

REFLEXIONES SOBRE EL ÁMBITO TERRITORIAL DE COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Reflections about the territorial jurisdiction of the
regional courts of the Federal Electoral Court.

Recepción: Agosto 22 de 2012
Aceptación: Septiembre 13 de 2012

Rafael Elizondo Gasperín

Maestría en Formación Docente y Licenciatura en Derecho.
Consultor especializado en temas electorales.
rafael@electorum.com.mx

Palabras clave

Salas Regionales, competencia, distribución, cargas de trabajo, circunscripción plurinominal, distritos electorales, procesos electorales y entidades federativas.

Key words

Regional court divisions, jurisdiction, distribution, workloads, multimember district, electoral wards, electoral process and Federal States.

Pp. 86-112

Resumen

En virtud de las reformas constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron dotadas de una competencia permanente para conocer no sólo de impugnaciones relacionadas con las elecciones federales, sino también de

las elecciones locales, conservando su competencia territorial basada en las 5 circunscripciones plurinominales existentes.

El presente ensayo tiene como objeto evidenciar la necesidad de un rediseño de la competencia territorial de tan importantes órganos jurisdiccionales regionales, que tome en cuenta los orígenes y naturaleza jurídica de las circunscripciones plurinominales, la composición geográfica nacional electoral, el número de cargos federales y locales de elección popular, así como los procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios desarrollados cada año en las Entidades Federativas, garante de un modelo de distribución de cargas de trabajo equitativo, eficaz y funcional.

Abstract

Under the 2007 and 2008 constitutional and legal reforms in the electoral field, the Regional Divisions of the Federal Electoral Court were provided with a permanent jurisdiction to know not only about challenges related to the federal elections, but also of the local elections, while retaining their territorial jurisdiction based on the 5 existing multimember districts.

This essay has the objective to show the need for a redesign of the territorial jurisdiction of such important regional courts, considering the origins and legal nature of the multimember districts, the national electoral geographic composition, the number of federal and local popular elections, as well as local electoral processes that are developed ordinarily and extraordinarily each year in the Federal States, to ensure an equitable, effective and functional distribution model of workloads.

I. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PLURINOMINALES.

a) Sistemas electorales y unidades electorales.

A través de los sistemas electorales es posible determinar las reglas en virtud de las cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes, quienes ejercerán el poder político¹.

1. Ver a NOHLEN, DIETER, *Sistemas electorales en su contexto*, Ed. IJ-UNAM, México, 2008, pp. 7-9.

Si bien es cierto existen diversas clasificaciones de sistemas electorales, también lo es que, en esencia, todas ellas detentan o combinan variables con características de los denominados mayoritarios o proporcionales².

Siguiendo el pensamiento de Giovanni Sartori³, podríamos decir, los sistemas electorales mencionados básicamente se identifican, por las características siguientes:

2. "En resumidas cuentas, los sistemas electorales pueden ser:

1. Mayoritarios: cuando nos hallamos ante un método de elección que está diseñado para procurar:

- Que, por norma, el primer partido en orden de votación obtenga la mayoría absoluta de la representación, aun cuando sea simplemente la primera de las minorías.
- Que el segundo partido quede sobrerrepresentado, aunque en menor medida que el primero, de tal modo que la cuota de representación de las dos primeras minorías obtenga una muy amplia mayoría de representación.
- Que obtengan una representación próxima a su cuota electoral los partidos menores, siempre que tengan sus votos concentrados en un número reducido de distritos (bastiones electorales).
- Que se otorgue a las demás minorías una cuota de representación inferior y distante de su cuota electoral, en el extremo que se les prive de representación.
- La satisfacción de tales requisitos se ve en gran medida facilitada si la fórmula electoral adoptada sigue la misma orientación; esto es, si la fórmula electoral es mayoritaria, o si, alternativamente, se opta por un sistema que emplee una fórmula proporcional, pero haciendo que ésta pertenezca al grupo de las fórmulas que son muy sensibles al tamaño del distrito electoral, y éste es de baja dimensión.

2. Proporcionales. Cuando nos hallamos ante un sistema electoral cuya primera prioridad es dar a cada agrupación política una cuota de representación correspondiente, en términos aproximados, a su cuota electoral, de tal modo:

- Que sea difícil alcanzar la mayoría parlamentaria sin obtener una cuota electoral próxima a la mayoría electoral.
- Que las minorías obtengan representación, y su cuota no diverja excesivamente de su cuota electoral.
- Que las minorías sin representación sean exclusivamente aquellas cuyo apoyo social y cuota electoral es muy bajo.
- La satisfacción de tales requisitos exige un sistema electoral que adopte un mapa electoral con distritos de tamaño medio alto (y/o arbitrar como complemento un mecanismo de igualación), empleando con preferencia fórmulas electorales poco sensibles a la variable del tamaño. En el seno de los sistemas electorales proporcionales, la proporcionalidad será mayor si hay mecanismos de igualación que si no lo hay, y será mayor cuanto mayor sea el tamaño medio del distrito (y más baja la dispersión de tamaños), y cuanto más nos aproximemos a la fórmula límite de elección en distrito único.

3. Mixtos. Cuando una parte del cuerpo representativo es elegido mediante un sistema mayoritario y otra mediante sistema proporcional. El sistema mixto será segmentado en aquellos casos en los que el voto de elector en la parte mayoritaria no sea tenido en cuenta en modo alguno en la aplicación de la parte proporcional, y no lo será en caso contrario.

- Un sistema electoral mixto será de dominante mayoritaria cuando y en la medida en que:

- El número de escaños electos en la parte mayoritaria exceda a la parte proporcional.
 - La parte proporcional opere en distritos de tamaño pequeño o medio y/o con fórmulas electorales sensibles al variable tamaño.
- Por el contrario, si no se cumplen ambos condicionantes será de dominante proporcional." MARTÍNEZ SOSPEDRA MANUEL, *et al*, *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Valencia 2007, pp. 106 y 107.

3. Cfr., con SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2010, pp. 15-24.

SISTEMAS MAYORITARIOS	SISTEMAS PROPORCIONALES
Gana quien obtiene la mayoría. Resulta triunfador el candidato que tiene mayor número de votos.	Gana quien obtiene porcentaje de la votación. Para resultar ganador se requiere determinado porcentaje de la votación.
Generalmente, la votación se hace en distritos uninominales. En una demarcación territorial, habitualmente pequeña, se disputa un cargo de elección popular.	Generalmente, la votación se hace en circunscripciones plurinominales. En una demarcación territorial, habitualmente amplia y compuesta por dos o más distritos uninominales, se disputan varios cargos de elección popular.
Se proponen candidatos individuales. Cada partido propone a un candidato.	Se proponen listas. Cada partido propone una lista con varios candidatos.
Mayor proximidad entre candidato y electores.	Menor proximidad entre candidatos y electores.
Hay campaña electoral de los candidatos. Los candidatos de cada partido, realizan campaña electoral para obtener el voto del electorado.	Generalmente no hay campaña electoral de los candidatos. Los candidatos no hacen campaña electoral para obtener el voto del electorado.
Voto individual. Con un voto se elige a un candidato.	Voto en bloque. Con un voto se eligen a varios candidatos.
El triunfo no es compartido. El candidato que obtiene la mayoría es quien accede al cargo en disputa.	El triunfo es compartido. Dependiendo el porcentaje de votación que obtenga cada partido, se distribuyen entre los candidatos de una lista, los cargos en disputa.
El voto favorece al candidato. El voto cuenta y se computa para el candidato.	El voto favorece al partido. El voto cuenta y se computa para el partido.
Generalmente se benefician los grandes partidos. Resultan favorecidos los partidos dominantes cuyos candidatos resultaron ganadores.	Generalmente se benefician los partidos pequeños. Resultan favorecidos los partidos no dominantes, pues aún cuando no hayan ganado la elección, dependiendo el porcentaje de votación obtenido, accederán a determinado número de escaños.
Propician la sobrerrepresentación y la subrepresentación. ¹ En el caso de órganos legislativos, originan que un partido pueda, por el sólo hecho de obtener mayoría de votos en cada distrito, acaparar todos los cargos en disputa, mientras que sus adversarios, no obstante de haber obtenido un porcentaje considerable de la votación, no accedan ningún cargo.	Buscan resolver la sobrerrepresentación y la subrepresentación. Pretende equilibrar el porcentaje de votos que obtiene cada partido con el número de representantes en el congreso.

Una vez enunciados los elementos o características que consideramos esencialmente descriptivos de los sistemas electorales, resulta necesario contextualizar el ámbito o espacio territorial en donde operan los mismos, a nivel federal, es decir, distritos uninominales y circunscripciones plurinominales.

Al referirse a las circunscripciones electorales, Dieter Nohlen señala:

“La circunscripción electoral (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o a los partidos ganadores.

...

Las circunscripciones electorales pueden dividirse, en principio, en dos grupos básicos: circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas.”⁴

4. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), México 2003, tomo I. 3ª ed., pp. 165-166.

A partir de lo anterior, podemos sostener que los distritos uninominales como las circunscripciones plurinominales, son unidades electorales que determinan el ámbito espacial de una elección, siendo la diferencia fundamental entre uno y otro, el número de representantes populares a elegir, porque mientras en la primera se elige a uno, en la segunda pueden ser dos o más.

Por tanto, los distritos electorales uninominales se identifican, preponderantemente, con las elecciones de mayoría, mientras las circunscripciones plurinominales se vinculan con las elecciones de representación proporcional.

Así las cosas, tratándose de elecciones en distritos uninominales, el territorio se divide en tantas unidades electorales como escaños a elegir, asignando a cada una de ellas un representante popular por el principio de mayoría.

En el caso de elecciones en circunscripciones plurinominales, el territorio se divide en una o varias unidades electorales de tamaño superior a la de los distritos uninominales, en razón de que en éstas se van a elegir, bajo el principio de representación proporcional, dos o más representantes populares⁵.

b) Geografía electoral federal en México.

En los textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917, fue concebido un sistema electoral mayoritario, conforme al cual, el candidato que obtenía mayor número de votos en una demarcación territorial, accedía al cargo de elección popular.

Así, para efectos de las elecciones de diputados de mayoría, el territorio nacional se encontraba dividido en distritos electorales uninominales.

5. "La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales (single-member districts) y las plurinominales (multi-member district). Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por encima de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral –y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al Parlamento–. Esta regla se apoya exclusivamente en la matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudiquen en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder. Por este motivo, la distribución de las circunscripciones electorales suele ser el origen de debates políticos. El gerrymandering, es decir, el intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las circunscripciones de acuerdo a criterios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones.

Además, el tamaño de las circunscripciones influye también la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinomial. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de un determinado partido). Sin embargo, se pasa por alto a menudo que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales." NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*. Op. Cit., pp. 7-9.

La existencia de un sistema electoral mayoritario, de un presidencialismo sin contra pesos y de un partido hegemónico, impedía toda posibilidad de participación para los grupos minoritarios.

Ante esa situación, en 1963 se reformó la Constitución para crear la figura de los diputados de partido y con ello, se abrió la posibilidad de que parte de la Cámara de Diputados se integrara con candidatos de los partidos minoritarios.

Siguiendo con esa ideología, en la reforma constitucional de 1977, se introdujo el sistema de representación proporcional, el cual propició que los partidos políticos minoritarios tuvieran acceso a la Cámara de Diputados, con base a la votación de listas regionales en una circunscripción plurinominal, instaurándose así, un sistema electoral mixto.

Bajo este esquema, se estableció en los artículos 52 y 53, de la Carta Magna, que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los diputados bajo el principio de representación proporcional, se señaló, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, cuya demarcación territorial se haría en los términos fijados en la ley correspondiente, en ese entonces, la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*.

En dicha ley, se atribuyó a la Comisión Federal Electoral la facultad para determinar el número de circunscripciones plurinominales, que no podría ser mayor de 5, así como su magnitud y demarcación.

Con base en lo anterior, mediante acuerdo de 25 de enero de **1979**, la Comisión Federal Electoral determinó para las elecciones de ese mismo año, dividir el territorio de la República, en las **3 circunscripciones electorales plurinominales** siguientes:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	Guadalajara, Jalisco	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis, Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
Tercera	México, Distrito Federal	Campeche, Chiapas, Distrito Federal, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

Para las elecciones de **1982**, por acuerdo de 29 de enero del año en curso, la Comisión Federal Electoral, aprobó que el territorio nacional se dividiera en **4 circunscripciones**, en las cuales se habría de elegir a 25 diputados por cada una. Dichas circunscripciones, cabecera y ámbitos eran los siguientes:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	México, Distrito Federal	Distrito Federal, Hidalgo, Morelos Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala.
Segunda	Durango, Durango	Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Zacatecas, México y Querétaro.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco y Michoacán.

Por acuerdo de 31 de enero de **1985**, la Comisión Federal Electoral determinó que para las elecciones de ese año, el territorio de la República se dividiría en **5 circunscripciones plurinominales electorales**, con los ámbitos y cabeceras siguientes:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	México, Distrito Federal	Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.
Segunda	Durango, Durango	Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.
Quinta	Toluca, Estado de México	México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

En cada una de las 5 circunscripciones electorales determinadas, habría de elegirse a 20 diputados.

La representación proporcional se amplió en la reforma constitucional de 1986, al establecer, en su artículo 52, que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional. Asimismo, se dispuso en el artículo 53, un número fijo de 5 circunscripciones plurinominales.

Para la elecciones de 1988, la Comisión Federal Electoral, mediante acuerdo de 18 de enero de esa anualidad, determinó que en cada circunscripción, se elegirían 40 diputados por el principio de representación proporcional, así como las ciudades cabecera de las cinco circunscripciones plurinominales electorales en que se dividía el país, la cuales eran:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	México, Distrito Federal	Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.
Segunda	Durango, Durango	Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.
Quinta	Toluca, Estado de México	México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

En 1990, se llevó a cabo otra reforma electoral y se estableció una nueva autoridad para la organización de los comicios; el **Instituto Federal Electoral**, quien sustituyó a la Comisión Federal Electoral. Dentro de las atribuciones que se concibieron para dicho organismo, estuvo la de **determinar el ámbito territorial** de los 300 distritos electorales uninominales, así como de las **5 circunscripciones electorales plurinominales** y la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada una de ellas.

Sin embargo, el Instituto Federal Electoral no modificó, para las elecciones de 1991, la demarcación territorial de las 5 circunscripciones, cabeceras y número de diputados de representación proporcional electos en cada una de ellas, ya que mediante acuerdo de 7 de enero de ese año, determinó mantener la empleada para las elecciones de 1988, tal y como lo disponía en el transitorio decimotercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶.

De igual forma, para las elecciones de 1994, el Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo de 9 de septiembre de 1993, determinó mantener la misma geografía electoral federal establecida para las elecciones de 1991, es decir, ratifica las cabeceras de las 5 circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados por el principio de representación proporcional electos en cada una de ellas.

Fue hasta 1996, cuando el **Instituto Federal Electoral**, mediante acuerdo de 31 de julio de ese año, **determinó el nuevo ámbito territorial de los 300 distritos electorales uninominales y de las 5 circunscripciones electorales plurinominales, así como la capital de la entidad federativa que sería cabecera de éstas últimas** y el número de diputados de representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción; el cual había de considerarse para las elecciones de 1997.

La composición y ciudad cabecera de cada una de las 5 circunscripciones, fue la siguiente:

6. En lo sucesivo, COFIPE.

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES	DISTRITOS
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California	6
		Baja California Sur	2
		Colima	2
		Guanajuato	15
		Jalisco	19
		Nayarit	3
		Sinaloa	8
		Sonora	7
		SUBTOTALES	62
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	3
		Coahuila	7
		Chihuahua	9
		Durango	5
		Nuevo León	11
		Querétaro	4
		San Luis Potosí	7
		Tamaulipas	8
Zacatecas	5		
		SUBTOTALES	59
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche	2
		Chiapas	12
		Oaxaca	11
		Quintana Roo	2
		Tabasco	6
		Veracruz	23
		Yucatán	5
		SUBTOTALES	61
Cuarta	México, Distrito Federal	Distrito Federal	7
		Hidalgo	4
		Morelos	15
		Puebla	3
		Tlaxcala	30
		SUBTOTALES	59
Quinta	Toluca, Estado de México	Guerrero	10
		México	36
		Michoacán	13
		SUBTOTALES	59
TOTALES		300 ^{2*}	

Para esta nueva demarcación territorial se tomaron en consideración los criterios de: a) equilibrio demográfico; b) equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción; c) unidad geográfica; d) compacidad; y e) que cada circunscripción plurinominal debería abarcar entidades federativas completas. **Dicha delimitación se mantuvo para los comicios federales de 2000⁷ y 2003⁸.**

7. El 22 de septiembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG199/99, por el cual se determinó mantener para las elecciones federales del año 2000, el ámbito territorial y las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el mismo número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional dentro del proceso electoral federal de 1997.

8. El 24 de septiembre de 2002, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG174/2002, por el cual se fijó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales, y sus respectivas cabeceras, para elegir diputados por el principio de representación proporcional en las elecciones federales del año 2003.

Para el proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales⁹ y las 5 circunscripciones electorales plurinominales; el número de diputados que habrán de elegirse por el principio de representación proporcional en cada una de éstas, así como la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada circunscripción¹⁰.

En la demarcación territorial de las circunscripciones se atendió, entre otros, a los criterios de: I. Equilibrio demográfico, II. Unidad geográfica y III. La integración de cada circunscripción plurinomial por entidades federativas completas, dando como resultado el equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción.

La nueva demarcación territorial aprobada, el número de diputados a elegirse en cada circunscripción plurinomial por el principio de representación proporcional, así como las ciudades cabecera de las cinco circunscripciones plurinominales, se mantuvo para las elecciones federales del **2009**¹¹.

Para las elecciones celebradas en el pasado proceso electoral 2012, el Instituto Federal Electoral, mediante el acuerdo CG268/2011, de 14 de septiembre de 2011, determinó mantener los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial, así como las cabeceras de las 5 circunscripciones plurinominales.¹²

Así, nuestra la geografía electoral federal para dichas elecciones quedó conformada de la manera siguiente:

9. El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG28/2005, por el que se estableció la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales de 2005-2006 y 2008-2009.

10. El 30 de septiembre de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG192/2005, por el que se estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por el principio de representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción plurinomial para las elecciones federales del 2 de julio de 2006.

11. El 29 de septiembre de 2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG404/2008, por el que se determina mantener para las elecciones federales del 5 de julio de 2009, el ámbito territorial, las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional, tal y como se integraron en el proceso electoral federal 2005-2006.

12. Una de las consideraciones del Instituto Federal Electoral, expresadas en el acuerdo CG268/2011, para no actualizar el ámbito territorial existente de los distritos electorales uninominales y de las circunscripciones plurinominales, no obstante que ya no pudiese corresponder a la realidad demográfica imperante, es que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía informó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que la información de los datos de vivienda por manzana, obtenidos el último Censo General de Población y Vivienda de 2010, necesaria para una nueva distritación, se tendrían durante el tercer trimestre de 2011, por lo que, resultó técnica y materialmente imposible realizar los trabajos en esta materia previo al inicio, en la primera semana de octubre, del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Sin embargo, el IFE instruyó a la Junta General Ejecutiva de ese Instituto a que, una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2011-2012 y con la información del Censo General de Población y Vivienda fue realizado en el año 2010, que proporcione el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, proceda a realizar los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la república en trescientos distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas.

GEOGRAFÍA ELECTORAL				
CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD	DISTRITOS	MUNICIPIOS	SECCIONES
Primera. Cabecera en Guadalajara, Jalisco	Baja California	8	5	1,519
	Baja California Sur	2	5	434
	Chihuahua	9	67	2,909
	Durango	4	39	1,381
	Jalisco	19	125	3,460
	Nayarit	3	20	876
	Sinaloa	8	18	3,773
	Sonora	7	72	1,397
SUBTOTALES		60	351	15,749
Segunda. Cabecera en Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	3	11	589
	Coahuila	7	38	1,591
	Guanajuato	14	46	3,027
	Nuevo León	12	51	2,385
	Querétaro	4	18	793
	San Luis Potosí	7	58	1,790
	Tamaulipas	8	43	1,810
	Zacatecas	4	58	1,876
SUBTOTALES		59	323	13,855
Tercera. Cabecera en Jalapa, Veracruz	Campeche	2	10	488
	Chiapas	12	111	1,928
	Oaxaca	11	570	2,452
	Quintana Roo	3	8	796
	Tabasco	6	17	1,133
	Veracruz	21	212	4,749
	Yucatán	5	106	1,076
SUBTOTALES		60	1034	12,624
Cuarta. Cabecera en el Distrito Federal	Distrito Federal	27	16	5,532
	Guerrero	9	78	2,765
	Morelos	5	33	907
	Puebla	16	217	2,580
	Tlaxcala	3	60	608
SUBTOTALES		60	404	12,392
Quinta. Cabecera en Toluca, México	Colima	2	10	371
	Hidalgo	7	84	1,717
	México	40	125	6,364
	Michoacán	12	113	2,675
SUBTOTALES		61	332	11,127
TOTALES		300	2,444	65,747 ¹³

II. ÁMBITO TERRITORIAL DE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹³.

Al referirse a la naturaleza de la jurisdicción, Víctor Fairén Guillén precisa que la jurisdicción constituye una parte de la soberanía que debe ser entendida como una potestad que

13. En lo sucesivo TEPJF.

detentan los tribunales, pues son éstos quienes se hallan en una situación de supremacía sobre los justiciables y otras entidades¹⁴.

En ese sentido, la doctrina es coincidente en señalar, la jurisdicción es una función soberana del Estado, realizada por sus órganos jurisdiccionales con el fin de resolver, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, los conflictos de intereses de trascendencia jurídica sometidos a su conocimiento¹⁵.

En virtud de lo complejo que resulta el ejercicio de la función jurisdiccional, generalmente, es necesaria la existencia de diversos tribunales, entre los cuales ha de distribuirse dicha función. Y es precisamente a través de la competencia que se lleva a cabo la distribución jurisdiccional, es decir, que se fija o limita, atendiendo a distintos factores, la función jurisdiccional que va a llevar a cabo cada tribunal.

Cipriano Gómez Lara, al aludir el tema de la competencia, nos dice que ésta tiene un sentido amplio y otro restringido. Conforme al primero, la competencia debe ser entendida como el ámbito dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

En sentido estricto, nos dice el autor en cita, la competencia está referida al órgano jurisdiccional, por lo cual debe entenderse como el ámbito dentro del cual éste puede ejercer válidamente sus funciones¹⁶.

En atención a lo anterior, puede decirse que la competencia jurisdiccional es el ámbito jurídico en el cual los tribunales ejercen la función jurisdiccional, esto es, el ejercicio de sus atribuciones y funciones, constitucional y legalmente conferidas, encaminadas a dirimir, a través de la aplicación del Derecho, los conflictos de intereses de trascendencia jurídica sometidos a su conocimiento.

Bajo este orden de ideas, podemos señalar, la doctrina ha precisado que la competencia es determinada por distintos factores que fijan el límite o ámbito en el cual los tribunales pueden ejercer válidamente la función jurisdiccional encomendada, en donde, cuatro son los criterios tradicionalmente adoptados para determinar la competencia de los órganos jurisdiccionales: *materia, grado, territorio y cuantía*.

Siguiendo dichos parámetros, **debemos destacar que en el presente estudio, por ser el tema central del mismo, solo abordaremos el relativo al ámbito territorial de competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, el cual, atento a lo

14. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Teoría General del Derecho Procesal*, UNAM, México, 1996, pp. 103-104.

15. Véase a GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2006, pp.110-117 y 848, y GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª ed., Ed. Oxford, México, 2004, pp. 97-98.

16. Cfr., con GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso, Op. Cit.*, pp. 145-146.

dispuesto por los artículos 99, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷ y 185, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸, está integrado con una Sala Superior y cinco Salas Regionales.

En tal virtud, la competencia territorial del TEPJF es el criterio que se determina, surte o justifica por razones geográficas o de espacio, es decir, el lugar físico donde se encuentran los sujetos u objetos de la controversia a dirimir, o donde se produjo el hecho motivo de la impugnación correspondiente, que determinan la extensión territorial en la cual ha de ejercer su función jurisdiccional el órgano jurisdiccional con competencia objetiva y funcional.

Respecto de la Sala Superior, puede decirse, el ámbito territorial de su competencia está determinado, en lo general, por los límites del territorio nacional, sin que pase inadvertido que con la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, se dirimieron controversias en donde el acto originario se emitió en un espacio extra territorial, tema que queda al margen del presente análisis, pues amerita una reflexión en lo particular.

En cuanto a las Salas Regionales, atento a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo segundo de la CPEUM y 192, párrafo primero, de la LOPJF, se advierte el ámbito territorial de competencia está determinado por el espacio o extensión que comprende cada una de las cinco circunscripciones plurinominales establecidas, las cuales, no debemos perder de vista, fueron originalmente concebidas y creadas para un tipo de elección en particular, **diputados por el principio de representación proporcional.**

Así, las Salas Regionales, las cuales tienen su sede en las ciudades cabecera de cada circunscripción plurinomial (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca), ejercen su competencia y jurisdicción en la materia, en la circunscripción en donde pertenece su sede.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TEPJF.

a) Tribunal Federal Electoral¹⁹.

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión reformó, entre otros artículos, los diversos 41 y 60, de la CPEUM.

En donde, el primero de estos artículos dispuso que la ley establecería un sistema de medios de impugnación de los que conocería un tribunal autónomo, que sería órgano jurisdiccional en materia electoral.

17. En lo sucesivo CPEUM.

18. En lo sucesivo LOPJF.

19. En lo sucesivo, TRIFE.

El TRIFE funcionaría en Pleno o Salas Regionales, resolvería en una sola instancia y contra sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, sin embargo, las dictadas con posterioridad a la jornada electoral sólo podían ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales²⁰, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables.

Por cuanto hace al segundo precepto, permanecía la actuación de los Colegios Electorales, quienes calificaban la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional y la validez de la elección de sus miembros.

Las resoluciones del TRIFE serían obligatorias y sólo podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales cuando de su revisión existieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a Derecho.

En armonía con las reformas constitucionales de esa época, el 15 de agosto de 1990, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el COFIPE, el cual, en su Libro Sexto, Título Primero, del Tribunal Federal Electoral, establecía que éste era un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral y tenía a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad.

EL TRIFE se integró con una Sala Central con funcionamiento permanente y cinco Salas Regionales, las cuales funcionaban de forma temporal dentro de proceso electoral federal, y cuyo ámbito espacial de validez estaba determinado, respectivamente, por ello comprendían la circunscripción plurinominal a la que pertenecía su ciudad sede, eran:

- Primera: México, Distrito Federal;
- Segunda: Durango, Durango;
- Tercera: Jalapa, Veracruz;
- Cuarta: Guadalajara, Jalisco; y
- Quinta: Toluca, México.

Así, las Salas Regionales conocían de los asuntos correspondientes a la circunscripción plurinominal en donde se encontraban ubicadas. Con ello, se logró una descentralización temporal de la impartición de justicia electoral, puesto que en los años en los cuales dichas Salas se encontraban en receso, correspondía conocer de todos los recursos a la Sala Central.

20. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada cámara calificaba a través de su Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, a fin de declarar, cuando procediera, la validez de la elección de sus miembros, por lo que la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional, que realizara el Consejo General del Instituto Federal Electoral sólo podía ser revisada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en la etapa de calificación de las elecciones y no por el Tribunal Federal Electoral a través de un recurso. El anterior criterio se encuentra recogido en la tesis relevante de la primera época, emitida por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en 1991, con la clave de publicación: Sala Central. SC1EL 163/91, publicada en la memoria 1991, p. 252.

b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la CPEUM, en específico, los numerales 60 y 99.

En virtud de esta reforma, el entonces TRIFE, se incorporó al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado de éste, y así nació el TEPJF, al cual se dotó de mayores facultades, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables.

EL TEPJF se integró con una Sala Superior con funcionamiento permanente y cinco Salas Regionales, las cuales funcionaban de forma temporal dentro del proceso electoral federal, y cuyo ámbito espacial de validez estaba determinado, respectivamente, comprendían la circunscripción plurinominal a la que pertenecía su ciudad sede, las cuales eran:

- Primera: Guadalajara, Jalisco;
- Segunda: Monterrey, Nuevo León;
- Tercera: Xalapa, Veracruz;
- Cuarta: Distrito Federal; y
- Quinta: Toluca, México.

c) Reforma Electoral de 2007 y 2008.

En las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, se establecieron nuevas bases para la organización, funcionamiento, competencias y facultades del TEPJF.

Entre ellas, **estuvo el tránsito del funcionamiento temporal de las Salas Regionales a uno permanente y, como consecuencia, la definición de su nuevo ámbito competencial**, el cual implicó modificaciones a su competencia por materia.

No obstante lo anterior, en nuestra opinión, erróneamente se conservó la competencia territorial prevista para cada Sala Regional, basada en las 5 circunscripciones plurinominales determinadas por el IFE en 2005, cuya cabecera, sería la sede de cada órgano jurisdiccional regional²¹. Con el nuevo esquema de competencia material, las Salas Regionales conocerían tanto de los conflictos electorales relacionados con las elecciones federales, **como de los surgidos con motivo de las elecciones locales**.

Así, la modificación y ampliación del ámbito competencial por materia de las Salas Regionales resolvió un viejo reclamo, relacionado con su funcionamiento permanente, toda vez que las atribuciones conferidas, permitieron éstas conocer de asuntos electorales en todo momento y no únicamente con motivo de los procesos electorales federales.

21. Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de julio de 2008, "Aviso por el que se hace de conocimiento público la integración, instalación, sede y domicilio de las Salas Regionales del Poder Judicial de la Federación, así como las facultades de las Salas del propio Tribunal".

Sin embargo, ante este nuevo marco de competencia material asignado a las Salas Regionales, surge la interrogante de si la competencia territorial existente resulta adecuada, congruente, idónea y funcional para equilibrar las cargas de trabajo entre dichos órganos jurisdiccionales electorales regionales.

IV. REFLEXIONES SOBRE LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES.

a) Problemática de origen.

Como se ha expuesto, la competencia material de las Salas Regionales del TEPJE, hasta antes de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, estribaba, esencialmente, sobre asuntos vinculados con las elecciones federales, concretamente, las elecciones de diputados por ambos principios y las de senadores de mayoría relativa y de la asignación a la primera minoría, dado que su funcionamiento era temporal, al depender de la existencia de los procesos electorales federales.

Resultando congruente, en aquel entonces que para el caso de las elecciones de diputados, su competencia territorial estuviera acotada a las circunscripciones plurinominales existentes en su época, toda vez que los distritos electorales uninominales que las conformaban, los cuales equivalían a, por lo menos, una posible impugnación, estaban distribuidos de forma más o menos equilibrada en cada circunscripción.

Sin embargo, es de resaltar dicha distribución, desde sus orígenes, en tratándose de las elecciones de senadores de mayoría relativa y asignación de primera minoría, supuesto en la cual, la demarcación territorial de la elección no es el distrito uninominal, sino la entidad federativa, al elegirse, bajo dicho principio, dos senadores por cada entidad federativa y se asigna uno a la primera minoría, presentaba una distribución competencial entre las Salas Regionales que no era del todo equitativa, al haber una diferencia entre el número de entidades que conformaban cada circunscripción plurinomial.

Con la salvedad anotada, estaban más o menos equilibradas las cargas de trabajo de las Salas Regionales, en razón al número de cargos de elección popular a disputarse en cada circunscripción plurinomial, los cuales se traducían en posibles impugnaciones, como puede advertirse en el cuadro siguiente.

Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral

GEOGRAFÍA ELECTORAL						
CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD	DIPUTADOS MR	DIPUTADOS RP	SENADORES MR	SENADORES PRIMERA MINORÍA	SENADORES RP
Primera. Cabecera en Guadalajara, Jalisco	Baja California	8	40	2	1	32
	Baja California Sur	2		2	1	
	Chihuahua	9		2	1	
	Durango	4		2	1	
	Jalisco	19		2	1	
	Nayarit	3		2	1	
	Sinaloa	8		2	1	
	Sonora	7		2	1	
	SUBTOTALES	60		16	8	
Segunda. Cabecera en Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	3	40	2	1	
	Coahuila	7		2	1	
	Guanajuato	14		2	1	
	Nuevo León	12		2	1	
	Querétaro	4		2	1	
	San Luis Potosí	7		2	1	
	Tamaulipas	8		2	1	
	Zacatecas	4		2	1	
	SUBTOTALES	59		16	8	
Tercera. Cabecera en Jalapa, Veracruz	Campeche	2	40	2	1	
	Chiapas	12		2	1	
	Oaxaca	11		2	1	
	Quintana Roo	3		2	1	
	Tabasco	6		2	1	
	Veracruz	21		2	1	
	Yucatán	5		2	1	
	SUBTOTALES	60		14	7	
Cuarta. Cabecera en el Distrito Federal	Distrito Federal	27	40	2	1	
	Guerrero	9		2	1	
	Morelos	5		2	1	
	Puebla	16		2	1	
	Tlaxcala	3		2	1	
	SUBTOTALES	60		10	5	
Quinta. Cabecera en Toluca, México	Colima	2	40	2	1	
	Hidalgo	7		2	1	
	México	40		2	1	
	Michoacán	12		2	1	
	SUBTOTALES	61		8	4	
TOTALES		300	200	64	32	32^{4*}

Así, el diseño competencial de las Salas Regionales basado en circunscripciones resultaba, hasta cierto punto, congruente con su funcionamiento temporal y su facultad para conocer sólo de las elecciones federales, ya que al tener la Sala Superior, la facultad exclusiva para conocer de las impugnaciones de las elecciones locales, se propiciaba, por una parte, la no existencia de conflictos competenciales y por otra, la relativa existencia de un equilibrio entre el posible número de elecciones competencia de cada Sala Regional.

Sin embargo, el equilibrio anotado se rompió con las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, donde se instrumentó el funcionamiento permanente de las Salas Regionales y la competencia de éstas para conocer de las impugnaciones originadas con motivo de las elecciones de las entidades federativas, puesto que el sistema competencial de las Salas Regionales, el cual estaba concebido sólo para elecciones federales, no se reformuló o actualizó.

Con la permanencia de las Salas Regionales y con la facultad para conocer de elecciones locales, la configuración de la competencia territorial por circunscripción resulta poco adecuada e ineficaz, para propiciar equilibrio real en las cargas de trabajo, puesto que, como se ha venido destacando, la razón de dicha distribución geográfica o referente ya no solo obedece a las elecciones federales de diputados y senadores, ahora también abarca o comprende las elecciones locales, es decir, diputados locales, ayuntamientos y regidores, entre otros.

En ese sentido, actualmente se observa, el supuesto equilibrio solo se cumple respecto de las elecciones federales, puesto que el número de distritos uninominales que conforman cada circunscripción plurinominal es similar en cada una de ellas; tres están integradas con 60, una con 61 y otra con 59.

Ahora bien, tratándose de elecciones cuya demarcación territorial no está constituida por los distritos electorales uninominales, ni por circunscripciones plurinominales, sino por entidades federativas, delegaciones, municipios etc., es donde el sistema competencial por circunscripción plurinominal, no garantiza un equilibrio adecuado. Ello, porque, como se demostrará a continuación, no resulta equitativo o proporcional el número de entidades federativas integrantes de cada circunscripción, así como el número de municipios o delegaciones que integran a estas, ni la periodicidad en la que renuevan los cargos de lección popular, lo cual se traduce en una diferencia sustancial en cargas de trabajo.

Respecto de las entidades federativas, las circunscripciones plurinominales primera y segunda, competencia de las Salas Regionales Guadalajara y Monterrey, respectivamente, están integradas por 8 entidades federativas; en tanto, las correspondientes a la tercera, cuarta y quinta, competencia, en ese orden, de las Salas Regionales, Xalapa, Distrito Federal y Toluca, se conforman, por 7, 5 y 4 estados.

Salvo las circunscripciones primera y segunda, las cuales están integradas por igual número de entidades, en las restantes no se observa esa paridad. Y si comparamos dichas circunscripciones con la quinta, vemos hay una diferencia de 4 entidades en su integración, es decir, el doble.

En consecuencia, podemos decir que con excepción de las Salas Regionales Guadalajara y Monterrey, las cuales tienen competencia en igual número de entidades, en las restantes no se observa ese equilibrio.

Respecto del número de municipios o delegaciones integrantes de cada circunscripción plurinominal, la primera tiene 351; la segunda 323; la tercera 1,044; la cuarta 407, y la quinta 332.

Con la salvedad de las circunscripciones segunda y quinta, en las cuales se observa cierta paridad, pues existe una diferencia mínima de 9 municipios que las integran, en las restantes se advierte un desequilibrio notable.

Al comparar, por ejemplo, la segunda circunscripción con la tercera, vemos hay una diferencia de 721 municipios entre una y otra, más del doble. En ese sentido, se advierte al igual que acontece con las entidades federativas, no existe un equilibrio en el número de municipios y delegaciones encontrados dentro de cada circunscripción plurinominal.

El desequilibrio advertido también se observa con relación al número de cargos locales que se eligen en cada circunscripción, es decir, respecto a diputados de mayoría relativa y representación proporcional, ayuntamientos o jefes delegacionales. Excluimos la elección de Gobernador y Jefe de Gobierno, por ser estas, competencia de la Sala Superior.

Si tomamos como referente los cargos de diputado local de mayoría relativa y representación proporcional por cada circunscripción, se obtiene que en la primera se eligen 251; en la segunda 248; en la tercera 252; en la cuarta 217, y en la quinta 170.

No obstante, en las circunscripciones primera, segunda y tercera existe cierto equilibrio, la diferencia máxima entre éstas es de 4 diputados, en las restantes se advierte un desequilibrio notable. Al comparar la quinta circunscripción al ser la que menos diputados tiene, con la tercera, es la que más tiene, se advierte una diferencia de 82 diputados, en tanto que si comparamos la tercera con la cuarta, se obtiene una diferencia de 35 diputados entre una y otra.

Respecto de los ayuntamientos y jefes delegacionales, se observan las mismas cifras que las dadas para los municipios y delegaciones, al elegirse igual número de cargos, puesto que estamos excluyendo a los regidores.

En seguida se muestra una gráfica en donde se observa a detalle, el número de cargos locales que se eligen en cada circunscripción plurinominal y de cuyas impugnaciones, debe conocer cada Sala Regional.

GEOGRAFÍA ELECTORAL						
CIRCUNSCRIPCIÓN	SALA REGIONAL	ENTIDAD	DIPUTADOS LOCALES		AYUNTAMIENTOS O JEFES DELEGACIONALES	OTROS
			MR	RP		
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California	16	9	5	
		Baja California Sur	16	5	5	
		Chihuahua	22	11	67	
		Durango	17	13	39	
		Jalisco	20	19	125	
		Nayarit	18	12	20	
		Sinaloa	24	16	18	
		Sonora	21	12	72	
		SUBTOTALES	154	97	351	
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	18	9	11	
		Coahuila	16	9	38	
		Guanajuato	22	14	46	
		Nuevo León	26	16	51	
		Querétaro	15	10	18	
		San Luis Potosí	15	12	58	
		Tamaulipas	22	14	43	
		Zacatecas	18	12	58	
		SUBTOTALES	152	96	323	
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche	21	14	11	20
		Chiapas	24	16	118	
		Oaxaca	25	17	570	
		Quintana Roo	15	10	10	
		Tabasco	21	14	17	
		Veracruz	30	20	212	
		Yucatán	15	10	106	
		SUBTOTALES	151	101	1044	
		Cuarta	Distrito Federal	Distrito Federal	40	26
Guerrero	28			18	81	
Morelos	18			12	33	
Puebla	26			15	217	
Tlaxcala	19			13	60	
SUBTOTALES	131			84	407	
Quinta	Toluca, México	Colima	16	9	10	
		Hidalgo	18	12	84	
		México	45	30	125	
		Michoacán	24	16	113	
		SUBTOTALES	103	67	332	
TOTALES			691	445	2457	

Bajo este contexto, resulta evidente, **la actual distribución de competencia territorial** prevista para las Salas Regionales con base a las circunscripciones plurinominales, concebida inicialmente solo para las elecciones federales, **no favorece el equilibrio en las cargas de trabajo derivado de las elecciones locales.**

Aunado a lo anterior, **otro factor a tomarse en cuenta** para analizar si existe un adecuado y eficaz equilibrio en las cargas de trabajo, es el número de procesos electorales

ordinarios y extraordinarios locales que puedan desarrollarse en un mismo año, pues como se demuestra enseguida, desde la nueva distribución de competencias, **existen Salas Regionales en las que en su ámbito territorial: a) Tienen más entidades federativas con elecciones locales que otras o; b) No tienen entidades federativas en donde se desarrolle proceso electoral local ordinario alguno, sino solo se limitan a conocer determinados comicios extraordinarios en un número muy reducido de Ayuntamientos.**

PROCESOS ELECTORALES EN 2013	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	3 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Durango, Chihuahua y Baja California.
Monterrey.	4 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila y Zacatecas.
Regional Xalapa.	3 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Veracruz, Oaxaca y Quintana Roo.
Distrito Federal.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Tlaxcala y Puebla.
Toluca.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Hidalgo.

Como se advierte del cuadro anterior, durante el presente año 2013, **la Sala Regional con menos carga de trabajo es la correspondiente a la Quinta circunscripción plurinominal electoral, con sede en Toluca, Estado de México**, pues no hay proceso electoral federal y en su ámbito territorial de competencia solo se celebró 1 proceso electoral local ordinario, mientras en las demás hay 2, 3 y hasta 4 procesos electorales locales ordinarios, con independencia del número de cargos de elección popular que se eligen en cada una.

PROCESOS ELECTORALES EN 2012	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	Proceso electoral federal y 2 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. Sonora y Jalisco.
Monterrey.	Proceso electoral federal y 4 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. San Luis Potosí, Nuevo León, Guanajuato y Querétaro.
Xalapa.	Proceso electoral federal y 3 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. Yucatán, Tabasco, Campeche y Chiapas.
Distrito Federal.	Proceso electoral federal y 2 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. Distrito Federal, Guerrero y Morelos.
Toluca.	Proceso electoral federal, 2 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario y 2 Entidades con Proceso electoral extraordinario. Colima y Estado de México, así como Hidalgo, elección de los Ayuntamientos de Santiago de Tulantepec y Xochicoatlán y Michoacán, elección del Ayuntamiento de Morelia.

Como se puede advertir del cuadro anterior, durante el año 2012, además del Proceso Electoral Federal que todas las Salas Regionales tuvieron, **la de menor carga de trabajo fue la correspondientes a la Primera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco**, pues en su ámbito territorial de competencias solo se celebraron 2 procesos electorales locales ordinarios, mientras que en las demás hay 2, 3 y hasta 4 procesos electorales locales ordinarios y algunos extraordinarios en los Ayuntamientos que se precisan, con independencia del número de cargos de elección popular que se eligen en cada una.

PROCESOS ELECTORALES EN 2011	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Baja California Sur y Nayarit.
Monterrey.	1 Entidad Federativa con Proceso electoral ordinario. Coahuila.
Xalapa.	2 Entidades Federativas solo con Proceso electoral extraordinario. Veracruz, elección de Ayuntamientos de Coxquihui y José Azueta, así como Oaxaca, elección de Ayuntamiento Pinotepa de Don Luis Oaxaca.
Distrito Federal.	1 Entidad Federativa solo con Proceso electoral extraordinario. Puebla, elección de los Ayuntamientos de Ixcamilpa de Guerrero, San Jerónimo de Tecuapipán y Tlaola.
Toluca.	1 Entidad Federativa con Proceso electoral ordinario. Hidalgo.

Como se puede advertir del cuadro precedente, durante el año 2011, las Salas Regionales **con menor carga de trabajo son las correspondientes a las circunscripciones plurinominales electorales tercera y cuarta, con sedes en Xalapa, Veracruz y el Distrito Federal, respectivamente**, pues en sus ámbitos territoriales de competencia sólo se celebraron elecciones extraordinarias en los Ayuntamientos referidos, mientras el resto de las Salas Regionales se realizaron 1 hasta 2 procesos electorales locales ordinarios, con independencia del número de cargos que se eligen en cada una.

No pasa inadvertido que durante el año 2011 también se realizaron las elecciones ordinarias para Gobernador en Guerrero y Estado de México, respectivamente, sin embargo, no se contemplan en el cuadro precedente y por ende en el presente análisis, en virtud de que la competencia para conocer y resolver de las impugnaciones que se pudieran presentar en contra de dichos comicios es competencia exclusiva de la Sala Superior.

PROCESOS ELECTORALES EN 2010	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	4 Entidades Federativas con Proceso electoral. Durango, Chihuahua, Sinaloa y Baja California.
Monterrey.	3 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 con elecciones extraordinarias. Aguascalientes, Tamaulipas y Zacatecas. En Coahuila en los Ayuntamientos de Juárez y La Madrid.
Xalapa.	5 Entidades Federativas con Proceso electoral. Yucatán, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo. En Chiapas y Yucatán el Ayuntamiento y Regidores de Chamula y Muxupip, respectivamente.
Distrito Federal.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral. Tlaxcala y Puebla. En Tlaxcala los Presidentes de Comunidad de los Ayuntamientos de Yauhquemehcan y Aculmanala.
Toluca.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Hidalgo.

El cuadro anterior “Procesos electorales en 2010” permite advertir que en ese año la Sala Regional con **menor carga de trabajo es la correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Toluca, Estado de México**, pues en el ámbito territorial de competencia solo se realizó **1 proceso** electoral ordinario, mientras en le resto de las Salas Regionales, se celebraron elecciones ordinarias en 3, 2, 4 y hasta 5 Entidades Federativas y procesos electorales extraordinarios en los Ayuntamientos que se precisan.

SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Sonora y Jalisco. En Jalisco los Ayuntamientos de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca.
Monterrey.	5 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. San Luis Potosí, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro y Coahuila.
Xalapa.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Campeche y Tabasco. En Quintana Roo el Ayuntamiento de Tulum.
Distrito Federal.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Distrito Federal y Morelos. En Guerrero el Ayuntamiento de Malinaltepec.
Toluca.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Colima y Estado de México. En Hidalgo los Ayuntamientos de Emiliano Zapata, Huazalingo y Zimapan.

Del cuadro anterior, igualmente se puede advertir, durante 2009 la Sala Regional con **mayor carga de trabajo es la correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León**, pues en el ámbito territorial de competencia se realizaron **5 procesos** electorales ordinarios, mientras en le resto de las Salas Regionales, se celebraron elecciones ordinarias en 2 Entidades Federativas, y procesos electorales extraordinarios en los Ayuntamientos que se precisan.

SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES EN 2008
	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral. Baja California Sur y Nayarit.
Monterrey.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Coahuila.
Xalapa.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Quintana Roo.
Distrito Federal.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Guerrero.
Toluca.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Hidalgo.

Del cuadro “Procesos electorales en 2008” se desprende, **el año en el que por primera vez se aplicó la nueva distribución de competencias de las Salas Regionales, fue el único en donde las cargas de trabajo, tomando como factor los procesos electorales locales, estuvieron más compensadas**, pues en el ámbito territorial de competencia de cada Sala tuvieron 1 solo proceso electoral ordinario, excepto la correspondiente a la Segunda Circunscripción plurinominal electoral, con Sede en Guadalajara, Jalisco en donde 2 Entidades Federativas tuvieron Proceso electoral ordinario.

Bajo este orden de ideas, resulta evidente que la competencia territorial de las Salas Regionales tal como se encuentra actualmente estructurada, fue el resultado de implantar en un diseño preexistente (elecciones federales), nuevos alcances o dimensiones de control o tutela jurisdiccional (elecciones locales). Sin embargo, dicho esquema ya cumplió su ciclo u objetivo, que fue el implementar la nueva distribución de competencias del TEPJF. Por lo cual, en aras de eficientar y optimizar los recursos humanos y materiales, así como, el funcionamiento de dicho Tribunal Electoral, resulta necesario redefinir la competencia territorial de las mismas, en donde se tomen en cuenta todos los factores y variables antes descritos, para la existencia de una adecuada, objetiva y eficaz distribución de cargas de trabajo.

b) Falta de equilibrio en las cargas de trabajo.

La actual distribución de competencias entre las Salas Regionales ha originado, desde su instalación permanente en julio de 2008 a febrero de 2013²², un desequilibrio notable en las cargas de trabajo, respecto del conocimiento de los asuntos vinculados con las elecciones de las entidades federativas que conforman la circunscripción plurinominal de su competencia, como puede observarse en la gráfica siguiente:

SALA	ASUNTOS RECIBIDOS ²²					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Guadalajara	24	384	236	75	411	1
Monterrey	11	360	213	60	455	8
Xalapa	1	120	553	52	458	12
Distrito Federal	115	170	248	15	552	-
Toluca	81	395	27	368	517	3
Total	232	1,429	1,277	570	2,393	24

Como se observa en el cuadro anterior, **en el 2008 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 114**, entre las Salas Regionales Xalapa y Distrito Federal; **en el 2009 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 275**, entre las Salas Regionales Distrito Federal y Toluca; **en el 2010 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 526**, entre las Salas Regionales Xalapa y Toluca; **en el 2011 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 353**, entre las Salas Regionales Distrito Federal y Toluca; **en el 2012 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 141**, entre las Salas Regionales Guadalajara y Distrito Federal; **en lo que va del primer bimestre de 2013 la mayor diferencia entre asuntos recibidos es de 12**, entre las Salas Regionales Xalapa y Distrito Federal.

Lo anterior evidencia la existencia de un desequilibrio en las cargas de trabajo de cada Sala Regional, desde que se instauró su funcionamiento permanente y se les asignó competencia para conocer de las impugnaciones relacionadas con las elecciones locales.

c) ¿Qué papel juega el IFE en la definición de la competencia territorial de las Salas Regionales del TEPJF?

De conformidad con el artículo 99, párrafos segundo, cuarto y séptimo de la CPEUM, la competencia conferida al TEPJF debe ser ejercida por una Sala Superior y Salas Regionales en los términos en que lo disponga la ley correspondiente.

Así las cosas, la LOPJF fija la forma y términos de la competencia de las Salas del TEPJF. En lo que respecta a la competencia material, la define en sus artículos 189 y 197,

22. El corte exacto de la información es 31 de julio de 2008 al 18 de febrero de 2013.

precisando el tipo de asuntos que le corresponde conocer a la Sala Superior y a las Salas Regionales.

En el caso de la división competencial, **en razón del territorio**, para cada Sala Regional, la LOPJF no es muy clara, ya que al respecto, únicamente dispone **el artículo 192, que las cinco Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.**

No obstante, a partir de dicha disposición se ha considerado que las Salas Regionales, ejercen jurisdicción y tienen competencia para conocer de las controversias electorales que se susciten dentro del ámbito territorial de la circunscripción plurinominal a donde pertenece la ciudad sede en la cual están asentadas.

Bajo este orden de ideas, se advierte que basar la competencia territorial de las Salas Regionales en el ámbito espacial que comprende cada una de las 5 las circunscripciones plurinominales, es producto de una inferencia o deducción lógica, ya que, como se ha resaltado, **la competencia territorial no esta expresamente determinada o definida por la ley, resultando desde nuestra perspectiva delicado**, pues de conformidad con el principio rector de Certeza, la competencia de toda autoridad en materia electoral, debe estar legalmente conferida y mas tratándose de los órganos jurisdiccionales, siendo que en la especie, además depende directamente del actuar del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior es así, porque **la delimitación del ámbito territorial de cada circunscripción plurinominal**, en términos de lo dispuesto en los artículos 53, párrafo segundo de la Carta Magna, así como del artículo 209, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; **corresponde efectuarla al Consejo General del IFE, previo al inicio de cada proceso electoral federal.**

En ese tenor, podría decirse, es el Instituto Federal Electoral quien define y determina, previo al inicio del proceso electoral federal, el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales.

Bajo este orden de ideas, resulta entonces que la competencia territorial de la Salas Regionales debe estar fundada en la CPEUM, la LOPJF y en el acuerdo del Consejo General del IFE, mediante el cual, material y formalmente, determine el ámbito espacial de cada circunscripción plurinominal.

Con ello, se pone de manifiesto la incongruencia de que sea el órgano administrativo electoral, quien determina el ámbito de competencia territorial que tiene el órgano jurisdiccional regional.

V. CONCLUSIÓN.

Son muchas las disertaciones de interés y trascendencia que pudieran hacerse en torno al ámbito competencial de las Salas del TEPJF, concebido con las reformas electorales de 2007 y 2008, puesto que su definición aún sigue construyéndose a partir de los casos concretos sometidos a su conocimiento.

En este ensayo únicamente nos hemos ocupado del análisis de la competencia territorial de las Salas Regionales, la cual, por estar concebida sobre la base de la demarcación territorial de las 5 circunscripciones plurinominales electorales en que se divide el territorio nacional, tiene diversos aspectos que si bien son cuestionables, también son perfectibles.

En virtud de las razones expuestas para arribar a lo anterior, consideramos que implementada la reforma en materia electoral, es necesario hacer un replanteamiento sobre la distribución de la competencia territorial de dichas Salas, en el cual se tome en cuenta, el número de cargos federales y locales de elección popular, así como, los procesos electorales locales ordinarios desarrollados cada año en las Entidades Federativas.

A partir de ello, se debe propiciar, un equilibrio entre el número de cargos de elección popular federales y locales, cuyas impugnaciones corresponde conocer a las Salas Regionales, considerando que cada elección se traduce, al menos, en una posible impugnación.

Lo idóneo es que el diseño competencial en que se propicie el equilibrio en las cargas de trabajo entre las Salas Regionales, sea a través de una reforma a la LOPJF, en la cual se establezca con claridad, no solo la ciudad sede de cada Sala Regional, sino el ámbito material y territorial de competencia de cada una de ellas.

Sin embargo, mientras ello sucede, consideramos que el TEPJF, en uso de las atribuciones constitucional y legalmente conferidas, podría reglamentar y establecer el ámbito territorial de competencia de sus Salas Regionales.

Lo anterior resulta factible si se toma en consideración que los artículos 99, párrafo octavo de la CPEUM, y 186, fracción VII, de la LOPJF, establecen que el TEPJF tiene, dentro de sus atribuciones, la de determinar su organización y funcionamiento a través de su Reglamento Interno o de acuerdos generales.

Con fundamento en esos preceptos, el TEPJF puede válidamente establecer cuál es el ámbito territorial de cada Sala Regional, pues ese aspecto es, precisamente, una cuestión respecto al ámbito interno de su organización y funcionamiento.

A manera de ejemplo, el Consejo de la Judicatura Federal determina, a través de Acuerdos Generales, cuál es el ámbito territorial de competencia de los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito.

De esta forma, con la regulación realizada por el TEPJF, se daría certeza y claridad respecto del el ámbito territorial de competencia que le corresponde a cada Sala Regional; se propiciaría el equilibrio de las cargas de trabajo entre cada una de ellas, y se dejaría de hacer depender dicha competencia de los acuerdos que dicte el Consejo General del IFE, previo al inicio de cada proceso electoral, para determinar el ámbito espacial de cada circunscripción plurinominal electoral. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- (2003). *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), México. Tomo I.
- Fairén Guillén, V. (1996). *Teoría General del Derecho Procesal*. México: UNAM.
- Galván Rivera, F. (2006). *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México: 2ª ed., Ed. Porrúa.
- Gómez Lara, C. (2004). *Teoría General del Proceso*. México: 10ª ed., Ed. Oxford.
- González Oropeza, M. (2009). *La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional*. En Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. I, No. 5, 3ª época, México.
- Martínez Sospedra, M. *et al.* (2007). *Sistemas Electorales, Un estudio comparado*, Valencia: Ed. Tirant to Blanch.
- Nohlen, D. (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: Ed. IJ-UNAM.
- Sartori, G. (2010). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: 3ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Valdés Zurita, L. (2007). *Sistemas electorales y de partidos*. México: 5ª ed., IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.