional, son “definitivas e inatacables también para ella”,⁴ que si bien es cierto, cuando se trata de la sustentación de criterios jurisdiccionales, dichos criterios no son más inatacables e inmutables por ella.

De tal suerte que, en materia electoral, la manera de crear jurisprudencia es la siguiente:

I. Cuando las salas regionales del Tribunal, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, y la Sala Superior lo ratifique;

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

III. Cuando el Pleno de la Suprema Corte, en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación o integración de una norma y hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros;

³ Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

⁴ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y acumuladas promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la LV Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán.

IV. Cuando el Pleno de la Suprema Corte resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y las salas del Tribunal;

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

VI. Cuando la Suprema Corte de Justicia declare la invalidez de las normas impugnadas en acción de inconstitucionalidad, si fueran aprobadas por cuando menos ocho votos.

Respecto de la obligatoriedad, ésta funciona de la siguiente manera:

- I. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.
- II. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.