



66  
27

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ARAGON"

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ELECTORAL FEDERAL.  
(ESTUDIO CONSTITUCIONAL)

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**FERNANDO CASTILLO DIAZ**

---

MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1989.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N T R O D U C C I O N

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, como objeto de estudio del presente trabajo, tiene una gran complejidad, debido a que conoce de algunos aspectos que conforman el Derecho Electoral, que tiene dos vertientes, a saber: el jurídico y el político, que muy frecuentemente se confunden redundando en discusiones ideológicas que por su esencia son eminentemente pasionales; sin embargo, dada la naturaleza del presente trabajo, nos ocuparemos unicamente de su aspecto jurídico.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal llamó la atención de los publicistas más prestigiados del país, entre los que destacan el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el Dr. Raúl Carrancá y Rivas, el Dr. Emilio Kreiger Vázquez, el Dr. Francisco J. Paoli, el Dr. José de Jesús Orozco y el Lic. Arturo P. Zaldivar Lelo de Larrea, de cuyas tesis han destacado, sobre todo las de los doctores Ignacio Burgoa y Raúl Carrancá, quienes han sostenido criterios opuestos - acerca del citado Tribunal, principalmente en relación a su naturaleza jurídica, al aspecto administrativo, a su estructura, a su funcionamiento y a la calidad de sus integrantes.

Debido a la antinomia surgida entre ambos juristas,

nace la forzosa necesidad de aclarar tal incertidumbre, con el propósito de compenetrarnos en su esencia y poder vertir un criterio técnico jurídico que busque mejorar las condiciones jurídicas de las partes contendientes en los procesos - - electorales y, de esta forma, encontrar mejor las condiciones de los gobernados, así como una mejor relación entre gobierno y pueblo; sin embargo, el problema del contencioso - - electoral en México es tan antiguo y complejo que sabemos, de antemano, que con este trabajo no se va a solucionar. No obstante ello sentiremos que el mismo tiene éxito si logra crear la inquietud en profesores, investigadores o en mis compañeros de carrera y, además, si procura aclarar las dudas surgidas sobre la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

## CAPITULO PRIMERO

### LA JURISDICCION

#### 1.- TEORIAS SUSTANCIALISTAS.

- a) Que atienden a su objeto o contenido.
- b) Que atienden a su finalidad.
- c) Que atienden a su estructura.

#### 2.- TEORIAS FORMALISTAS.

- a) Que atienden a la organización de la autoridad.
- b) Que atienden al procedimiento para su emisión.
- c) Que atienden a la fuerza del acto emitido -- por la autoridad jurisdiccional.

#### 3.- DATOS DE CARACTERIZACION.

- a) La pretensión jurídica.
- b) La autoridad pública.
- c) El interés de la ley.
- d) La fuerza de la cosa juzgada.

CAPITULO PRIMERO

LA JURISDICCION.

La jurisdicción, presupuesto lógico de nuestro estudio, ha tenido diversas acepciones que, por su uso indebido ha llevado a un sinnúmero de errores.

Para tener una idea clara de la jurisdicción vamos a enunciar las acepciones que utilizaremos en este trabajo.

Aparentemente existe un problema en la acepción etimológica del vocablo que nos ocupa, ya que presenta una aparente discrepancia de opiniones entre quienes se han ocupado de ella, sean romanistas, latinistas o procesalistas; sin embargo, se insiste, sólo en apariencia. Así, nos dice Rodríguez Navas (1) que tiene su origen en la palabra "jurisdictio ne", que proviene a su vez de 'dictio', que significa 'expresar', y de 'jus', que significa 'derecho', expresar derecho.

En el mismo sentido se manifiesta Guillermo Cabane-

(1) Rodríguez Navas.- Diccionario de la Lengua Española.- Madrid.- 1870.

llas (2), con la variante de que en lugar de usar el vocablo 'dictio' usa 'dicere', definiendo con ello no la palabra 'expresar' sino 'aplicar' o 'declarar' el derecho, por lo que se puede decir indistintamente: 'jurisdictio' o 'jure dicendo'.

Por su parte Eduardo B. Carlos afirma que "deriva - de la locución latina 'jurisdictio' que se traduce 'decir o - mostrar el derecho". (3)

En otra dirección, el vocablo que nos ocupa ha sido utilizado para denotar la actividad legislativa, la soberanía e incluso el territorio. Se ha usado, sobre todo en tiempos pretéritos, como sinónimo de fuero, así por ejemplo se hablaba de jurisdicción eclesiástica, por fuero eclesiástico, jurisdicción castrense, por fuero castrense; jurisdicción de -- Burgos por fuero de Burgos, ect.

Resulta necesario, por tanto, despejar la nebulosa producida por tan variadas acepciones de la palabra jurisdicción, para constreñirla técnicamente a la función encargada a

(2) Cabanellas, Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual.- -- T. I p. 469.

(3) Carlos, Eduardo B.- Enciclopedia Jurídica OMEBA.- T.XVII p. 538.

los jueces. Para este propósito y por razones, fundamentalmente de análisis teórico pero de trascendencia práctica, pasaremos a la exposición de diversas teorías.

#### 1.- TEORIAS SUSTANCIALISTAS.

Las teorías materiales o sustanciales se pueden definir como aquellas que pretenden encontrar en sus elucubraciones la esencia intrínseca del acto jurisdiccional, las que, para obtenerla, han recurrido a los más diversos métodos, valiéndose de instrumentos que conduzcan a la luz del problema, instrumentos que, bien rodean el acto o forman parte de él.

a) Que atienden a su objeto o contenido.

La jurisdicción es "la actividad con que el Estado provee a la protección del derecho violado o amenazado" (4), - esto quiere decir que, el punto de convergencia son los derechos subjetivos violados o amenazados, o como dirían otros autores (5), la jurisdicción se concreta en la tutela de los de-

(4) Simoceli, citado por Alsina Hugo.- Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.- T.II p. 416.

(5) Manfredini.- Corso di diritto giudiziario civile.- p. 675  
Vicente y Cervantes José de Procedimientos Judiciales. - T.I p. 121.

rechos subjetivos; dicho de otra forma, existe una conexión -  
tal entre el acto jurisdiccional y los derechos subjetivos --  
que no es posible concebir a los primeros en ausencia de los  
segundos, ya que estos últimos vienen a determinar su existen-  
cia. En efecto ¿cómo sería posible concebir la función de un  
órgano jurisdiccional, cuando no existe un derecho violado o  
amenazado respecto del cual tuviera que pronunciar su fallo?,  
¿cómo es posible entender que alguien invoque la protección -  
de la ley a sus derechos, sino en cuanto encuentra una resis-  
tencia y quizás hasta una oposición franca y discutible como  
su propio derecho? Este problema se traduce, ya dentro del -  
proceso correspondiente, en una real contienda en la que el -  
juzgador actúa como un observador imparcial y que habrá de de-  
cidirla en definitiva.

De las anteriores consideraciones -según Pedro Lam-  
pué- la jurisdicción se definiría como "el acto por el que --  
una autoridad pública pronuncia sobre un derecho que ante - -  
ella ha sido objeto de una discusión". (6)

(6) Lampué, Pedro.- La noción del acto jurisdiccional. - Edito-  
rial Jus.- México, 1947 p. 23.

Ahora resulta que sosteniendo este criterio, interesante y necesario es hacerse las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto son valederos cada uno de los elementos que constituyen esta posición?, ¿Será la contienda el elemento esencial de la jurisdicción o en todo caso, será sólo esencial la presencia de los derechos subjetivos violados o amenazados los que constituyen la tónica de la jurisdicción?, ¿Habrá, acaso algunos elementos que involucren cualquiera de los antes mencionados y que a la primera vista no aparezcan como tales?

Existen gran cantidad de autores que afirman que el elemento contienda no es lo esencial de la jurisdicción. Para otros el elemento derecho subjetivo es intrascendente para la jurisdicción, por lo que trataremos de determinar el alcance que tiene cada uno de los elementos que han quedado determinados en el concepto que nos brinda la definición apuntada con anterioridad.

PODER PUBLICO.- ¿Para los efectos de la jurisdicción, debe entenderse como autoridad pública, únicamente la autoridad judicial?

Adolfo Maldonado nos dice que: "La jurisdicción es la función del Estado encomendada a los órganos del poder judi

cial...". (7)

Sin embargo, semejante criterio resulta insuficiente para explicar la tendencia jurisdiccionalizante moderna, - que ha llevado tal facultad hasta autoridades administrativas, precisamente por ser una posición netamente formalista.

Buscando sobre su naturaleza íntima, debemos pensar que no importa la naturaleza formal de la autoridad que haga - ejercicio de los actos jurisdiccionales, pues resulta intrascendente; lo que importa en grado sumo son los actos considerados en sí mismos. Sobre el particular habremos de volver a tratar este tema desde un punto de vista formal.

DERECHO SUBJETIVO.- "...Pronunciar sobre un derecho" dice la definición que analizamos. Ocioso resulta cuestionarse a qué clase de derecho es al que se refiere, pues -- desde el principio se habla de subjetivos, sin embargo, ¿qué sentido o qué alcance tiene la expresión 'subjetivos' aplicado a los derechos en materia de jurisdicción?

(7) Maldonado, Adolfo.- Derecho Procesal Civil.- México, 1947  
1a. edit. p. 159.

Al inicio del siglo XIX, para Carmein "una decisión contenciosa desde el momento que se resuelve sobre derechos . El acto de cualquier autoridad administrativa que interviene en la esfera de los derechos subjetivos tiene carácter contencioso". (8) La palabra contencioso debe entenderse en este caso como sinónimo de jurisdiccional o judicial, pues el autor lo contrapone con el de administrativo.

Es indiscutible que el criterio expuesto -que condeño a mirar como contenciosos muchos actos resolutivos del poder administrador que no tiene facultades, ni la organización, ni el funcionamiento de los órganos juzgadores-, es un criterio que se refiere a los derechos subjetivos privados.

Sobre estas tendencias aparecieron varias teorías, las que, con todo y sus variantes, contienen como central la presencia de derechos subjetivos privados, tales como las sostenidas por Kisch, Gerber, Simocelli, etc.

El doctor Ignacio Medina Lima se inclina dentro de

(8) Lampué, Pedro. Ob. cit. p. 24.

estas tendencias del derecho subjetivo, aunque con características muy particulares, pues si bien es cierto que la presencia de un derecho subjetivo ha sido tomada en consideración, éste es subyacente. Lo que caracteriza a la jurisdicción no es ya este derecho subjetivo privado -¡¡ indicutiblemente - existe- sino las pretensiones hechas valer ante la autoridad juzgadora.

En efecto "nosotros consideramos según nuestra manera de observar - dice el autor-, que debe estudiarse al acto jurisdiccional a partir del impulso que motiva su realización dentro del sistema de encauzamiento que nos rige. Dicho impulso puede ser motivado por un particular, o bien por el Ministerio Público, que plantea una pretensión jurídica frente al Estado..."

Ahora bien, la pretensión jurídica motiva un proceso y se desenvuelve en un conjunto bastísimo de expectativas y de cargas procesales. Por tanto puede aseverarse que el acto jurisdiccional no es único, como vulgarmente pudiera afirmarse, si bien la sentencia constituye el acto jurisdiccional por excelencia. La pretensión se agota en la sentencia, y eventualmente en su ejecución. Pero hay una serie de actos preparatorios de la decisión final, indispensables a ella y precisamen-

te realizados por un órgano del Estado, que son igualmente ju  
risdiccionales.

La pretensión se formula por parte interesada y no es de su esencia motivar controversia; aunque en ocasiones -- puede motivarla y así acontece con frecuencia, pero su origen puede hallarse en la necesidad de borrar incertidumbres dentro del orden jurídico o de lograr finalidades constitutivas únicamente sin necesidad de que nazca contradicción.

Los órganos jurisdiccionales ejecutan sus mandamientos en vista a la pretensión formulada y como puro instrumento de realización de la voluntad de la ley frente a un caso concreto.

La decisión jurisdiccional alcanza, dentro de los - requisitos formales establecidos por la ley, la categoría de verdad permanente dentro del orden jurídico, si es una decisión preparatoria su alcance será interprocesal, si es la sen  
tencia misma, será su trascendencia como verdad intocable, de la cosa juzgada.

La sentencia instituye un estado de verdad permanente dentro del orden jurídico, la verdad legal de su contenido y en cuanto declaración toda sentencia es declarativa ante to

do -califica válidamente hechos pasados de acuerdo con el interés de la ley, resuelve para siempre sobre la pretensión -- inicialmente planteada-. Su fuerza vinculatoria y calificativa es incuestionable.

De las anteriores consideraciones hemos desprendido el siguiente resumen:

El acto jurisdiccional es el que ejecuta un órgano del Estado, resolviendo sobre una pretensión jurídica, o preparando su resolución definitiva, exclusivamente en interés de la ley. Su efecto es estatuir una verdad permanente para el caso concreto, dentro del orden jurídico. (9)

Nos parece que la teoría expuesta, como se ha dicho anteriormente, sigue con el criterio de derecho subjetivo, sólo que no privado, sino más bien como derecho público, en virtud del cual es posible obtener la actividad del órgano jurisdiccional quien lo hace en interés de la ley y con las características ya enunciadas, resolviendo sobre la pretensión misma.

(9) Medina Lima, Ignacio.- Teoría de la Jurisdicción.- Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.- T.II. número 7 y 8 p. 332 y ss. 1940.

Esta teoría viene a explicar la naturaleza de los actos del juzgador cuando en virtud de las pretensiones presentadas, no hay más de una actitud temeraria y por consiguiente sin derecho subjetivo alguno.

Cuando se pretende hablar de derecho subjetivo público, implica hacer la siguiente aclaración: el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, a favor del gobernado, el derecho subjetivo público, lato sensu, de acudir ante la autoridad pública, sin importar al poder que pertenezca a solicitar lo que le plazca, siempre y cuando lo haga por escrito, en forma pacífica y respetuosamente. Las pretensiones jurídicas a las que hemos hecho referencia, tienen como género próximo, con todos los demás derechos subjetivos públicos, que es una garantía acudir a la autoridad pública, y como diferencia específica, su propio contenido.

En efecto este contenido está constituido según -- James Goldschmidt, por "la alegación de un derecho propio y la petición de la adjudicación del mismo". (10) Es precisamente este contenido a lo que le podemos denominar como 'derecho subyacente' de la pretensión jurídica.

Ahora bien, "el derecho concreto del juez de imponer al demandado el acto de protección jurídica que se pide por el actor". (11) Protección del derecho subjetivo subyacente constituye el acto jurisdiccional por excelencia, aunque no el único como lo manifiesta el doctor Ignacio Medina - Lima. Podemos afirmar que el acto jurisdiccional, sea o no favorable, será la respuesta a la pretensión jurídica, atendiendo al interés exclusivo de la ley.

El acto jurisdiccional por excelencia es la sentencia. Esta es no sólo la respuesta a la pretensión jurídica, como pueden ser los actos jurisdiccionales interprocesales, - sino que al propio tiempo afecta a los derechos subjetivos -- privados de las partes, lo que viene a darle un doble aspecto: el primero, sería la respuesta a la pretensión y, el segundo, una afectación a los derechos subjetivos privados subyacentes.

Esto nos permite hacer doble clasificación del acto jurisdiccional. Primero, la jurisdicción, de acuerdo con - -

(10) Goldschmidt, James.- Principios Generales del Proceso.-  
T. II editorial EJE, 1945, p. 58.  
(11) Idem.

nuestro autor, es el acto de la autoridad pública que resuelve sobre una pretensión jurídica en interés exclusivo de la ley. Este concepto es el género, esto es, vale para todos -- los actos jurisdiccionales: la sentencia acto jurisdiccional por excelencia, acto que tiene como diferencia específica que puede herir al derecho subjetivo privado subyacente; segundo, el acto jurisdiccional interprocesal no afecta al mencionado derecho subjetivo subyacente.

Lo que algunos han dado en llamar comprobación oficial de la existencia de un derecho subjetivo pretendido, resulta no ser esencialmente el criterio expuesto -por más que se hable de derechos subjetivos, pues refiérense a los privados-, aunque cabe manifestar que no es en realidad un derecho subjetivo subyacente lo que caracteriza a la jurisdicción, si no más bien el derecho subjetivo público que hemos denominado 'pretensión jurídica' -cuyo contenido es el derecho subjetivo subyacente mencionado y así denominado por Ignacio Medina Lima.

CONTENCIOSO.- Retomando la definición que analizamos: la jurisdicción es el acto por el cual la autoridad pública - pronuncia sobre un derecho que ante ella ha sido objeto de -- una discusión". (12)

(12) Lampué, Pedro.-Ob. cit. p.23

El elemento 'contencioso', discusión, contienda, litigio o controversia de la jurisdicción, resulta ser al principio totalmente comprensible; sin embargo, cuando se reflexiona sobre las diversas teorías que lo estudian se convierte en escurridizo o inaprehensible, porque, lo que para unos es la manifestación exterior e indubitable de pretensiones como sustrato de la jurisdicción, para otros es solamente una manifestación muy perfeccionada del proceso y, en consecuencia, - no determinante del concepto de jurisdicción.

En síntesis, ¿Qué extensión tiene el término contención, discusión, litigio o controversia?

La noción de contencioso implica en primer término la existencia de una discusión, es decir, de una operación de pretensiones, "...pretensión que puede poner en movimiento -- tanto cuestiones de derecho objetivo como de derecho subjetivo". (13) No todo contencioso supone un proceso entre partes. Basta que en él se encuentren contradicciones o litigantes. -

(13) Haoriu, Maurice.- Precis de droit administratif.- p. 405.

"El proceso entre parte es sólo la señal de un contencioso completamente evolucionado". (14)

En efecto, ¿cómo es posible explicarse el carácter - jurisdiccional de los procesos que se siguen en rebeldía, o, - simplemente en el auto de radicación?

David Lazcano distingue entre el conflicto o litis - y controversia argumentando: "La idea de jurisdicción es inseparable a la de conflicto, entendiéndose éste no sólo como - - efectiva oposición de intereses o desacuerdo respecto de la tutela que la ley establece, sino también a la situación contrapuesta de dos partes respecto de una relación jurídica cualquiera cuya solución sólo puede conseguirse con intervención - del juez... una cosa es que las partes conozcan y estén de - - acuerdo acerca de la solución que corresponde dar a litis y - - otra que se pueda solucionar directamente por ellas cuando se les está vedado hacerlo; de otra forma se les crea una situación apretada, de verdadero conflicto cuya solución sólo la puede declarar el juez".

(14) Idem.

Para que haya controversia es necesario discusión , manifestación contraria de opiniones; para que exista litis, en cambio, basta una actitud contraria, una posición o postura opuesta, como la resistencia a cumplir la obligación, o la negativa del derecho a otro (15), o en todo caso, actitud rebelde de alguna de las partes.

Este pensamiento se va robusteciendo según se analizan más situaciones, y en consecuencia los mismos argumentos, sólo que robustecidos, tanto por las razones que se aducen, - como por el prestigio de quienes las sostienen; así Ugo Rocco se pronuncia contra la teoría que quiere ver a la jurisdicción como auténtica contienda, perfectamente manifestada, - - pues basta observar que puede haber ejercicio de jurisdicción sin controversia, como en el proceso civil cuando el demandado no se opone a la demanda del actor. Tal figura jurídica - la conocemos como allanamiento, o en el proceso penal cuando el reo se declara confeso o contumaz y viceversa, hay actos - no jurisdiccionales que presentan formalmente la apariencia -

(15) Lazcano, David.- Estudios de Derecho Procesal en honor a Hugo Alsina.- 1946.- p. 378.

de una discusión o decisión de alguna controversia, tal y como sucede en los conflictos de Estado, en los que se llega a un acaloramiento a veces frenético y, sin embargo, no hay jurisdicción.

Con mucha claridad afirma otro autor "De un verdadero litigio, según su concepto material, la jurisdicción civil es una jurisdicción contenciosa, en oposición a la jurisdicción voluntaria, ya aludida en el Eq. 1, 16, 2 pr. Debe notarse, sin embargo, que no es necesario el concepto de litigio que exista una lucha de opiniones (piénsese en la sentencia de allanamiento o en la contumacia), pero sin que exista un conflicto o disputa entre dos esferas jurídicas individuales, una de las cuales exige algo a costa de la otra, y que en caso preciso ha de resolverse por la fuerza". (16) Francesco Carnelutti por su parte sostiene que, el proceso jurisdiccional se caracteriza porque no se presenta en él de manera necesaria e indefectible el conflicto expreso, la contradicción manifiesta, esto es, "... si el obligado no obedece, el medio para estimular su obediencia es que su adversario le

(16) Goldschimtd, James.- Derecho Procesal Civil.- Buenos Aires, 1936, p. 129.

recuerde que debe obedecer; ello quiere decir, que existe la subordinación del interés de él al interés propio. Tal actitud puede bastar por sí para obtener la obediencia y con ella la paz". (17)

En el caso del allanamiento, no siempre sucede la mayoría de veces y entonces es necesario que las partes aleguen, disputen, que hagan expresar su contradicción, por lo que, el mismo autor escribirá más adelante: "La resistencia a la pretensión puede consistir en que, aún sin LESIONAR EL INTERES, el adversario CONTESTE A LA PRETENSION o, por el contrario en que, sin CONTESTAR A LA PRETENSION, LESIONE EL INTERES", (18) lo -- que se conoce en la técnica jurídica como allanamiento y contumacia, respectivamente, y que, según el Diccionario Jurídico - OMEBA, "puede ocurrir también que la resistencia se la despliegue sobre la otra línea a la vez".

"Tanto la CONTESTACION COMO LA LESION de la pretensión son dos actos jurídicos, pero de diversa especie: la con-

(17) Carnelutti, Francesco.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- p. 30.

(18) Carnelutti, Francesco.- Sistema de Derecho Procesal Civil p. 46.

testación, como la pretensión, UNA DECLARACION; la lesión es, por el contrario, una OPERACION jurídica.

"Se diferencia, en razón de la cualidad de la resistencia, la litis de la PRETENSION CONTESTADA y la litis de la PRETENSION INSATISFECHA. A la primera se le puede dar el nombre de controversia". (19) Siempre que no implique un allanamiento a la pretensión.

Ahora bien, con los criterios expuesto se puede redondear el concepto de 'contencioso' el cual hilvanaremos con el siguiente sencillo resumen de las ideas de los autores más importantes, cuyos criterios son extremadamente opuestos a los presentados con anterioridad:

"Entre las situaciones, que se ofrecen al cuidado de la autoridad pública, hay una fisonomía especial, la situación contenciosa que da pie a una nueva y distinta función, a saber, la función jurisdiccional". (20)

(19) Idem.

(20) Dabin, Jean.- Doctrina General del Estado.- México, 1946 p. 256.

Para Roger Bonnard, la jurisdicción consiste en "su primir definitivamente las situaciones contenciosas que haya podido surgir en el concurso de los hechos de formación y ejecución del Derecho". (21)

Estos autores, citados por Toral Moreno en su traducción a la obra de Pedro Lampué, al que hemos hecho referencia en repetidas ocasiones, hablan de 'contencioso' en su sentido de pleito, de alteración del orden a dilucidar en juicio, lo que se deduce del hecho de ser anteriores a la época en -- que de manera rigurosa se comenzó hacer la distinción de las -- diferentes actitudes que se dan dentro del moderno concepto -- que de 'contencioso' se ha llegado a establecer.

De lo antes expuesto, es posible afirmar que el concepto de 'contencioso' se puede dividir en, CONTENCIOSO COMO CONFLICTO y en CONTENCIOSO COMO LITIGIO. Término que viene a significar con mayor o menor precisión la idea que de lo contencioso se ha obtenido.

(21) Bonnard, Roger.- Precis de Droit Administratif.- p. 51.

En efecto, el conflicto no necesariamente es manifiesto, expreso y objetivo, y en consecuencia apreciable. En caso de serlo, es conforme a la pretensión hecha valer ante el juez o, bien en forma de allanamiento, bien en forma de convenio judicial o extrajudicial para su ratificación, y en última instancia, reviste la forma de rebeldía; por lo demás, el litigio, como concepto de contraste, representa, aún desde su etimología una significación rigurosamente precisa que nos proporciona la idea de su contenido v. g. el pleito, controversia o contienda judicial, según Rafael de Pina Vara. El Diccionario Enciclopédico Larousse nos dice: litigio deriva de la voz latina litigium.- Pleito, alteración judicial, discusión, contienda, pleitar, disputar, reñir.

En consecuencia, no es posible sostener que lo característico de la jurisdicción sea lo contencioso como litigio, como se ha demostrado al transcurso de la exposición.

ACTO COMPLEJO.- Por otra parte, se ha concebido a la jurisdicción como un acto jurídico complejo; es un acto con características muy singulares, y que nos concretaremos a señalar lo que para la doctrina es un acto jurídico complejo.

Se ha querido considerar a la jurisdicción como un

acto jurídico complejo, en virtud de que es un acto jurídicamente integrado por diversos actos en diversos momentos concatenados en forma íntima que cuando se desconcatenan, el acto jurídico complejo desaparece del mundo del derecho, y sus elementos, aún teniendo existencia real, resulta intrascendentes, en otras palabras, los actos que integran a los jurídicamente complejos pueden producir efectos de derecho diferentes a estos, pero normalmente son de plano metajurídicos. La jurisdicción considerada así resulta estar compuesta lo mismo por un derecho subjetivo a comprobar, que por la comprobación misma, por lo contencioso, por el fin de la jurisdicción, en suma complejidad puede decirse que existe en su estructura misma, que, más adelante podemos retomar este tema y hacer más explícito este criterio, por lo pronto es suficiente lo que de él hemos expuesto.

b) Que atienden a su finalidad.

La existencia del Estado se justifica en vista a -- una concepción teleológica: el bien común. Este tiene muy diversas formas de llevarse a cabo, ya sea mediante una atención material a las necesidades e intereses generales a través de disposiciones generales y abstractas que tiendan a asegurar el bien común mediante la tutela del orden jurídico --

existente en abstracto o en todo caso, la protección de ese orden en individualizaciones; de cualquier manera, el Estado tiene como fin y razón de existir ese bien común que le es natural.

La jurisdicción ha recibido, para su existencia y naturaleza, participación de esa concepción finalista del Estado. Sin embargo, cabe hacer las siguientes reflexiones dentro de estas posiciones teóricas finalistas: ¿a qué finalidades se han referido los autores de las teorías que ven como elemento esencial de la jurisdicción a la finalidad misma, si es claro que la jurisdicción es consecuencia de un poder de mando y de gobierno?, ¿Es una concepción última y justificable de la expresión política del Estado? En todo caso los fines pueden presentarse como individualidades y la función jurisdiccional se presenta, en tal hipótesis, concurriendo una serie de fines como pueden ser: el fin de las partes que casi siempre es opuesto, el fin del Estado y quizás hasta el fin de terceros que en el momento pueden sentirse afectados, por tanto vamos a analizar cada uno de los fines que consideramos son los que pueden existir dentro de la jurisdicción o función jurisdiccional.

FIN DE LAS PARTES.- Como se ha mencionado, algunos

autores estiman como definitiva de la jurisdicción la finalidad de quienes acuden a la autoridad judicial, que dependiendo de su índole puede ser contradictoria. En efecto, ya sabemos que la concurrencia de quienes solicitan justicia ven en el juez un instrumento de la ley, que habrá de posibilitar la protección jurídica de sus intereses, generalmente contrapuestos y excepcionalmente coincidentes. Lo que nos interesa destacar que en la intención del buscador de justicia subyace un vehemente anhelo de protección.

Comenta Piero Calamandrei que el Código Procesal -- Italiano partía, como principio rector, de la acción, aludiendo a los artículos 35 y 55 de dicha ley en tanto que el nuevo código tiene como punto de partida a la jurisdicción y al juez. (22)

Por su parte Rel Grandi comenta al respecto que el código derogado plantea el problema desde el punto de vista del litigante que pide justicia, el nuevo se lo plantea desde el punto de vista que el juez debe administrarla.

(22) Calamandrei, Piero.- Instituciones del Proceso Civil según el nuevo Código.- p. 118.

En nuestro sistema jurídico el planteamiento se encuentra en el rango constitucional, dentro de las garantías individuales, sin darle preeminencia a ninguna de las dos orientaciones mencionadas, puesto que, se percibe la teleología del Estado en materia de administración de justicia, en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema, en tanto que, en el artículo 17 se reconoce el derecho de toda persona a pedir justicia. Queda claro pues, que el orden jurídico mexicano destaca, para configurar al acto jurisdiccional, la concurrencia de fines, considerandolos en el mismo nivel y, en reconocimiento de la dignidad humana, los coloca en las garantías individuales. La antinomia entre la preeminencia de la acción y la actividad jurisdiccional queda, como Granelli sostiene, superada. Es tan importante el derecho de acción como la actividad jurisdiccional misma, pues las intenciones subyacentes de cada una concurren para formar la unicidad de una intención superior, en beneficio de los gobernados y del Estado.

FIN DEL ESTADO.- Dentro de las teorías finalistas destacan aquellas que quieren encontrar la naturaleza intrínseca de la jurisdicción en la realización del bien común.

"...el juez debe de esforzarse por conciliar las exigencias de la justicia concebida desde un punto de vista -

filosófico y abstracto, con la exigencia más movible del bien de la comunidad entera.

"Zanjar conflictos no sólo pertenece al orden político cuando se hace por vía de la autoridad, sino también por medio de la sentencia, en la medida en que esta función es necesaria a la realización de los fines del orden político, entre los que figurar la pacificación, la paz entre los hombres". -  
(23)

Esta orientación doctrinal, es de hacerse notar que, no sólo ve a la jurisdicción como actividad jurídica realizadora del bien público sino que le atribuye al juez -órgano jurisdiccional-, por deber, realizar el bien común olvidándose de que, independientemente de éste, el juez es un instrumento de la ley para que ésta realice plenamente, lo que no presupone que aquel sea un títere de la ley, pues aún su actuación goza de cierta libertad, por lo que la expresión 'juzgar' cobra un verdadero sentido lógico y axiológico, sentido que se manifiesta en el acto supremo de la jurisdicción que es la --

(23) Dabin, Jean.- Ob. cit. pp. 259 y 260.

entencia.

FIN COMO TUTELA DEL ORDEN JURIDICO.- Esta postura es la más importante dentro de las teorías finalistas que agrupan dentro de la orientación que ve a la función jurisdiccional como un medio para mantener el orden legal establecido, por lo que trataremos los puntos de vista de varios autores que convergen en la idea, que bien puede denominarse 'legalista jurisdiccional'.

G. Jellinek afirma que el acto jurisdiccional es aquel que tiene como misión hacer que las disposiciones generales y abstractas, cuando no son obedecidas de manera espontánea, se cumplan en virtud de la fuerza imperativa que el Estado, a través de la mencionada función, le da a los que de ella emanan lo que para el autor, como consecuencia lógica, viene a explicar claramente el acto de ejecución forzada llevado a cabo por la autoridad judicial por no haber sido acatado su mandamiento. "Las decisiones judiciales -dice- tienen el carácter de actos de imperio: la primera -refiérese al acto legislativo llamado ley-, ordena una regla jurídica: la segunda -decisión judicial- subsume en un acto concreto bajo la norma abstracta y decide, es decir, fija de modo autoritario el derecho y decide cual es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad de Estado y las consecuencias jurí-

dicas que se han de sugerir de él". (24)

En sentido semejante se pronuncia Piero Calamandrei, quien sostiene que el fin de la jurisdicción es tutelar la observancia del derecho objetivo procurando su unidad nacional, y lo dice de la siguiente forma: "...Precisamente para el fin supremo de definir lo legal, se halla instituida, en el vértice de la jerarquía judicial la Suprema Corte de Casación que - 'como órgano supremo de la justicia', asegura la exacta observancia de la uniforme interpretación de la ley, la unidad del derecho objetivo nacional, el respeto de los límites de las diversas jurisdicciones".

"En la vida del Estado -agrega-, el momento legislativo o normativo no puede entenderse con separación del momento jurisdiccional: legislación y jurisdicción constituyen dos aspectos de una misma actividad continuativa, que puede denominarse, en sentido lato (en contraposición de la actividad social) actividad jurídica: Primero el establecimiento y después el cumplimiento del derecho. La jurisdicción aparece, pues, - como la necesidad de prosecución legislativa, como el indispensable complemento práctico del sistema de legalidad". (25)

(24) Jellinek, G. Teoría General del Estado.- Madrid, 1914, - T.II, p. 317.

(25) Calamandrei, Piero, Ob. cit. p. 121 y ss.

Piero Calamandrei al tratar de precisar la denominación finalista de la jurisdicción dice: "preferimos, pues, - entre las varias posibles denominaciones emplear la 'garantía jurisdiccional', porque la palabra garantía lleva consigo la idea de remedio, de una defensa de una EXTREMA RATIO destinada a valer solamente en un segundo momento...el Estado garantiza la observancia del Derecho". (26)

Conservando las mismas directrices, por su parte, - Otto Mayer afirma: "...La justicia es actualmente la actividad del poder público, destinada al mantenimiento del orden jurídico que pertenece a los tribunales encargados de la aplicación del derecho civil y del derecho penal". (27)

Ignacio Medina Lima, bien reflexionada su teoría, - sostiene que la finalidad de la jurisdicción se lleva a cabo, al tiempo de resolver sobre una pretensión jurídica, en interés exclusivo de la ley -ver a la jurisdicción como derecho -subjetivo-, esto quiere decir que, aún sin considerar a la finalidad como elemento determinante por sí mismo de la jurisdicción

(26) Idem.

(27) Mayer, Otto.- Derecho Administrativo Alemán. T.I. p. 8

dicción, es incuestionable un elemento fundamental.

La determinación de la naturaleza del acto jurisdiccional no es posible limitarla a su finalidad, pues ésta, como piedra angular del problema resulta o muy amplia o muy reducida en razón directa del punto de vista desde el que se le contempla.

Con todo, las ideas finalistas han sido tomadas en consideración como elemento complementario del concepto que los autores han obtenido de sus elaboraciones.

Por el momento, haremos algunas reflexiones, sin --pretender agotar todos los puntos objetables, dada la extensión y características del presente trabajo.

Si por un lado contempla a la finalidad perseguida por las partes como elemento de la jurisdicción, nos encontramos con que es jurisdiccional todo aquello que los litigantes pretendan, cuando su pretensión consista en la invocación de la justicia -que puede asistirle o no-, pero cabe analizarla: administrar justicia no siempre presupone una actividad jurisdiccional puesto que, v.gr., un extranjero solicita de un gobierno protección, pidiendo se le permita entrar al país sin

la exhibición de sus documentos de extranjería, por serle imposible tenerlos consigo, debido a un conflicto político. En el derecho de asilo, indiscutiblemente, al otorgar la protección solicitada se está haciendo justicia; de igual manera -- que en materia agraria el certificado de inafectabilidad puede ser un acto de justicia -- como puede no serlo --, sin ser de jurisdicción; como la emisión de una ley que proteja a los ancianos indigentes, incuestionablemente que es hacerles justicia, sin embargo, no hay jurisdicción alguna; abundando más, la justicia que se aplicaría en todos estos casos sería una -- justicia objetiva producto plástico del derecho positivo, -- puesto que no hay concepción indiscutible de la justicia en -- sentido íntimo de su naturaleza. Es en rigor, inaceptable -- tal posición que no determina a la jurisdicción y navega en -- un mar de problemas acerca de la justicia.

Ahora, el bien público visto como el fin de la jurisdicción en virtud de la cual ésta se define y se perfila -- como acto jurídico diverso de los demás realizados por el Estado y consecuentemente de naturaleza propia, no cumple, definitivamente, con el propósito fijado.

El bien común como preferimos denominar al bien público, no es privativo de la jurisdicción, porque el Estado --

y consecuentemente de naturaleza propia, no cumple, definitivamente, con el propósito fijado.

El bien común como preferimos denominar al bien público, no es privativo de la jurisdicción, porque el Estado de Derecho se justifica por el bien común, el que lleva a cabo a través de todas y cada una de sus funciones, material y formalmente. Esto se ve claro si se contempla como los sistemas y organismos de policía que colaboran en la realización del bien común. Esta consideración es mirando al Estado desde un punto de vista de su expresión política, pero también los demás elementos vivos que lo integran llevan a cabo esta finalidad cuando crean funciones de cultura o de beneficencia, escuelas, industrias, asociaciones, etc.

Por último, querer determinarla en vista a la tutela común jurídica requiere hacer las siguientes consideraciones.

El orden legal establecido -conjunto de normas generales y abstractas que rigen al Estado de manera integral-, se ve tutelado por las más variadas actividades del Estado, como de sus integrantes elementos en particular, así es llevada a cabo esa tutela tanto por la facultad disciplinaria de --

los sindicatos, como de los poderes todos respecto de sus integrantes, cuanto por la facultad económica coactiva del Ejecutivo, como de la edad prestablecida, a que cumplan con sus deberes militares si la ocasión se presenta y sin embargo, no es posible que todas estas actividades sean jurisdiccionales, pero tampoco nadie puede negar que tutelan, de cierta manera, el orden jurídico.

Más bien nos parece que se ha visto el problema de la finalidad incompleta a la jurisdicción, queriendo, con base en ella, determinar su naturaleza, esto es, han tomado en consideración únicamente lo que bien puede llamarse FIN INMEDIATO DE LA JURISDICCION; empero, también cada una de las funciones, formal y materialmente hablando, tiene un fin inmediato, fin que se hace presente en cualquier actividad humana; - sin embargo, todas estas actividades y funciones tienen UN FIN MEDIATO que coincide con el fin del Estado: el bien común.

Ciertamente que cada una de las finalidades inmediatas de las diversas funciones tienen sus particularidades, pero éstas son insuficientes de imprimirle un sello a los actos que acompañan, pues que la misma finalidad inmediata puede -- ser perseguida por diversos medios y además ser alcanzada.

Creemos que más bien, esa idea de finalidad, no definiendo la naturaleza íntima del acto que acompaña, sí colabora a establecerla, aunque no de manera determinante, tal como se ve en la doctrina de Ignacio Medina Lima, que ha quedado expuesta anteriormente y la de León Duquit que de inmediato expondremos.

c) Que atienden a su estructura.

Cuando tratamos al acto jurisdiccional como acto jurídico complejo dejamos asentado que, para que éste se presentara era necesario la presencia de dos o más elementos que se dieran en dos o más momentos, pero que concatenados obtuvieran una vida jurídica trascendente, acto que descompuesto carecería de sentido, y sus elementos aislados no tendrían relevancia jurídica alguna normalmente.

También dijimos que el acto jurídico complejo denominado jurisdiccional contenía entre otros elementos un derecho subjetivo a comprobar en la contienda, una comprobación y una finalidad.

Resulta, ahora, que es precisamente este concepto de complejidad el que nos lleva de la mano al estudio de la -

estructura del acto jurisdiccional, que tiene por elementos a los mencionados, ya haciendo la advertencia de que este estudio se va a reducir a una exposición breve y a un punto de vista crítico de la teoría de León Duguit, autor de este análisis sobre la jurisdicción. El juez al compenetrarse del asunto que ha sido sometido a su conocimiento, debe hacer la comprobación respectiva de que ha habido una violación o no a la ley o a una norma jurídica dada y como consecuencia tomar una decisión, la cual será efecto del primer momento, por lo que, su consecuencia es de tal forma, que lógicamente tendrá que ser así. "Lo esencial, dice León Duguit, es solamente que después de que él haya resuelto la cuestión de derecho que le es sometida, el papel del juez no termina. Le queda por hacer un acto jurídico que tiene por objeto traer a la realización la solución que ha dado... esto quiere decir que una vez dada la solución y venida como consecuencia lógica la decisión, aparece un tercer elemento, a saber: el acto jurídico en virtud del cual el juez quiere la decisión dada, la que implica -en virtud de la ligación lógica de causa a efecto-, la realización material del primer elemento llamada solución, o como se ha dado a llamar, comprobación de la violación de la ley o de una situación determinada que importa al derecho. ... este el acto jurisdiccional-, determinado lógicamente por la solución dada a la cuestión de derecho, es decir, que tal

solución siendo acogida por el juez, él no puede hacer sino -- un cierto acto jurídico y hacerlo con cierto objeto de una -- cierta dirección". (28) De lo cual, lógicamente podemos ligar la enumeración que hace de los elementos que ha descubier to:

1.- Se somete al juez (o él se somete) a una cuestión de dere cho; 2.- El juez da una solución a la cuestión, solución que tiene la fuerza de verdad legal; 3.- El juez, desprendiendo -- la consecuencia lógica necesaria de esta solución, hace un ac to jurídico, acto-condición o acto subjetivo, tendiente a la realización de hecho de esta solución". (29)

Agrega que estos actos jurisdiccionales --con los -- elementos que sostiene lo informan--, constituyen un concepto material del acto, por lo que se da aún interviniendo diver sas autoridades y con mayor razón cuando derivan de una sola "... a pesar de la intervención de dos órganos diferentes, no hay más que un sólo acto jurisdiccional indivisible constitui do por la solución dada a las cuestiones de derecho y a la de cisión que es la consecuencia lógicamente necesaria". (30)

(28) Duguit, León.- Traite de droit constitutionnel. T.II, pp 430 a 433.

(29) Idem.

(30) Idem.

Para León Duguít, debemos entender que es último -- elemento de la jurisdicción el acto que persigue la eficacia de lo sentenciado. No creemos que tal sea cierto, puesto que la misión del juez consiste en administrar justicia, sea cual fuera la posición doctrinaria que se adopte. Puede suceder -- eventualmente, que el condenado no acate la sentencia en cuyo caso se obtiene su cumplimiento forzosamente, pero tal cosa -- sería cierto siempre y cuando las sentencias fueran de manera incontrastables ejecutivas y, en consecuencia, no existieran las llamadas declarativas en las que no hay una condena propiamente, por otro lado, creemos que esa finalidad de efectividad no es propia de la sentencia, aunque sí, generalmente -- se realiza.

Por lo que hace a la comprobación del derecho violado o no, de la situación jurídica afectada con una violación, nos parece que es intrascendente, puesto que la jurisdicción, como se verá más adelante y como afirma Ignacio Medina Lima -- (supra Cap. I, a) consiste en la actividad desplegada por el juez en virtud de una pretensión jurídica, pretensión que es un derecho subjetivo público, diferente en todo caso del derecho o derechos subjetivos privados --violados o no--, de cada -- una de las partes y que sólo son el contenido de la pretensión jurídica hecha valer.

Por lo que se refiere a la cosa juzgada o fuerza de verdad legal que le atribuye a su segundo elemento, no es esencial del acto jurisdiccional, ya que el legislador, de manera caprichosa puede -sin tomar en consideración las consecuencias funestas prácticas que puede provocar- atribuirle tal eficacia y tal permanencia a los actos de carácter puramente administrativos, sin que por ello se conviertan en actos jurisdiccionales, por más que consistan en una comprobación de una violación de derechos o situaciones, tal como sucede en la facultad económica coactiva, en lo que hay tal comprobación o en el supuesto, tendría la fuerza de verdad legal, con lo que, ni aún en ese extremo sería un acto jurisdiccional.

## 2.- TEORIAS FORMALISTAS.

Las teorías formales o accidentales, es posible definir las como aquellas que pretenden, de las notas externas - del acto o del sujeto que lo produce, establecer la naturaleza -formal e insuficiente-, de la jurisdicción.

a) Que atienden a la organización de la autoridad.

En principio se afirma que son actos jurisdiccionales

les todos aquellos emanados del poder judicial.

Resulta que todos aquellos actos realizados por el poder judicial son de lo más variados tanto por su contenido, como por su finalidad, puesto que este poder para que pueda llevar a cabo la función que le es determinante, habrá que administrarse, esto es con base en las disposiciones que establecen tanto su existencia como su estructuración, efectivamente estructurarse y organizarse, completando así disposiciones que siendo generales lo establecieron. Esta serie de actos bien pueden denominarse ACTOS JUDICIALES, pero NO JURISDICCIONALES: judiciales sí, por virtud de emanar directamente del poder que así se le denomina, en la Constitución General de la República en el artículo 49, en relación con el número 94 del precitado ordenamiento legal, pero jurisdiccionales nunca, porque, no obstante de ser estos los actos por autorización del mencionado poder, no son todos los que éste, como ha quedado claro, realiza; pero indiscutiblemente son judiciales y no a la inversa. Se puede decir que todo acto jurisdiccional es judicial, pero no todo acto judicial es acto jurisdiccional.

El poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito

y en juzgados de Distrito (artículo 94 Constitucional). La función jurisdiccional, en nuestro país se decodbla en Federal y Local, o sea la encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados respectivamente, haciendo la Corte, en ambos casos, de Organo Supremo del control constitucional; sin embargo, ese control y esa jerarquía no presuponen una subordinación en cuanto al contenido de los actos estrictamente jurisdiccionales, sino tan sólo para los efectos de legalidad de sus actos y del respeto a los derechos fundamentales de los gobernados, llamados también garantías constitucionales.

Nos hemos encontrado hasta aquí dos elementos de organización que, efectivamente, caracterizan al poder judicial y son: la jerarquía y la independencia. Es de tomarse en cuenta que estos elementos por sí solos resultarían insuficientes, así pues habremos de recurrir a la tarea propia del poder judicial: el acto jurisdiccional. Reunidos los tres elementos es posible hablar del poder judicial, pero si con mucho del acto jurisdiccional, puesto que él forma parte de los elementos que integran al mencionado poder; en efecto, la jerarquía puede tener una connotación muy particular en el ámbito del poder judicial, que requiere cierta importante precisión, a saber: su jerarquía orgánica administrativa y su jerar

quía jurisdiccional. La primera admite la posibilidad, confirmada por la experiencia cotidiana, de que el jerárquico superior ordene al inferior, aún fuera de toda normación, el contenido de sus decisiones. las cuales, a la postre suelen anular o variar. La segunda, cuando menos en nuestro medio forense, da lugar a la revisión de las decisiones, con lo que se impide, al menos formalmente, la predeterminación jerárquica de su contenido.

El fundamento axiológico de esta jerarquía jurisdiccional es el límite que impone la justicia al ejercicio de la judicatura, y el alto fin que la establece y justifica. La jerarquía, entendida de ambas maneras, como algo propio y exclusivo del poder judicial, es garantía de su independencia funcional.

Como se ve, por todo lo expuesto hasta aquí, es insuficiente este criterio para determinar la naturaleza del acto jurisdiccional, insuficiencia que se hace más clara si agregáramos que, hay otros organismos estructurados de semejante manera y con la misma finalidad, y que además, como los del poder judicial, están controlados sus actos -como todos los actos del poder-, constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales son los casos de los tribu

nales administrativos, con excepción del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, que posteriormente estudiaremos con mayor abundancia; sin embargo, atendiendo al criterio orgánico, no serían tribunales por a pesar de su estructuración y finalidad, pero además, atendiendo al criterio estructural orgánico tampoco llegaríamos a ninguna parte ya que hay otros organismos, con la misma estructuración y finalidad, sólo que particulares -como las comisiones de honor y justicia de sindicatos- que no darían criterio alguno para decir que sus resoluciones fueran jurisdiccionales.

b) Que atienden al procedimiento para su emisión.

Dado que el acto jurisdiccional es el fin del órgano que lo realiza -independientemente de la finalidad del acto en sí-, y su razón de ser, es fácil comprender que no basta con la estructuración del poder encargado de llevarlo a cabo, como tampoco basta su organización, sino que requiere de su sistemática idónea que marque el derrotero a seguir, lo cual se llama procedimiento.

Es precisamente en él, en que se han fijado algunos autores para tratar de determinar la naturaleza del acto jurisdiccional. La distinción que hay entre los actos de juris

dicción y de administración, formalmente, se reduce al procedimiento, dado que materialmente son actos idénticos, afirman quienes sostienen la posición que ahora exponemos, como Carré de Malberg.

Como principio definido en cuestión de procedimiento, se ha establecido que el juez no puede dejar de conocer lo que a su consideración y buen juicio se someta, y que en la secuela del mismo deben cumplirse lo que se ha dado en denominar formalidades esenciales del procedimiento, tales como la que configura a la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, como la recepción de pruebas y desahogo de las mismas de acuerdo a los valores vedados de valoración, etc., dicen los sustentadores de esta corriente; pero es posible argüir: ¿qué acaso no deben las autoridades contestar sobre todo aquello que los peticionarios solicitan? El artículo 8 de la Constitución Política de nuestro país establece la garantía de petición, y siendo como es una garantía, toda autoridad tiene el ineludible deber de contestar, aún en contra de la voluntad personal de quien detente esa autoridad, aunque claro, contestar no implica resolver favorablemente la petición, pero se insiste, contestar, ya que la violación de semejante garantía da lugar al control constitucional que, no sólo de la administración existe, sino de cual

quier acto de autoridad.

La garantía de audiencia no es privativa de los tribunales, también afecta a todas las demás autoridades que de alguna manera con sus actos lesionen los intereses - sea de la naturaleza que fueran-, de los gobernados. En ocasiones también la autoridad administrativa tiene que valorar pruebas y seguir una secuela procedimental determinada muy semejante a la de los tribunales, tal como acontece en lo contencioso administrativo, -cuya naturaleza, por sí, es tan delicada puesto que requiere de un procedimiento parecido, con rasgos muy específicos, para los casos en que actúa como órgano jurisdiccional en problemas de elecciones, de delitos de funcionarios que requieren desafuero, etc., y que hoy, en la práctica -refiriéndonos a los del Tribunal de lo Contencioso Electoral-, sin embargo no son jueces por naturaleza.

Es oportuno hacerse la siguiente pregunta: ¿serían - actos jurisdiccionales aquéllos que una autoridad jurisdiccional ejecuta -al caso de la sentencia-, sin un procedimiento -- adecuado, siempre y cuando lo permitiera la ley? Indiscutiblemente, si la sentencia reúne las características que debe contener, sí es un acto jurisdiccional. Esto nos lleva a afirmar que no es el procedimiento lo que le da naturaleza al acto ju-

jurisdiccional, pues es, como afirmamos al principio, el acto de jurisdicción el que para que goce de plenitud necesita de un procedimiento adecuado, idóneo para que tenga vida en derecho. Este es, el acto jurisdiccional vive por su propia naturaleza, pero requiere de un sendero apto que lo conduzca a manifestarse.

c) Que atienden a la fuerza del acto emitido por la autoridad jurisdiccional.

La cuestión de localizar algún rasgo o elemento del acto jurisdiccional que sirva para caracterizarlo de manera definitiva, estableciendo permanentemente su naturaleza que lo deslinde de los demás actos del poder público, ha sido reducida -por virtud de varios autores- a la 'res judicata', -- pues en efecto, esa cosa juzgada estatuida por el ordenamiento jurídico que rige en la función jurisdiccional no se da en las demás funciones, así los actos legislativos y decretos, -- no obstante de tener una fuerza tal que los convierte en vinculatorios para todos los elementos del Estado, pueden ser revocados. Esta revocación es por efecto de otra disposición --acto jurídico-- de la misma naturaleza del acto revocado, lo que se rige por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece "En la interpreta

ción, reforma, o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"; en el mismo sentido se expresa en el artículo 9 del Código Civil para el Distrito Federal que a la letra dice: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que tenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

Por lo que hace a los actos concretos e individualizados, todos los administrativos materiales son revocables --cuando no sean irreparables por haberse ejecutado--, sin que esta revocabilidad suponga destrucción alguna de los efectos de derechos producidos hasta el momento de la revocación del acto, pues tal cosa atentaría contra la disposición constitucional -artículo 14- que así lo prohíbe y daría lugar a la agtuación del control del derecho que cuida la inviolabilidad de la Constitución.

De momento diremos que la 'cosa juzgada' es el acto en virtud del cual lo que ha sido juzgado debe tenerse por --verdad legal, es decir, que ha sido pasado por autoridad de cosa juzgada y en consecuencia no juzgable. En otras palabras, es un acto cuya fuerza, por disposición de la ley, no es posible revocar, y sus efectos surten de manera retroacti-

va -sin violar la Constitución, que establece "a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna" a partir de la fecha en que se hubo incoado el procedimiento -desde la presentación de la demanda-. Es precisamente éste el rasgo de irrevocabilidad en que caracteriza e imprime al acto jurisdiccional su naturaleza muy diferente a la de otros actos no jurisdiccionales del Estado, los que, como vimos, son revocables en los términos y restricciones que impone la Constitución.

A este respecto sostiene Obregón Beredia que la autoridad de la cosa juzgada, no se encuentra sólo en la parte dispositiva de la sentencia, es toda la sentencia, dado que el juez realiza un proceso intelectual, en el que parte de los resultados, para aplicar el derecho y concluir con la parte resolutive, por lo que si la operación científica no es correcta, desde su inicio tampoco será correcta la parte dispositiva o conclusión.

Considerada la cosa juzgada como excepción, a efecto de que sea declarada procedente, es necesario que concurren los siguientes elementos: eadem res, identidad de la cosa demandada; eadem causa petendi, identidad de la causa, - eadem conditio personarum, identidad de las partes.

La cosa juzgada tiene una validez casi universal, - cuyo alcance territorial depende de los tratados de carácter internacional que se celebran con otros países a efecto de -- darle recíproco tratamiento y efectos a las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales de los países que celebran -- el convenio, así lo disponen los artículos 399, 605 de nuestro Código Procesal. Nuestro artículo 121 Constitucional se ocupa de señalar los alcances de la cosa juzgada en los diversos Estados de la República Mexicana.

Sólo nos resta decir que la cosa juzgada es el resultado de una convivencia del carácter político jurídico, -- que sirve para darle estabilidad al proceso, a través de un -- final en oportuno momento procesal: y así, evitar se estaticen los juicios.

Podemos, también, afirmar que por medio de la cosa juzgada, que da estabilidad al proceso, se consigue por convivencia, dar validez absoluta a una verdad de carácter formal, sin dejar satisfecho el valor axiológico justicia; pero debemos hacer notar que la función jurisdiccional pretende fundar la sentencia en la verdad real.

### 3.- DATOS DE CARACTERIZACION.

Cuan difícil resulta la elaboración de un concepto, más cuando que para lograrlo habrá de procurarse la reunión - de todos los elementos que lo integran -sustantivos y adjetivos tales-, en una proposición lógica, que desde luego, supone -- una actividad analítica previa.

#### a) La pretensión jurídica.

La pretensión jurídica, como ha quedado dicho con anterioridad es un derecho subjetivo público, en virtud del cual el gobernado solicita del órgano judicial lleve a cabo una actividad a fin de satisfacerla.

En materia de jurisdicción, esta pretensión quiere que la autoridad despliegue toda una actividad -concatenación de actos que culminan generalmente en la sentencia-, con independencia del o los derechos subjetivos de cada una de las -- partes, que se hallan subyacentes en la pretensión jurídica , Esto quiere decir que los que tradicionalmente se han tomado como elementos característicos materiales de la jurisdicción no lo son; para nosotros, elementos -derecho subjetivo privado- que, incluso León Duguit utiliza para la elaboración de -

su teoría de la estructura del acto jurisdiccional, ya que no satisface una serie de situaciones en que evidentemente hay actividad jurisdiccional y sin embargo no hay derechos subjetivos privados que comprobar o discutir, tal como sucede en la pretensión hecha valer por el Ministerio Público, que solicita la actuación de la autoridad, pues, ¿qué derecho subjetivo tiene el Ministerio Público siendo representante de la sociedad? Además, la representación -en virtud de la cual se entiende que actúa el Ministerio Público en nombre de su representado-, es indiscutiblemente una ficción y, como todas, creada por el hombre para una mayor y mejor ventaja en su vida económica-jurídica, pero al fin y al cabo ficción. (31)

b) La autoridad pública.

La autoridad pública a quien se habrá de dirigir -- esa pretensión jurídica resulta que no, necesariamente, ha de ser la justicia, ya que la tendencia moderna jurisdiccionalizante ha llevado a crear organismos que no dependen del poder así denominado y por su parte gozan de ciertas independencias

(31) Gutiérrez y González, Ernesto.- Derecho de las Obligaciones, p. 257

que, formalmente pudiera antojarse exclusiva de los tribunales judiciales.

c) El interés de la ley.

El interés de la ley habrá de ser esa actividad del poder público, esto es, procurar no tanto los derechos subjetivos de las partes -que pueden tenerlos o no-, sino la satisfacción del orden jurídico establecido que ha sido objeto de transgresión, aplicando la ley al caso concreto.

Ya hemos dicho que la tutela o satisfacción del orden jurídico no es patrimonio del acto jurisdiccional, pues - que todo acto del Estado de alguna manera o de otra lo persigue como su fin inmediato.

d) La fuerza de la cosa juzgada.

La fuerza que se le atribuye es de la cosa juzgada, nos impone ciertas consideraciones:

Acto cumbre jurisdiccional -la sentencia-, resuelva la pretensión jurídica, pero no persigue establecer la verdad sino la justicia, la que puede no serlo sino a la luz de la -

ley que se aplica y nada más, esto es, esa justicia puede chocar con la ética, con el sentimiento individual o colectivo - con el derecho natural -si aún se le concibe-, con la moral - religiosa, etc., por que la ley no está acorde con la sensibilidad popular o individual, etc., y sin embargo, es justicia legal.

El acto jurisdiccional pretende establecer la justicia que siendo materia de axiología es la materia por antonomasia del derecho -opinano lo contrario Hans Kelsen y sus seguidores-, en tanto la verdad, siendo materia axiológica, es fundamentalmente objeto de estudio filosófico y no jurídico.

Además, es la 'cosa juzgada' la que le da fuerza, a la sentencia, de JUSTICIA PERMANENTE, no la sentencia misma . Habremos de hacer la distinción de dos momentos diferentes -- que sin embargo, se confunden con frecuencia.

El acto jurisdiccional por excelencia tan sólo hace justicia resolviendo sobre la pretensión jurídica y hiere a los derechos subjetivos subyacentes y nada más; empero, debemos pensar que hay otro acto jurídico importantísimo: el que declara que la sentencia ha causado estado de 'cosa juzgada', declaración que no es sentencia.

En tanto el Estado a través del acto-regla de León Duguít manifiesta que el juez habrá de dictar sentencia a los casos sometidos a su consideración, sin que el legislador determine el contenido de la misma, en la declaratoria de cosa juzgada no hace más que obedecer -el juez-, un mandato del Estado manifestado a través de la ley, en virtud del cual aquél, en manifestación imperativa quiere, por voz del juez, preservar la seguridad jurídica estatuyendo a la sentencia UN ESTADO DE COSA JUZGADA, es decir, DE COSA IMPARTIDA DE JUSTICIA -LEGAL FORMAL.

El estado de cosa juzgada vive 'per se', sin embargo, para que de ella se guarde memoria 'ad perpetuam', es necesario que se objeque siguiendo a la sentencia, de tal manera que la afecta no sólo por su contenido, sino también por su conservación inmediata y próxima.

De toda la elaboración realizada y el análisis hecho podríamos intentar una conceptualización con los elementos inmediatamente anteriores: EL ACTO JURISDICCIONAL ES AQUEL EJECUTADO POR AUTORIDAD PUBLICA RESOLVIENDO SOBRE UNA PRETENSION JURIDICA EN INTERES EXCLUSIVO DE LA LEY, ACTO QUE, SUFRE COMO EFECTO, UN ESTADO OBJETIVO DE JUSTICIA LEGAL PERMANENTE DEL CASO CONCRETO DENTRO DEL ORDEN JURIDICO.

## C A P I T U L O   S E G U N D O

### LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

#### 1.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

- a) Concepto de Naturaleza Jurídica.
- b) Criterios Doctrinales en torno a la naturaleza jurídica de los Tribunales Administrativos.
- a) 'Doctrinas que consideran a la jurisdicción contenciosa administrativa como especial, en oposición a las que la consideran como ordinaria.
- b) 'Doctrinas Procesales Administrativas que han clasificado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en: -- Jurisdicción Reterida, Delegada y de Plena Autonomía.

#### 2.- MODELOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

- a) El sistema Administrativo Europeo Francés.
- b) El sistema Administrativo Angloamericano o Judicial.
- c) Sistema de Justicia Administrativa de Jurisdicción Especializada de algunos países Germanos.
- d) Sistema de Justicia Administrativa de Jurisdicción en los Ordenamientos de los Países Socialistas.

#### 3.- INFLUENCIA EN LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS MEXICANOS.

C A P I T U L O    S E G U N D O  
LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

1.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES ADMI\_  
NISTRATIVOS.

Para entrar al estudio de la naturaleza jurídica de algún concepto o institución del derecho, es necesario, como presupuesto lógico, determinar lo que debemos entender por naturaleza jurídica.

a.- Concepto de Naturaleza Jurídica.

La necesidad de determinar lo que debemos entender por noción de naturaleza jurídica, de cualquier objeto de reflexión o de conocimiento, impone la previa exigencia de limitar la noción de naturaleza, puesto que aquella es el género y éste la especie.

En efecto, naturaleza se ha entendido de diferentes formas, tanto por filósofos como por estudiosos del idioma -- que hablamos. La palabra naturaleza deriva de la voz "natura", que significa el principio universal de las operaciones natu-

rales, así como el mundo de la universidad de las cosas. (32) Por su parte, el Diccionario Enciclopédico Larousse explica: "Naturaleza f.- Esencia y propiedad de cada ser: naturaleza divina, humana.- Mundo físico: las maravillas de la naturaleza.- Orden y disposición de todos los elementos del Universo. Naturaleza de las aves es volar.- Clase: objetos de diferente naturaleza.- Indole, carácter, condición: ser considerado de naturaleza fría.- Conjunto de las obras de la creación, por oposición a las del hombre.- Calidad que da derecho a ser considerado como natural de un pueblo o para ciertos efectos civiles: Cartas de naturaleza". (33) Otros autores sostienen que para definir este término se han usado un conjunto de conceptos emparentados entre sí, entre los cuales destacan:

- 1.- El principio del movimiento o la sustancia.
- 2.- El orden necesario a la relación causal.
- 3.- La exterioridad en cuanto se opone a la interioridad de la conciencia.
- 4.- El campo de encuentro o de unificación de determinadas técnicas de investigación.

(32) Valbuena.- Diccionario Latino Español, - 10a edición, Librería de CH. Buret París, 18886, p. 231.

(33) Diccionario Enciclopédico Larousse, París, 1977, p. 662

Dentro de la primera acepción, Aristóteles la definió de la siguiente forma: "La naturaleza es el principio y la causa del movimiento y la calma de la cosa a la cual es inherente al principio y por sí, no accidentalmente". (34) De este concepto podemos decir que Aristóteles utilizó la acepción para distinguir la obra de la naturaleza de la obra del hombre y, por este motivo, el término naturaleza adquiere el significado de forma a la sustancia de la cosa.

La segunda acepción de la naturaleza es la que la entiende como orden y necesidad. El origen de esta acepción se encuentra en los estoicos, quienes decían que la naturaleza es la disposición que lleva al cumplimiento y mantiene unidas a todas las que de ella nacen en tiempo determinado y coinciden con las cosas mismas de las cuales se distingue. Este concepto hasta el siglo XIX fué relacionado con la noción de ley natural que influyó profundamente en la ética y en el Derecho de aquellos tiempos, de tal forma que muchos de los conceptos enunciados siempre se encontraban relacionados con palabras como regla, orden necesidad absoluta, etc. Boyle de

(34) Abbagnano, Nicola, Diccionario de Filosofía, - Editorial Fondo de cultura económica, México-Buenos Aires, 1966. - p. 428.

finió a la naturaleza diciendo: "La naturaleza no debe ser considerada como agente distinto y separado, sino como una regla o más bien como un sistema de reglas, según las cuales los agentes naturales y los cuerpos sobre los cuales obran, están determinados por el Gran Autor de las cosas para obrar y partir". (35) Manuel Kant maneja también esta concepción; empero con la diferencia que distingue entre "naturaleza materialiter spectata" y la "naturaleza spectata formaliter". La primera para él sería el conjunto de todos los fenómenos y, la segunda, sería la regularidad de los fenómenos en el espacio y en el tiempo.

La tercera acepción de la naturaleza es la que entiende como la manifestación del espíritu o como un espíritu disminuido e imperfecto, hecho "externo", "accidental" o "mecánico", esto es, degradado en sus verdaderos caracteres. Esta acepción fué expresada por Polonio en los siguientes términos: "La sabiduría es el primer término, la naturaleza el último. La naturaleza es la imagen de la sabiduría y es la última parte del alma y como tal no tiene en sí más que los últimos reflejos de la razón". (36) Más tarde dicho concepto reapareció

(35) Idem.

(36) Ibidem. p. 429.

con Federico Hegel, quien decía que la naturaleza es la idea en forma de ser otro, ésta es, la "exterioridad". Este concepto Federico Hegel lo expresó del modo más riguroso y complejo. El reduce el concepto a dos elementos: necesidad y -- accidentalidad. También reconoce que la naturaleza está sujeta a "leyes eternas", las configurativas ontológicas de la -- dialéctica.

La cuarta acepción de la naturaleza es la que se -- puede entrever como presupuesta o implícita en las operaciones efectivas de la investigación científica y en algunos análisis de la metodología científica contemporánea, en esta -- acepción la naturaleza es definida en términos de campo y más precisamente, es el campo al cual se encuentran (o a veces -- chocan) las técnicas perceptivas y de observación de que dispone el hombre, de las cuales, las primeras, no son menos complejas que las segundas, no obstante, aparecer como "naturales" o sea tales que es posible ponerlas en obra sin el -- curso de proyectos deliberados.

Actualmente, afirma Nicola Abbagnano "...que se -- puede entender por naturaleza el campo objetivo al cual hacen referencia tanto los diferentes modos de percepción común, como los diferentes modos de observación científica (tal como -

es entendida en las diferentes ramas de la ciencia natural)".

(37) De tal forma que este concepto de naturaleza no se identifica con un principio o con una apariencia metafísica, ni con un determinado sistema de relaciones necesarias, sino que puede ser determinada en cualquier fase del desarrollo cultural de la humanidad, como la esfera de los objetos posibles - de referencia de las técnicas de observación que la humanidad posee.

De las concepciones antes anotadas, se infiere que los conceptos de naturaleza que han estudiado las diversas corrientes filosóficas, son muy variadas, por ello es necesario delimitar el concepto, para el desarrollo del presente trabajo, por lo que diremos: La Naturaleza es el principio universal de las cosas que se clasifican en razón de la sustancia o forma que se tenga, por medio de la observación y estudio que es sistematizada para su comprensión. Si a este concepto le unimos el de la ciencia jurídica, entendida ésta como el conjunto de conocimientos, rigurosamente explicados y fundados, que se refieren las diferentes ramas del Derecho. Una vez --

(37) Ibidem. p. 430

que hemos aplicado el concepto de naturaleza a la ciencia del Derecho, se traduciría en el concepto de "Naturaleza Jurídica" que, deductivamente la podríamos definir como: El principio - universal de las nociones jurídicas que se clasifican en razón a su esencia o forma de los objetos jurídicos a que se refieren.

Ahora bien, por necesidad metodológica, para entender la denominación de este capítulo, nos resta saber qué se entiende por tribunales, y quedar así en aptitud de bordar el fondo de la presente tesis profesional.

b) Criterios doctrinales en torno a la naturaleza - jurídica de los Tribunales Administrativos.

Antes de entrar al estudio de las diferentes doctrinas que han estudiado a la naturaleza jurídica de los tribunales administrativos, es necesario considerar que nunca se han unificado las que han estudiado el concepto de referencia y, en consecuencia, no existe uniformidad acerca de la naturaleza jurídica de dichos órganos administrativos. Atribuimos a este problema, que cada país de la comunidad internacional ha creado un modelo de tribunales administrativos, que respondan tanto a su realidad social, como a su tradición jurídica, aun

que la mayoría de las veces estos modelos de tribunales se han semejado a los modelos de Tribunales Administrativos que la doctrina ha considerado como clásicos, y que son: el sistema Administrativo Europeo Continental Francés; el sistema Anglo-americano o judicial; el sistema especializado de justicia administrativa de algunos países germanos y el sistema de Justicia Administrativa de los países socialistas. Este es uno de los aspectos más complejos del tema a desarrollar, por lo que consideramos que la naturaleza jurídica de los tribunales administrativos la podemos encontrar, esencialmente, estudiando a las doctrinas que han tratado la función jurisdiccional de los mencionados órganos y que, por su parte, las doctrinas procesales administrativistas han discutido que la jurisdicción administrativa es ordinaria en oposición a las que la consideran como especial, así como aquellas que las han dividido en jurisdicción retenida, en jurisdicción delegada y jurisdicción de plena autonomía y en otras clasificaciones que ahora pasamos a desarrollar.

- a) Doctrinas que consideran a la jurisdicción contenciosa administrativa como especial, en oposición a las que la consideran como ordinaria.

Al iniciar el estudio de la jurisdicción contenciosa administrativa, el principal problema que se plantea, acerca de su naturaleza, es el de considerarla como una jurisdicción

ordinaria o especial.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un principio negó la existencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que consideraba que el único poder para juzgar era el poder judicial de la Federación. Esta postura la expresaron dos grandes juristas mexicanos, a saber: Ignacio L. Vallarta y Jacinto Pallares, cuando el primero prescidió el referido Tribunal Magno Constitucional. El licenciado José Antonio Greaves E. cita la opinión de estos dos grandes tratadistas en la siguiente forma: "Dn. Ignacio L. Vallarta y Dn. Jacinto Pallares, sostuvieron que estando delimitado perfectamente el campo de ambos poderes (Judicial y Ejecutivo) no había lugar al juicio "contencioso administrativo" y que por lo tanto, crear tribunales administrativos equivale a la creación de tribunales especiales prohibidos por la Constitución". (38) Sobre este criterio Antonio Carrillo Flores censura la opinión del Ministro Ignacio Luis Vallarta de la siguiente forma: "La creación de tribunales administrativos, dentro del desarrollo coactivo en materia fiscal, tuvo -

(38) Greaves E. José Antonio. - "Tribunales Administrativos", revista El Foro, 2da. época, T.II, NO. 3. México, 1945 p. 230.

que laborar argumentos muy sutiles, que nunca pretendió hacer extensivos a otras materias. Para el colmo, para la mayoría de los juristas de su tiempo, era axiomático que la interpretación y la aplicación de la ley, cuando con ello se afectaba intereses o derechos de los particulares creando una situación contenciosa, era provincia reservada al poder judicial". (39) Este pensamiento en México se superó debido a que se creó la Ley de Justicia Fiscal en 1934, que acogió el pensamiento del ministro Ignacio Mariscal, la que en su exposición de motivos decía que lo que en otros países se conocía con el nombre de contencioso administrativo correspondería a los jueces de Distrito, al no ser que alguna ley federal creara especialmente un tribunal administrativo. No fué hasta el año de 1936 en que se expide la Ley de Justicia Fiscal, que crea al Tribunal Fiscal de la Federación, que ya conocía de algunas ramas de lo contencioso administrativo.

Otros autores señalan que el problema doctrinal que considera a la jurisdicción contenciosa administrativa como especial, en oposición a las que la consideran como una juris

(39) Carrillo Flores, Antonio.- "El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana", Revista en Memoria del Colegio Nacional, T. VII, México, 1972, p. 27'

dicción ordinaria, lo atribuyen a las diferentes interpretaciones que se han vertido del principio de la división de poderes creada por Carlos María de Secondant, Barón de Brenda y de Montesquieu.

Para reforzar este comentario citemos la opinión del tratadista español Don José María Villar y Romero, quien se une al criterio de Jesús González Pérez y de Pedro Guillermo Altamira sobre la interpretación de la división de poderes y su influencia en el Derecho Procesal Administrativo. Se manifiesta de la siguiente forma: "...cuando la palabra 'administración' se emplea como opuesta a 'jurisdicción' se quiere significar aquellas atribuciones que corresponden a las entidades públicas y organismos de ellos dependientes para impulsar los intereses generales y cuidar del bienestar general, en una palabra, para velar por el orden público".

"La contraposición entre ambos términos fué elevada al rango de principio político-jurídico por la doctrina democrática de la separación de poderes". (40) Este mismo autor, en su misma obra, afirma que la jurisdicción ordinaria es tan

(40) Villar y Romero, José María.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid - 1944. p. 27.

bién llamada judicial- es diferente a la llamada jurisdicción administrativa y que dichas jurisdicciones no son opuestas, - sino por el contrario, cada una tiene una función, y lo afirma en esta forma: "Así, pues no son oponibles los términos - jurisdicción (o justicia) y administración, sino que debe hablarse de jurisdicción administrativa y jurisdicción judicial y, del mismo modo, administración pública y administración de justicia, y de funciones administrativas". (41) Este criterio es compartido por el licenciado José Antonio Greaves E. - quien sostiene intuitivamente que son dos las jurisdicciones, por un lado la ordinaria y por el otro la administrativa, y - lo dice en tal forma que induce a pensar que la jurisdicción contenciosa administrativa es especial. Analicemos su dicho: "La creación de tribunales administrativos, no ha sido una de las dos formas de resolver el problema del 'contencioso administrativo', es decir, atendiendo por tal la controversia suscitada de la función jurisdiccional administrativa; la otra - forma de resolverse este problema, como ya lo sabemos, es la atribución de los tribunales ordinarios para que resuelvan la controversia que se les plantea, en el juicio respectivo". -- (42) A este respecto Jesús González Pérez sostiene que el ca

(41) Ibidem, p. 29

(42) Ob. cit. p. 232.

rácter de la jurisdicción contenciosa administrativa es especial, lo afirma de la siguiente forma: "... aún cuando, en ocasiones parece haberse puesto en tela de juicio el carácter especial de la jurisdicción contenciosa administrativa, la mayoría de la doctrina no duda en afirmar tal característica de esta jurisdicción". (43) Comenta Rafael Entrena Cuesta que este criterio de González Pérez fué el que seguramente condujo doctrinalmente a influir en la ley que regulaba la jurisdicción de lo contencioso administrativo en España en el año de 1952, debido a que dicha ley en su artículo segundo establecía que no correspondería a la jurisdicción contenciosa administrativa las cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la jurisdicción ordinaria. Es preciso destacar que este ordenamiento también hace una diferencia entre la jurisdicción ordinaria, que es entendida como la judicial, y la jurisdicción administrativa. Este mismo autor, en su obra Curso de Derecho Administrativo, sostiene que la jurisdicción administrativa debe de formar parte de la llamada jurisdicción ordinaria y lo dice en la siguiente forma: "...el Derecho Administrativo ha venido a ser considerado como un ordenamiento -

(43) González Pérez, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo. T.I, editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, - 1955, p. 39.

jurídico común de las administraciones públicas -que sólo - -  
excepcionalmente e instrumentalmente se valen del derecho --  
privado- también la jurisdicción contenciosa administrativa -  
debe dejar de ser calificada como una jurisdicción especial ,  
para asignarle el carácter de una de las distintas clases en  
que se divide la jurisdicción ordinaria". (44) De lo dicho -  
por Rafael Entrena Cuesta se induce que él propone que la ju-  
risdicción contenciosa administrativa sea ejercida por el po-  
der judicial como en el caso de los tribunales administrati-  
vos del sistema angloamericano, esto sería lo contrario de lo  
que sustenta la corriente francesa. Por último citaremos a -  
otro autor, quien considera que la jurisdicción contenciosa -  
administrativa es de carácter especial.

Pedro Guillermo Altamira afirma que la jurisdicción  
contenciosa administrativa es especial, la cual debe de ser -  
considerada independiente aunque formalmente dependiente del  
poder administrador. Lo afirma así: "Este tribunal especial,  
llamado a resolver únicamente de lo contencioso de la adminis-  
tración y que en lo sucesivo llamaré 'Tribunal Administrativo'  
es una transición entre los dos sistemas estudiados, o sea el  
de la 'justicia administrativa pura' y el de la 'justicia ci-

(44) Entrena Cuesta, Rafael.- Curso de Derecho Administrativo.  
Vol. I. Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p. 622.

vil'; constituirá un órgano distinto y 'sustancialmente' independiente aunque 'formalmente' dependiente del poder administrador; es, por su constitución y dependencia, un organismo semejante al del Tribunal de Cuentas tal y como está organizado en la provincia de Córdoba". (45) Nosotros consideramos que, en la actualidad, esta discusión doctrinal ha sido superada -- por la necesidad que cada país ha tenido de crear tribunales administrativos, ya que dicha necesidad, como afirma Jaime -- Guasp, es una necesidad del Estado Moderno y que los gobiernos contemporáneos han entendido que las relaciones entre la administración con los administrados no puede quedarse sin ser -- atendida, ya sea por órganos jurisdiccionales que pertenezcan, formal o materialmente, a los poderes judicial o administrativo.

Además, consideramos que el problema acerca de la -- naturaleza jurídica de los tribunales administrativos, no radica, esencialmente, en el carácter ordinario o especial que le atribuyen a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya

(45) Guillermo Altamira, Pedro.- "Tribunales Especiales para lo Contencioso Administrativo".-Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Córdoba, España, 1942, año 1. p. 20.

que dichas doctrinas se han confundido en la utilización de los términos, en otras palabras, estas doctrinas han llamado a la jurisdicción ordinaria como aquella que depende del poder judicial y algunas otras han denominado a la contenciosa administrativa como especial, por depender del poder administrador. Nosotros, cuando afirmamos que esta discusión no es esencial, lo decimos basándonos en que en la actualidad existen órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos que dependen del poder judicial y del administrador y, algunos, a ninguno de dichos poderes, por lo que consideramos que la jurisdicción contenciosa administrativa no es estrictamente ni ordinaria ni especial, sino que debe hablarse de jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, atendiendo formalmente al poder al que pertenezcan; pero sustancialmente en razón de la materia de la que conozcan y resuelvan. Lo esencial es que se imparta justicia entendida como el género y jurisdicción ya sea que pertenezca a cualquiera de los poderes, o a ninguno como una de sus modalidades, que siempre se procure cumplir la misión para la que fué creada, no importa en donde se le situó en la división de poderes, siempre y cuando ayude a mejorar la interrelación entre la administración y los administrados.

b)' Doctrinas Procesales Administrativas que han clasificado a la jurisdicción Contenciosa Administrativa en: Jurisdicción Retenida, Delegada y de Plena Autonomía.

Aún cuando la función jurisdiccional es única, la doctrina procesal habla de clases de jurisdicción, teniendo en cuenta los distintos conjuntos de funcionarios a quienes se les atribuye el conocimiento de las pretensiones fundadas en las normas de derecho material.

Jurisdicción Retenida.- La jurisdicción retenida, llamada así por las doctrinas procesalistas, ha sido ejercida por diversos órganos jurisdiccionales del mundo.

El sistema francés se caracterizó por la creación del Colegio de Estado Francés, que en sus inicios formaba parte de la esfera formal de la administración, de acuerdo con la legislación expedida por la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790, según un concepto muy rígido de la división de funciones. Dicha legislación se apoyó en el principio de que, por virtud de la citada separación, los jueces ordinarios no podían resolver los conflictos administrativos, ya que afirmaban que "juzgar" a la administración es también "administrar".

Afirman algunos tratadistas que el Consejo de Estado en su primera etapa que duró hasta el año de 1872, funcionaba como un tribunal de jurisdicción retenida.

A este respecto el Dr. Héctor Fix Zamudio asegura:  
"...la jurisdicción retenida se entiende como la que realizan los organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento -- por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía, y esta fué la situación legal del Consejo de Estado Francés desde su creación en 1790". (46) Del concepto antes anotado surge la siguiente pregunta: ¿la jurisdicción retenida será una verdadera jurisdicción? Esta pregunta la despejaremos apoyándonos en algunos ejemplos que da el mismo autor -- acerca de algunos órganos que en nuestro país han ejercido la jurisdicción retenida. Comenta que el Cuerpo Consultivo Agrario, en los términos de la Ley de la Reforma Agraria de 1971, decide de manera imparcial algunos de los conflictos entre --

(46) Fix Zamudio, Héctor.- "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", Revista en Memoria del Colegio Nacional, T. IX, México, 1980, NO. 3, -- p. 87.

los campesinos y los propietarios agrícolas, así como de los campesinos entre sí; pero sus decisiones se consideran formalmente como simples dictámenes que deben ser homologados, es decir, suscritos por el titular del poder Ejecutivo en su carácter de suprema autoridad agraria en la esfera administrativa. Por su parte el tratadista Jesús González Pérez cita a Jaime Guasp, quien afirma que la jurisdicción retenida no es en verdad una jurisdicción. Lo afirma en la forma siguiente: "...como ha afirmado Guasp, si la jurisdicción retenida no es, en realidad, verdadera jurisdicción, ni su actividad es judicial, sino administrativa, aunque esté sometida a un procedimiento con todas las características formales de un proceso". (47) Este mismo autor considera que las doctrinas que acogían dogmáticamente el principio de la división de poderes, eran principalmente las que defendían el sistema de jurisdicción retenida. Un ejemplo más, hoy día, de órganos no jurisdiccionales que no obstante tienen al parecer jurisdicción retenida es el caso de las Comisiones dictaminadoras en el Colegio Electoral Mexicano, ya que de conformidad con el artículo 60 de la Constitución General de la República, en relación con los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley Orgánica del

(47) Ob. cit. p. 180.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los dictámenes de dichas Comisiones requieren de la homologación y aprobación del Pleno del Colegio Electoral, es decir, que la mayoría de los presuntos diputados o senadores en votación económica, aprueben los dictámenes y en consecuencia puedan ser válidas y legítimas las elecciones que se estén calificando, así como diputados, senadores, etc., de la legislatura que entre en funciones. De forma similar resultan las decisiones del Tribunal Federal Contencioso Electoral que trataremos en el siguiente capítulo.

De los conceptos antes expuestos, así como de los ejemplos anotados, nosotros al igual que Jaime Guasp, nos inclinamos por afirmar que la denominada jurisdicción retenida, no es en verdad una jurisdicción, debido a que no cumple, en la especie, con todos los requisitos que debe cumplir la función jurisdiccional de que ya hemos hablado antes (supra I, 3, p. 28.). El caso particular es el hecho que sus resoluciones requieren de la homologación, es decir, del reconocimiento de sus decisiones por parte de los demás organismos de la administración, lo que significa que sus decisiones, no sufren como efecto un estado objetivo de justicia legal permanente dentro del caso que conocen, por lo tanto consideramos que los organismos que han y siguen ostentando la llamada jurisdic-

ción retenida no son en verdad órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo, son, quizá órganos revisores, dictaminadores o como se les quiera llamar, por carecer de función jurisdiccional, por lo que no son tribunales administrativos en stricto sensu.

Jurisdicción delegada.- Ha sido entendida como aquella que surge cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con el carácter definitivo y obligatorio; pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la administración, ya que formalmente dichos organismos siguen en la esfera de la propia administración.

Cabe destacar que en la actualidad, de acuerdo a las doctrinas procesales, son muchos los órganos jurisdiccionales que ejercen este tipo de jurisdicción, y como ejemplo tenemos también el Consejo de Estado francés a partir de la reforma de 1872, que resolvía conflictos entre la administración y los administrados; pero dichas resoluciones eran suscritas a nombre de la administración.

Menciona el Dr. Héctor Fix Zamudio que en el Derecho Mexicano era la situación del Tribunal Fiscal de la Federación a partir de su creación por la Ley de Justicia Fiscal

en agosto de 1936 y que mantuvo el Código Fiscal Federal en 1938.

A este respecto el tratadista Jesús González Pérez, en su obra Derecho Procesal Administrativo, cita al ya mencionado jurista Jaime Guasp, quien dice lo siguiente: "... la jurisdicción delegada es auténtica jurisdicción, y su actividad es verdadera actividad procesal, cuando -y sólo cuando- la delegación es meramente de principio: cuando las resoluciones tienen verdadero carácter de decisiones, esto es, de sentencias". (48) Por otro lado la Enciclopedia Jurídica OMEBA manifiesta que en Argentina se aplicó el sistema de Constitución que impone el monopolio de la función jurisdiccional al poder judicial -con excepción del Senado en el juicio político-, y que por consiguiente, en ese país el poder Ejecutivo no puede ejercer funciones judiciales en otro orden, y que al transcurso del tiempo por necesidad de la idoneidad de los funcionarios administrativos, así como por agilidad de los trámites administrativos se fueron creando leyes delegantes de funciones jurisdiccionales al poder administrador, principalmente en materias de leyes impositivas sobre marcas y pa-

(48) Ob. cit. p. 180.

tentes, policía sanitaria, faltas policiales y municipales, - precios máximos, arrendamientos urbanos, etc., y que esta delegación trajo como consecuencia que en Argentina se planteara el problema de la constitucionalidad de dichos órganos jurisdiccionales administrativos, sólo que este criterio fué relegado por las necesidades sociales que existían en dicho - - país. Por su parte, el maestro Gabino Praga no está de acuerdo en que los órganos de jurisdicción delegada dependan del poder administrativo y lo sostiene en su obra Derecho Administrativo de la siguiente forma: "El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos de que hemos hablado en el capítulo anterior, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes".

"Por esta razón las legislaciones de diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de las formas tutelares del procedimiento, puedan -

juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración". (49) Otros autores afirman que la jurisdicción contenciosa administrativa para que se configure no es necesario que pertenezca a cualquiera de los poderes, sea judicial o administrativo, sino lo que se requiere, es que sus resoluciones tengan el poder de decisión y de ejecución. En contra de esta posición, afirma Pedro Guillermo Altamira, que la jurisdicción que ejercitan los órganos contenciosos administrativos no deben depender tanto del poder judicial como del poder administrador, sino que deben crearse tribunales que no sometan sus decisiones a ninguno de los poderes antes señalados. Por nuestra parte consideramos que un órgano jurisdiccional - que pertenezca, ya sea formal o materialmente a cualquiera de los poderes judicial o administrativo o a ninguno, no significa que dichos órganos no ejerciten la función jurisdiccional, o en particular la jurisdicción delegada, ya que, la jurisdicción delegada sí cumple con los requisitos necesarios para poder considerarla como auténtica jurisdicción de los - que hemos hablado en el capítulo anterior, por lo tanto for-

(49) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., 24a edición, México, 1985, p. 443.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

malmente sí es verdadera jurisdicción, aunque materialmente - esté en tela de juicio su imparcialidad, pero ya es una posición de hecho que no nos toca analizar para el desarrollo del presente trabajo; sin embargo, según nuestras convicciones -- los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo deben gozar de una plena autonomía para que puedan ser órganos juzgadores confiables por los administrados, ya que el objeto principal de cualquier Estado, es procurar el bien común de sus habitantes.

Jurisdicción de Plena Autonomía.- La jurisdicción - de plena autonomía se configura cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas, pertenece o no formalmente al departamento judicial; dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación, ni siquiera formal, con la administración activa. Como ejemplo de esta jurisdicción, nuevamente - el Dr. Héctor Fix Zamudio expone la transformación que sufrió el Tribunal Fiscal de la Federación a partir de la expedición de la ley orgánica de 1967 y que es reiterada en 1977, que entró en vigor en 1978, y que posteriormente se instituyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente en su artículo 104 fracción I y que entró en vigor en septiembre de 1963, y la que más tarde se aplicó en la Ley -- del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Fe

deral en el año de 1971. Dicha reforma del artículo 104 fracción I constitucional se contiene actualmente en la fracción I-B.

En otros países también existen órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos que ejercitan la llamada - jurisdicción de plena autonomía, como en el caso de la República de Panamá, en la que el jurista Jesús González Pérez comenta en su obra ya citada que : "...en el año de 1920 surgieron grandes esfuerzos del pueblo panameño por establecer una jurisdicción contenciosa administrativa y que en ese año el - diputado por la provincia de Chiriqui, doctor Pedro Vidal, presentó un proyecto de ley a la Asamblea Nacional estableciendo dicha jurisdicción; sin embargo, por la falta de disposiciones precisas en la Constitución dicho proyecto no prosperó, - y en 1934 el doctor Moscote en su obra Orientaciones hacia -- una reforma Constitucional sostenía que Panamá no podía seguir con autoridades administrativistas que decidieran a su - real arbitrio ejerciendo funciones de juez y parte de los casos que caían dentro de su jurisdicción". (50) Menciona el - autor que las palabras del doctor Moscote fueron escuchadas -

(50) Ob. cit. p. 182.

en la Constitución de 1941; afirman otros autores, también influenciados por la Constitución Uruquaya, así como por la Ley colombiana y por el Código de Bielsa y de esta forma fué creada la jurisdicción contenciosa administrativa e independiente de los órganos ejecutivo y judicial.

Nosotros consideramos que la llamada jurisdicción de plena autonomía es el tipo ideal de jurisdicción que deberían sustentar los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo en el mundo, aunque sabemos bien que existen argumentos doctrinales de diversos países que no comparten esta opinión; sin embargo, creemos que la jurisdicción de plena autonomía goza de tener una absoluta confianza por parte de los administrados, pero como ya lo hemos dicho antes, la creación de tribunales que conocen de lo contencioso administrativo responde a una necesidad social y si cada país ha creado el sistema de tribunales administrativos que responden a sus necesidades, respetamos su opinión, aunque no nos afecta directamente; pero en nuestro país, compartimos la opinión -- del maestro Antonio Carrillo Flores, quien en 1972 publicó un artículo denominado "El proceso Administrativo en la Constitución Mexicana", en el que expone en términos generales lo siguiente: "Que en México debe estudiarse la posibilidad de que en el marco de los textos constitucionales, se aborde el pro-

blema de la justicia administrativa, que nunca de manera sistemática e integral se ha considerado". Además afirma que -- "...también debe de estudiarse la posibilidad de la propuesta que hizo en el año de 1939, acerca de que debe crearse un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que tenga potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en cada una de las ramas de la Administración Pública", y que para su mejor funcionamiento sean desconcentradas las salas, de -- tal forma que algunas de ellas funcionaran fuera de la capital de la República, sin perjuicio de que se reunieran los magistrados, al menos los presidentes de las salas, para procurar la uniformidad de la jurisprudencia.

Por último este autor propone que exista "...una -- coordinación entre lo contencioso administrativo y el control judicial, a través del juicio de amparo, directo o indirecto, que sus sentencias fueran revisadas por la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación". (51)

Otras Clasificaciones.- Debido a la influencia de las doctrinas francesas se han hecho otro tipo de clasifica-

(51) Ob. cit. p. 34.

ciones. Es el caso de los órganos jurisdiccionales administrativos que han pronunciado un fallo de nulidad, lo que llamarían jurisdicción de nulidad y la llamada plena jurisdicción.

Comenta el Dr. Fix Zaudío acerca de esta clasificación lo siguiente: "...la primera es la que prevalece, debido a que implica únicamente la nulidad del acto o de la resolución impugnada, con el objeto de que la autoridad administrativa que emitió dicha resolución, la sustituya por otra, de acuerdo a la resolución judicial". (52) Como ejemplo expone el caso también del Tribunal Fiscal Federal que en sus primeras etapas sólo ejercía funciones estrictamente de anulación.

Ahora bien, cuando se ejerce la llamada plena jurisdicción -que no debe confundirse con la de plena autonomía-, se pronuncia, si procede, una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante, como ejemplo se mencionan las hipótesis más frecuentes, que son las relativas al examen de la legalidad de los contratos de obras o servicios públicos; la reg

(52) Ob. cit. p. 88.

ponsabilidad personal de los funcionarios y la responsabilidad patrimonial o económica de la misma administración.

Fix Zamudio, Nava Negrete y otros autores sostienen que en México, esta clasificación sólo se ha dado a nivel doctrinal con el objeto de mejorar la jurisdicción administrativa del Tribunal Federal de la Federación y, además, afirman que estas doctrinas han influenciado para que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal gozara de plena jurisdicción.

## 2.- MODELOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Para poder sustentar un conocimiento adecuado de la situación actual de los tribunales administrativos en el mundo, es preciso, aunque de manera superficial y simplista, trazar un panorama de los sistemas más significativos de la justicia administrativa en los ordenamientos contemporáneos, para poder determinar las diversas influencias que han conformado a los tribunales administrativos mexicanos y contar también, con la posibilidad de compulsar nuestro sistema con los modelos existentes y, de esta forma, profundizar comparativamente en las similitudes y diferencias entre los Tribunales Contenciosos Administrativos y el Tribunal Federal de lo Con-

tencioso Electoral Mexicano.

En este sector es posible considerar que son cuatro los modelos fundamentales de tribunales administrativos en el mundo y que son: El Sistema Administrativo Continental Europeo Francés, El Sistema Administrativo Angloamericano o Judicial, El Sistema Administrativo Especializado de algunos países Germánicos y el Sistema de Justicia Administrativa en los Ordenamientos Socialistas, que ahora pasamos a exponer:

a) El Sistema Administrativo Europeo Continental Francés.

El Sistema Administrativo Europeo Continental Francés, llamado así porque la mayoría de las legislaciones europeas adoptaron este sistema, que consiste en organizar dentro del poder Ejecutivo tribunales que revisen jurisdiccionalmente los actos administrativos.

El sistema francés se caracteriza por la creación - del Consejo de Estado que, formalmente, pertenece al poder administrador, de acuerdo a la legislación expedida en agosto - de 1790, por la Asamblea Nacional Revolucionaria, que interpretó de una manera muy peculiar el principio político democrático de la división de poderes.

El Consejo de Estado fué obteniendo de manera paulatina su independencia respecto a la administración, ya que en su primera etapa, que se prolongó hasta 1872, funcionaba como un organismo que ejercía la llamada jurisdicción retenida, pero a partir de esta fecha modificó su función jurisdiccional, por la llamada jurisdicción delegada, y en la medida que adquiría mayor independencia de la administración activa, fué aumentando el prestigio de su jurisprudencia, de tal forma -- que cada vez su criterio penetraba en el sistema administrativo francés, tanto que, inclusive, en ausencia de una jurisdicción constitucional en sentido estricto, se le permitió establecer las bases de la protección de los administrados, no sólo en la esfera de la legalidad, sino también en cuanto a la tutela de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente y, por ello, se ha calificado como "juez constitucional".

En el año de 1953 la legislación reestructuró la organización de la jurisdicción francesa, creó los tribunales administrativos de primera instancia y situó al Consejo de Estado como un órgano de apelación y de última instancia, salvo casos de excepción, en los que conoce de primer y único grado.

Debido a que el Consejo de Estado francés ha adqui-

do un gran prestigio, ha influenciado en otros ordenamientos - legales, si bien con matices peculiares; se han creado, en consecuencia, organismos similares y con la misma denominación de Consejo de Estado, v. gr. las legislaciones de Italia, Bélgica, Holanda, Grecia, etc.

Este sistema, debido al gran desarrollo que ha alcanzado en la doctrina del Derecho Administrativo, ha sido permanentemente criticado por las doctrinas que apoyan y sustentan el sistema administrativo angloamericano o judicial en los siguientes términos:

1.- Rompe con el equilibrio de poderes al inmiscuirse en una función que no le es propia y si de otro: el judicial.

2.- No constituye, por sí misma, garantía sólida alguna de la imparcialidad de las resoluciones de sus jueces.

3.- Carece de la tutela jurídica que da la inamovilidad judicial, para que el juez, al resolver, sea imparcial.

b) Sistema Administrativo Angloamericano o Judicial.

El modelo que han configurado principalmente los países de origen sajón, ha sido calificado de judicialista, pues

no obstante de la evolución que experimentó este sistema, aún existe preponderancia de los organismos judiciales ordinarios en las controversias administrativas, principalmente en las decisiones finales.

En el conjunto de países que pertenecen a la familia del sistema de derecho anglosamericano o del common law, - predominó durante un largo período el principio que establecía la sujeción de las autoridades administrativas a los tribunales ordinarios, por conducto de los medios de impugnación de carácter tradicional; pero esta situación empezó a transformarse aceleradamente a partir de la primera postguerra, en particular, en cuanto se inicia la legislación de seguridad social, ya que debido a la creciente intervención de las autoridades administrativas en diversos sectores sociales, económicos y culturales, surgieron varios organismos que tenían, - entre sus funciones, la decisión imperativa de las controversias administrativas (Commission, Committes, y en general, -- las calificaciones como Administrative Agencies), cuyas atribuciones judiciales o parajudiciales preocuparon a los sectores jurídicos y políticos; a tal grado encomendaron que se investigara dicho crecimiento, pero se dieron cuenta que el aumento de los organismos administrativos era inevitable, por el desarrollo considerable de las actividades de las autorida

des administrativas.

La doctrina, y en ocasiones también la legislación, denominan Tribunales a dichos organismos judiciales pero formalmente administrativos. Para distinguirlos de los ordinarios que tradicionalmente reciben el nombre de Courts, distinción que no es posible traducir al idioma español, y como los primeros continuaron aumentando, en julio de 1957 se recomendó su regulación para evitar el caótico aumento, lo que, como consecuencia, motivó la aprobación del Parlamento Británico - en 1958, de la llamada Tribunals and Inquiries Act, ordenamiento que estableció un Consejo Especial para controlar la Constitución y las actividades de los organismos judiciales administrativos (tribunals).

En Estados Unidos de Norteamérica ocurrió un fenómeno similar de proliferación de organismos formalmente administrativos con funciones judiciales, los que incrementaron sus actividades, también con motivo de la legislación de Seguridad Social que se vigorizó de manera considerable durante la llamada política del New Deal del Presidente Franklin D. Roosevelt.

En este país existían organismos de justicia administrativa que trabajaban al lado de otros pertenecientes al -

departamento judicial y especializados en materia administrativa, tales como The United States Court of Claims, introducida desde 1855; The United States Court of Customs and patents Appeals, establecida en 1910, y The United States Customs - - Court, creada en 1926; en la misma forma que ocurrió en Inglaterra, el crecimiento de estos organismos administrativos con funciones judiciales alertó a los sectores políticos y jurídicos del país del Norte, y para evitar que se establecieran y funcionaran de manera desorganizada, así como la proliferación de procedimientos para la tramitación respectiva, se adoptaron dos medidas como remedios: la primera consistió en la expedición de la Federal Administrative Procedure Act, en el año de 1946. Dicho ordenamiento no sólo contiene las reglas sobre el procedimiento interno ante la administración activa, sino también las disposiciones relativas a la tramitación ante los mencionados tribunales administrativos (tribunals).

En la segunda medida, la Suprema Corte Federal Estadounidense estableció una serie de principios derivados del procedimiento judicial, que consideró obligatoriamente aplicables a las funciones de los propios tribunales administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal, en el aspecto relativo al debido proceso legal.

En la actualidad, lo que caracteriza al sistema angloamericano de justicia administrativa, es la posibilidad de los afectados de impugnar las decisiones de dichos organismos administrativos con funciones judiciales -tribunals- ante los organismos de la justicia ordinaria, a través de los diversos instrumentos procesales que en su conjunto se comprenden dentro del concepto de la revisión judicial, y esto es lo que -- distingue al sistema angloamericano del sistema francés ya -- que los fallos del Consejo de Estado son firmes y no pueden recurrirse ante los jueces ordinarios.

Los que siguen y sostienen el sistema francés arguyen, principalmente, en contra del judicial, que:

- 1.- La jurisdicción única lleva a la omnipotencia - al poder judicial rompiendo el equilibrio de poderes.
- 2.- Con tal sistema se recidencia a la administración en la esfera del poder judicial.
- 3.- El juez ordinario no tiene capacidad técnica en materia administrativa.
- 4.- La acción administrativa quedaría, eventualmente, paralizada al sujetarse a la acción judicial.
- 5.- El interés público que existe de por medio en el contencioso reclama ser apreciado por órganos administrati

vos y no por órganos judiciales.

6.- La contienda administrativa versa más sobre hechos que sobre cuestiones jurídicas, etc.

c) El Sistema Administrativo de Jurisdicción Especializada de algunos países germanos.

En el sistema de jurisdicción administrativa especializada de algunos países germánicos, es característico en los ordenamientos jurídicos de la República Federal de Alemania y Austria, en los cuales las controversias entre la administración y los administrados se someten a organismos judiciales especializados, que pertenecen al departamento judicial, pero funcionan de manera independiente a los civiles y penales, en cierta manera considerados como de carácter ordinario.

En la República Federal de Alemania existen varios organismos judiciales especializados situados en tres niveles, ya que los tribunales administrativos de primera instancia -- (Verwaltungsgerichte), de apelación (observerwaltungsgerichte), se encuentran dentro de la esfera de las Entidades Federativas (Länder), en tanto que el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgerichte), resuelve de manera definitiva y firme los conflictos de carácter administrativo. Además de -

los anteriores, existen tribunales fiscales (Finanzgerichte), en dos niveles, el primero en las propias entidades federativas y, el segundo, la Corte Fiscal Federal (Bundesfinanzhof), suprema en esta materia.

También en el ordenamiento constitucional y legal austriaco se encuentran separados los tribunales ordinarios (civiles y penales, calificados como en Alemania, de ortentliche Gerichte), de los tribunales administrativos, que culminan en la Corte Administrativa Federal (Verwaltungsgerichtshof), regulada en la Constitución Federal.

En latinoamérica, el ordenamiento más similar al sistema germánico es el uruguayo, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es autónomo e independiente de los restantes organismos judiciales ordinarios, y decide de manera firme las controversias entre la administración y los administrados.

d) Sistema de Justicia Administrativa en los Ordenamientos de los países Socialistas.

Como prototipo de estos ordenamientos destaca el de la Unión Soviética, que confía el examen de las controversias administrativas a los tribunales ordinarios, ya que se ha con

siderado inconveniente la existencia de organismos judiciales especializados, como los que funcionan en los países calificados como burgueses.

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1936, los tribunales soviéticos conocían en forma muy restringida de ciertas reclamaciones de los particulares afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas y económicas, aunque su competencia se ha ampliado con la aplicación del artículo 58 de la Constitución Federal del 7 de octubre de 1977, cuyo párrafo segundo dispone que los actos de los funcionarios que infrinjan la ley, implican el abuso de poder o el atentado en contra de los derechos de los ciudadanos, por lo que pueden ser impugnados a través de una instancia judicial, de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley, lo que significa, en nuestro concepto, que dicho precepto ha introducido una competencia genérica de los tribunales judiciales, para conocer de las reclamaciones de los administrados.

En otros regímenes socialistas se advierte la clara tendencia a establecer una regulación particular del procedimiento administrativo, especialmente por lo que se refiere a la intervención de los administrados en la defensa de sus de-

rechos, incluyendo la posibilidad de interponer recursos administrativos. En esta dirección podemos mencionar la Ley Checoslovaca número 71, de 1967; el Código Polaco de Procedimientos Administrativos, del 1 de enero de 1961; la Ley Rumana número 1, de 1967 y la Ley Yugoslava sobre el Procedimiento General Administrativo, del 27 de diciembre de 1956, reformada en 1965.

De manera muy simple, dadas las limitaciones de este trabajo, hemos tratado a los modelos de tribunales administrativos que la literatura jurídica ha considerado como fundamentales. A este respecto el tratadista Alfonso Nava Negrete considera que por su madurez doctrinal los sistemas más importantes son el francés y el angloamericano y a este respecto se pregunta: ¿Qué sistema es el más importante y conveniente para la justicia administrativa?. El mismo se contesta de la siguiente manera: "Si bien hemos de insistir sobre la interrogante después de analizados cada uno de los dos sistemas, desde ahora decimos que la adopción de uno no ha de ser por sus excelencias, sino por que su aplicación acomoda a la realidad legislativa y administrativa de cada país. La perfección alcanzada es el medio protector inmejorable para los administrados, su importancia para el mantenimiento y desarrollo del sistema francés, no lo convierten en obligado camino de -

la justicia administrativa de cada país. El proceso de adopción será difícil; pero menos lo será si el sistema que se siga satisface y garantiza los anhelos de justicia del medio -- que vaya a operar". (53)

### 3.- INFLUENCIA EN LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS MEXICANOS.

Durante la época colonial predominó el sistema que hemos calificado como judicialista, semejante al de los países anglosajones, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales, es decir, a las Audiencias, y en última instancia, al Consejo de Indias, el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos, inclusive los provenientes de los Virreyes, comprendiendo también los asuntos tributarios, pero estos últimos se atribuyeron, en virtud de las Ordenanzas de Intendentes de 1786, a la Junta Superior de Hacienda, como órgano de apelación en esta materia.

(53) Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo. editorial Porrúa, Hns, S.A., 1a. edición, México, 1959. p. 167.

Al consumarse la Independencia, la tradición judicialista de la época colonial, se combinó con la corriente -- también judicialista del derecho público de los Estados Unidos de Norte América, por lo que si revisamos los principales ordenamientos constitucionales y legales expedidos durante el siglo XIX, particularmente en la esfera federal --que fueron --imitados por los ordenamientos locales--, podemos observar que subsistió el principio general de que los conflictos entre administrados y la administración debían plantearse como regla general ante los tribunales ordinarios, algunos de los cuales, especialmente en las Entidades Federativas, estaban especializados en materia tributaria.

En la Constitución Federal de 1824 fué introducida, en el artículo 137, fracción II, la facultad de la Suprema -- Corte de Justicia de decidir las controversias sobre los conflictos y contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes. A su vez, el artículo 2º, fracción III, de la Primera Ley Constitucional del 29 de Diciembre de 1836, introdujo un medio de impugnación judicial, que calificó de reclamación en contra de las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública, expedidas por el Presidente de la República o por los gobiernos de los Estados.

Existieron dos intentos, ambos incipientes y sin -- aplicación efectiva, de sustituir la tradición judicialista -- por el sistema francés del Consejo de Estado. En primer lugar, dicho Consejo fué introducido por el instrumento provisional denominado "Bases para la Administración de la República", del 22 de abril de 1853, debido a las ideas, en esta materia, del distinguido tratadista mexicano Teodoro Lares, quien se inspiró en la expedición de la Ley para el Arreglo de lo -- Contencioso Administrativo y su reglamento, ambos del 25 de -- mayo del propio año de 1853. Dicho Consejo de Estado seguía -- muy de cerca el modelo francés de la época, como organismo de jurisdicción retenida.

El segundo ensayo, también infructuoso, se efectuó durante el efímero segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios, del 12 de octubre de 1865, así como -- por la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del primero de noviembre del mismo año, y que se -- aproximan a la legislación Lares de 1853.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, -- en su artículo 97, fracción I, otorgó competencia a los Tribu

nales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, precepto que fué considerado por un sector importante de la doctrina, como apoyo constitucional de dichos tribunales, para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la administración pública federal. Este fué el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales - en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes de invención.

El artículo 104, fracción I de la Constitución vigente, continuó el mismo sistema judicialista, en cuanto otorgó - competencia a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitaron sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, incluyendo dicho precepto a la llamada "jurisdicción concurrente", cuando las citadas controversias sólo afecten intereses particulares, pues en ese supuesto pueden conocer de las mismas, a elección del actor, - los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del - Distrito Federal.

Como ocurrió con el artículo 97, fracción I de la Carta Federal de 1857, no se hace referencia expresa a la materia administrativa; pero tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia han estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, y con este fundamento, tanto las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de 1924, como la vigentes, otorgaron a los jueces de Distrito la facultad de conocer, en primer grado, de las controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas (artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica de 1936).

De acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, deno<sup>u</sup>minados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal, los que se tramitaban en primera instancia ante los jueces de Distrito, y en apelación ante los Tribunales -- Unitarios de Circuito. En contra de las sentencias de segundo grado, podía interponerse ya sea el recurso de suplica (de acuerdo con la vieja denominación española), que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104

Constitucional, o bien el juicio de amparo. Dichos medios de impugnación fueron regulados por la Ley de Amparo de 1919, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades únicamente podían utilizar el segundo, lo que, por este motivo constituye un antecedente del recurso de revisión fiscal introducido en el mismo texto constitucional, por reforma de diciembre de 1946.

Sin embargo, esta tradición que confirió a los tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse de manera paulatina, tomando en consideración que el recurso de su plica se suprimió por la reforma constitucional del 18 de enero de 1934: que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes y que -- surgieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, del 15 de abril de 1924; la Junta - Revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta del 18 de marzo de 1925 y, en forma paralela, otro jurado de Revisión en la Ley de Organizaciones al Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal ,

del 11 de enero de 1929. Esta evolución preparó el terreno - para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, ordenamiento que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se insertaron dentro del sistema tradicional de carácter judicialista que hemos descrito brevemente, elementos del contencioso administrativo de carácter continental europeo francés. A su vez estimamos que se pueden señalar tres periodos esenciales en el desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación: El primero, a partir de su creación en 1936, hasta el mes de abril de 1967, en que entró en vigor su primera Ley Orgánica, ya que en esta etapa inicial, el mencionado Tribunal - funcionó como un órgano de jurisdicción delegada, como se expresó claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, que lo estableció, tomando en cuenta que según el artículo primero de este ordenamiento, -- que se reitera en el artículo 146 del Código Fiscal de 1938, el referido Tribunal dictaría sus fallos en representación -- del Ejecutivo de la Unión, aún cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquiera otra autoridad administrativa.

Una segunda etapa se inicia con la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que entró en vigor el primero de - -

abril de 1967, que conjuntamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal de la Federación, ya que el artículo primero de la citada ley dispuso que: El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la ley establece, que a nuestro modo de ver dicho tribunal ya no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, sino asume el carácter estrictamente judicial, si bien con algunos resabios de la situación anterior - que no trataré en este trabajo debido a la naturaleza distinta que tiene esta tesis profesional.

La situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica del referido Tribunal Fiscal, publicada el 2 de febrero de 1978, y que entró en vigor ciento ochenta días después, es decir, en agosto del mismo año, y que no sólo conserva la -- plena autonomía del organismo en su artículo primero, sino -- que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas en las once regiones en las cuales dividió al territorio nacional.

Estas son propiamente las influencias que han experimentado los principales tribunales administrativos de Méxi-

co -y que son El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal- - desde su creación hasta nuestros días y que paulatinamente han logrado tener cierto prestigio en nuestro sistema de administración de justicia Mexicano.

C A P I T U L O   T E R C E R O .

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.

DISCUSION SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL  
TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.

- a) Lineamientos Generales del Tribunal de lo Contencioso Electoral y de sus funciones.
- b) Tesis del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.
- c) Tesis del Dr. Raúl Carrancá y Rivas.
- d) Posición del exmagistrado Dr. Emilio Krieger - Vázquez.
- e) Punto de vista al que hemos arribado.

PERSPECTIVAS HACIA UN VERDADERO CONTENCIOSO  
ELECTORAL EN MEXICO.

C A P I T U L O    T E R C E R O .

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.

I.- DISCUSION SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.

a) Lineamientos Generales del Tribunal de lo Contencioso Electoral y de sus funciones.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, fué uno de los resultados de la Renovación Política Electoral, propiciada por el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, que consistió básicamente en la modificación de algunos artículos constitucionales y en la promulgación del Código Federal Electoral. (Ver apéndice anexo N° 1)

Para modificar a la Constitución General de la República, así como para crear el Código Federal Electoral, el Gobierno Federal verificó una consulta popular, con el objeto de conocer el sentir de la sociedad; las propuestas más sobresalientes y connotadas fueron las siguientes:

- Creación de un tribunal electoral, autónomo e independiente de la Suprema Corte y de la Comisión Federal Elec

toral, que resolviese sobre el recurso de reclamación.

- Integración de los partidos a un tribunal electoral independiente, otorgado a aquellos con mayor votación, la facultad de designar a cinco magistrados.

- Creación de un organismo calificador de elecciones que fuese independiente y autónomo con respecto al Gobierno y a los partidos políticos. Se buscaría a ciudadanos de reconocida solvencia moral e intelectual para integrar este organismo.

- Creación de un tribunal integrado por jurisperitos.

- Creación de un tribunal electoral que se integraría por un representante de cada uno de los partidos políticos y un número determinado de ciudadanos de reconocido prestigio.

- Suprimir la intervención de la Suprema Corte de Justicia en materia política-electoral.

- Creación de tribunales electorales con sede en ca

da una de las entidades federativas, cabeceras de circunscripción, plurinominal, integradas por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, dos magistrados, un notario público y - un representante de cada uno de los partidos registrados, todos ellos con sus respectivos suplentes.

Los resultados de la consulta pública fueron expresados por el Ejecutivo en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de modificación a los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77, fracción IV, de la Constitución Federal de la República. (Ver apéndice anexo N° 2)

Esta exposición de motivos, en relación a la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral, expresa que, en atención a las opiniones de los diversos sectores de la sociedad y de los partidos políticos, se proponía la desaparición del recurso de reclamación establecido en los párrafos, - tercero, cuarto y quinto del artículo 50 constitucional. Dicha iniciativa explicaba que la existencia del recurso de reclamación había creado una gran inconformidad entre los juristas y publicistas del país, debido a que desprestigiaba la imagen y funciones del más alto Tribunal Constitucional, ya que sus funciones se sometían a controversias y discusiones en el debate

político, y en consecuencia para evitar tales polémicas que vulneraban el respeto y dignidad del máximo órgano judicial, era necesario derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, a cambio de esto, instituir un Tribunal Electoral.

La iniciativa expuso las finalidades del Tribunal de lo Contencioso Electoral de la siguiente forma: " En cambio la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como a la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de la división de poderes y en congruencia -- con el sistema de autocalificación ya descrito,..."

Como puede observarse, la Exposición de Motivos no hace referencia a la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Electoral ni a su función jurisdiccional.

Esta iniciativa fué discutida a finales de 1986, la cual fué aprobada en lo general por el Congreso Constituyen-

te Permanente; la creación del Tribunal quedó instituida en el artículo 60 Constitucional para quedar de la siguiente manera: "La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara..."

Como veremos más adelante, el Código Federal Electoral no previó la violación a la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que en la tramitación de los recursos, de que conoce el Tribunal de lo Contencioso Electoral no existe en ninguna parte la existencia de la audiencia de ley, por ello nos surge la siguiente pregunta ¿ En este caso cómo se puede corregir esta omisión constitucionalmente?, consideramos que la única forma es la existencia del juicio de amparo, por otro lado consideramos que el artículo 60 constitucional establecerá e instruirá un tribunal que tendrá la competencia que la determine la ley...", no esta afirmando que instituye un tribunal, sino que en el futu

ro lo hará, además dicha norma no establece ni la naturaleza jurídica del citado tribunal ni su función jurisdiccional, a diferencia de que la competencia sí la determina, como puede ser la existente en el artículo 318 del Código Federal Electoral.

La aprobación de las reformas constitucionales dieron la pauta para la legislación del Código Federal Electoral que, después de intensos debates en la Cámara de Diputados, - en el mes de diciembre de 1986 fuera aprobado, y para que el día 12 de febrero de 1987 fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El Código Federal Electoral se compone de nueve Libros, que a su vez se subdividen en treinta y cinco títulos, para sumar un total de setenta y nueve capítulos y cuatrocientos siete artículos.

Los lineamientos Generales del Tribunal de lo Contencioso Electoral están previstos en el Libro Octavo que lleva por nombre "Del Tribunal de lo Contencioso Electoral"; el artículo 352 define al tribunal de la siguiente manera: El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el el Libro Séptimo de este Código".

En relación a este artículo y adelantándonos en sus funciones, nosotros consideramos que no existe una similitud entre los Tribunales administrativos y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, por lo que al referirse "... autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja,..." no entendemos cuál es el carácter administrativo; sin embargo, por el momento entendemos que tiene similitud con los tribunales administrativos; además dicho artículo es reiterativo ya que dice "autónomo... dotado de plena autonomía", sin embargo, lo trascendente es que no establece sus actividades jurisdiccionales.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integra con 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios nombrados -- por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos.

Las propuestas de los partidos son presentadas al - Presidente de la Cámara de Diputados, quien las turna a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en un término de 15 días presentará el dictamen en el que funde y proponga la designación de los integrantes del tribunal, posteriormente el dictamen debe someterse a la consideración de la asamblea en los términos del Reglamento para el Gobierno -

Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en caso de ser aprobados los dictámenes se turnarán a la Cámara de Senadores y, en caso de receso del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente hará el nombramiento de los magistrados.

A este respecto comenta Arturó Zaldivar Lelo de Larrea, (54) que la Constitución en ninguna de sus partes autoriza a la Comisión Permanente para nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral, ya que las facultades de la Comisión Permanente se establecen en orden limitativo en el artículo 79 constitucional, y que, en consecuencia el nombramiento de dichos magistrados es inconstitucional.

Debe fungir como presidente del tribunal, el magistrado que designe el pleno para cada elección federal ordinaria.

Los magistrados serán nombrados para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. Su retribución se señala en el pro

(54) Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo.- "Breves Consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral", Revista LEX No. 16 año 4 México, D.F. 28 de febrero de 1989. p. 12.

supuesto de egresos de la Federación.

Para ser magistrado integrante del tribunal, se deben reunir los siguiente requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de -- sus derechos;

- Tener 30 años cumplidos al tiempo del nombramiento;

- Poseer el día del nombramiento, con una antigüedad mínima de cinco años, con título profesional de licenciado en derecho expedido y registrado en los términos de la ley de la materia;

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

- No pertenecer, no haber pertenecido al estado - -

eclesiástico ni ser o haber sido ministro de algún culto;

- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular; y

- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Al parecer estos requisitos son suficientes para -- considerar que los magistrados gozan de una íntegra probidad; a este respecto nosotros consideramos que además de estos requisitos, se debe de crear un sistema de selección, debido a que la imparcialidad de los magistrados no se salva con los requisitos que deben cumplir, puesto que prácticamente los ór ganos que dictaminan y aprueban dichos nombramientos, la mayoría pertenecen a un sólo partido.

El tribunal debe iniciar sus funciones en el mes de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de -- que se trate. En caso de existir elecciones extraordinarias se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva.

Para el cumplimiento de las funciones del tribunal

el presidente nombrará a los secretarios y personal auxiliar que considere necesario. El tribunal cuenta, además con un secretario general nombrado por su presidente para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo.

Los magistrados supernumerarios se ocupan de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las fallas de los magistrados numerarios.

Las facultades del presidente del tribunal se establecen en la ley en orden limitativo y consisten en lo siguiente:

- Convocar a los demás del Tribunal para la instalación de éste;
- Presidir las sesiones del pleno del tribunal, dirigir los debates y conservar el orden durante las mismas;
- Nombrar al secretario general, secretarios y al personal administrativo necesario para el buen funcionamiento del tribunal;

- Representar al tribunal ante toda clase de autoridades;

- Despachar la correspondencia del Tribunal;

- Notificar a los organismos electorales las resoluciones que pronuncie sobre la expedición de constancias de mayoría;

- Notificar a los organismos electorales y al Registro Nacional de Electores para su cumplimiento, las resoluciones que dicte sobre los recursos de que conozca y las demás establecidas en el Código de la materia.

Para ser secretario integrante del tribunal se deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser de nacionalidad mexicana;

- Ser mayor de 25 años de edad;

- Ser licenciado en derecho con título legalmente registrado y estar en pleno ejercicio de los derechos políticos.

Debe notarse que en ninguna parte del Código Federal Electoral se establece las funciones de los secretarios, además de que dichos funcionarios no gozan de tener fe pública, - por lo que consideramos que en lugar de llamarlos secretarios se les debería llamar mecanógrafos o simplemente auxiliares.

El tribunal debe resolver en pleno e integrarse con un mínimo de seis integrantes entre los cuales debe estar el - presidente. Las resoluciones deben de tomarse por mayoría y - en caso de empate el presidente goza del voto de calidad; las sesiones deben de ser públicas.

- Funciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

De acuerdo al artículo 352 del Código, el Tribunal - de lo Contencioso Electoral tiene como funciones las de resolver los recursos de apelación y queja, que se hagan valer en - contra de las resoluciones que dicten los organismos electorales en el proceso electoral, según sea del caso.

En efecto, el proceso electoral, se divide en tres - etapas, que inician en el mes de octubre del año anterior al - de los comicios federales y concluye en el mes de octubre del año de las elecciones federales.

La primera etapa es la que comprende la preparación de la elección, es decir, todos aquellos actos electorales -- hasta un día antes de la jornada electoral; la segunda etapa comprende el día de la jornada electoral, es decir, el día de las votaciones y, la tercera etapa, comprende a los actos posteriores al día de la elección.

Para impugnar los diversos actos de los organismos electorales en las diferentes etapas del proceso electoral, - existen diversos recursos, los cuales son definidos por el - Código en su artículo 313, como aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por el propio - Código Federal Electoral, tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales.

En la primera etapa del proceso electoral se pueden hacer valer los recursos de revocación de revisión y de apelación; el día de la jornada electoral se puede alegar el de -- protesta, que propiamente no es un recurso, ya que el Código - dispone que es el medio para establecer presuntas violaciones el día de la elección y se constituye como un requisito de -- procedibilidad para interponer el recurso de queja, mediante el cual se deben impugnar los actos de los organismos electo-

rales en la etapa posterior al día de la elección.

Las personas que pueden interponer los recursos son las siguientes:

- Los ciudadanos, los representantes de los partidos políticos y asociaciones, así como los candidatos registrados para la respectiva elección, durante la etapa preparatoria de la elección; y

- Los partidos políticos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, durante la etapa posterior al día de la elección.

Los representantes de los partidos políticos y los candidatos durante la jornada electoral podrán presentar el escrito de protesta.

La revocación procede ante la Comisión Federal Electoral respecto de sus propias resoluciones.

Contra los actos acuerdos de las Comisiones Locales Electorales y de los Comités Distritales Electorales, y sobre las aclaraciones que resuelva el Registro Nacional de Electo-

res, procede el recurso de revisión.

La apelación procede contra las resoluciones dictadas al resolverse el recurso de revisión. También procede -- contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral.

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

La competencia en razón de la materia de los organismos electorales se encuentra establecida en el artículo -- 318, el cual dispone que la Comisión Federal Electoral es competente para resolver el recurso de revocación interpuesta en contra de sus propios actos; Las Comisiones Estatales de Vigilancia, son competentes para resolver los recursos de revisión interpuestos contra los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores; Las Comisiones Locales Electorales son competentes para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de los comités distritales electorales.

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Electo-

ral es competente para conocer del recurso de apelación inter-  
puesto en la época preparatoria del proceso electoral, también  
lo es para conocer del recurso de queja; cabe aclarar que to-  
dos los recursos interpuestos dentro de los 5 días previos al  
de la elección, serán resueltos por el Tribunal de lo Contencio-  
so Electoral, al resolver sobre el recurso de queja, con -  
los cuales guarden relación.

Como puede observarse existen otros organismos cola-  
terales al Tribunal de lo Contencioso Electoral que también -  
conocen de recursos. Un tribunal no conoce únicamente de re-  
cursos, sino también y principalmente de acciones, y afirmar -  
que la esencia de un tribunal nace porque resuelve recursos ,  
nos llevaría a pensar que los demás órganos que conocen de --  
ellos serían en todo caso también tribunales, lo que nos pare-  
ce es ilógico.

En esa tesitura, el Tribunal de lo Contencioso Elec-  
toral, al igual que los demás organismos electorales, carece  
de la función distintiva de un auténtico tribunal, que es la  
de decidir acerca de acciones y pretensiones procesales y sus  
correlativas excepciones y defensas, que las partes cuyo in-  
terés jurídico expresan mediante su ejercicio, faltan de dedu-  
cir ante éste, en lo que más adelante insistiremos.

Para la interposición de los recursos debe observarse lo siguiente:

- Deben formularse por escrito y estar firmados por los promoventes, además se debe expresar el acto o resolución que se impugna, el organismo que lo realizó o dictó, los preceptos que se consideran violados y la exposición de hechos ocurridos.

- Se admitirán las pruebas documentales públicas, las cuales precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles; y

- Se deberá acreditar la personalidad del promovente, en caso de que no lo hubiere hecho con anterioridad.

A este respecto considera Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea, (55) que la regulación del recurso de queja es deficiente y que constituye, de hecho, una denegación de justicia, debido a que el escrito de protesta es el medio para establecer violaciones durante el día de la jornada electoral, que no se encuentra claro en la Ley; además porque este moti-

(55) Idem p. 13

que gran parte de los recursos hechos valer fueran desestimados. Por otro lado, porque se limita seriamente la actuación de los partidos políticos que no hayan podido tener representantes en las casillas de que se trate y, por último, porque, es absurdo que en ausencia del escrito de protesta, no pueda probarse por otros medios de violación al voto público.

Nosotros consideramos que también existe la denegación de justicia al establecer el Código que únicamente se admitirán las pruebas documentales públicas, en virtud de que - los partidos políticos se encuentran imposibilitados para obtenerlos en todas las materias procesales es difícil obtener este medio de convicción y en materia electoral es casi imposible, v. gr., el Presidente de una casilla, acompañado del secretario y de los escrutadores, a la hora del escrutinio deciden, en lugar de computar los votos, aproximarlos y asentar sus aproximaciones en el acta correspondiente. En esa hipótesis un representante de partido o de candidato se percató de dicha irregularidad, quien para impugnar los resultados de la votación y los actos de los organismos electorales requerirá de la presencia de un fedatario, cosa que en la práctica es casi imposible conseguir al momento. ¿Cómo, entonces se puede probar un hecho semejante con la prueba documental pública? - ¿Qué ello no sería mejor con la prueba testifical de los re-

presentantes de los partidos que hubieran presenciado los hechos? ¿El fedatario en caso de que se le consiguiera, después de haber sucedido los hechos, de qué daría fe?

Como estas preguntas pueden surgir muchas más que confirman la forzosa necesidad de reformar la legislación electoral.

Para la sustanciación de los recursos, los interesados deben de acompañar al escrito correspondiente, copia de la resolución, un informe relativo del organismo electoral, que se impugne cuyo acto o acuerdo, las pruebas aportadas y todos los elementos que estimen necesarios para que el Tribunal pueda estar en aptitud de resolver el recurso.

Inmediatamente después de haber recibido los recursos, el Tribunal acordará sobre su admisión, desechando de plano aquellos cuando sean notoriamente improcedentes.

El término para interponer la apelación, es de tres días, que empezarán a contarse a partir del día siguiente al que se hubiera notificado la resolución que se recurra.

Por su parte, el organismo respectivo está obligado

a remitir el recurso y demás documentos, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El término para interponer el recurso de queja, es dentro de los cinco días naturales a partir del día siguiente del señalado para la práctica del cómputo distrital; de la -- presentación del recurso se entregará constancia al recurrente.

El Comité Distrital Electoral está obligado a remitir el recurso con los demás documentos que anteriormente hemos señalado, al Tribunal de lo Contencioso Electoral en un -- término de tres días.

Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso -- Electoral recaídas a los recursos de apelación, serán notificadas a la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones Locales Electorales, a los Comités Distritales Electorales, al Registro Nacional de Electores, así como al recurrente, a más -- tardar al día siguiente de que se pronuncia, ya sea por correo certificado o por telegrama.

En relación del recurso de queja, el presidente --

del Tribunal de lo Contencioso Electoral debe de remitir la -  
resolución emitida y el expediente relativo, dentro de las --  
veinticuatro horas, a:

- La Comisión Federal Electoral, cuando se trate -  
de elecciones de diputados de mayoría, para efectos de la en-  
trega de la constancia de mayoría.

- Las comisiones locales electorales para efecto  
de la elección de senadores.

- La Comisión Federal Electoral, cuando se trate  
de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,  
a fin de que por su conducto se haga saber la resolución al -  
Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; y

- Los Colegios Electorales de ambas Cámaras del  
Congreso de la Unión. (Ver apéndice anexo N° 4)

La resolución sobre el recurso de queja se debe -  
notificar a los partidos políticos, mediante cédula colocada  
en los estrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el  
mismo día en que la resolución se dicte, y debe contener el --  
nombre del partido y candidato recurrente, el distrito electo

ral, la elección de que se trate y los puntos resolutivos del fallo. (Ver apendice anexo N° 3)

A la Comisión Federal Electoral y a los Colegios -- Electorales, la notificación se hará mediante oficio, el que deberá ir acompañado de la documentación relativa y copia certificada de la resolución. (Ver apendice anexos Nos. 4 y 5)

Toda resolución del tribunal debe de contener los siguientes datos:

- La fecha y lugar;
- El resumen de los hechos controvertidos;
- El examen y calificación de todas las pruebas -- aportadas (documentales públicas);
- Los fundamentos legales de la resolución;
- Los puntos resolutivos ; y
- El término para su cumplimiento. (Ver apendice -- anexo N° 5)

Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso -- Electoral tienen los siguientes efectos:

- Confirmar, modificar o revocar el acto impugnado;

- Ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría, cuando en la elección respectiva se hayan dado las causales de nulidad establecidas en el artículo 337 del Código Federal Electoral;

- Ordenar a la Comisión Federal no expedir constancia de asignación cuando se den las causales establecidas anteriormente; y

- Ordenar a las comisiones locales no expedir constancia de mayoría, por los mismos motivos señalados anteriormente.

Como podemos darnos cuenta el Tribunal de lo Contencioso Electoral no goza de jurisdicción, además de no tener fundamento constitucional y de que, a nuestro juicio, viola varios preceptos constitucionales; asimismo el procedimiento ante dicho tribunal no se equipara tanto al procedimiento seguido ante los tribunales judiciales, ni ante los administrativos; no existe fijación de la litis como en los tribunales antes señalados; sus resoluciones no cumplen los requisitos para considerarse sentencias, debido a que no sufren como efecto un estado permanente de justicia, es decir, de cosa juzgada, ya que sus resoluciones, en el caso del recurso de queja, pue-

ser ser modificadas por los Colegios Electoral en que son constitucionalmente los encargados de declarar la nulidad de las -- elecciones, y, por si fuera poco, dada la naturaleza de los actos de los organismos electorales y del Tribunal de lo Contencioso Electoral resulta dudoso el derecho de ciudadanos, partidos políticos y candidatos, de alegar las violaciones que se presenten en el proceso electoral, por vía del juicio de amparo; sin embargo, existen otras opiniones de prestigiados publicistas y constitucionalistas, mismas de las que nos ocuparemos a continuación.

## 2.- Discusión sobre la Constitucionalidad del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral.

La publicación del Código Federal Electoral polarizó el criterio de los publicistas de nuestro país, de tal manera, que, por un lado, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, a la cabeza de una de las corrientes, niega sin ambages la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Electoral y la existencia de la jurisdiccionalidad de sus actividades, negando también, por consecuencia, a sus magistrados, que lo sean en rigor sustancial, puesto que la magistratura, como atributo definitorio de un funcionario jurisdiccional no se deriva ni de una disposición legal ni de un nombramiento, aunque así, una y otro de-

nominen a quien es investido con ella.

Por otro lado, el Dr. Raúl Carrancá y Rivas, al frente de la corriente contraria asegura que sí tiene apoyo constitucional dicho Tribunal; que la función que el mismo desempeña sí es jurisdiccional, aunque con matices sui generis, y que -- los impartidores de la justicia electoral, entendida como él -- la expone, son genuinos magistrados.

Tercia la polémica Burgoa-Carrancá el Dr. Emilio -- Krieger Vázquez sin entrar, propiamente dicho, al tema de la Constitucionalidad del Tribunal, señalando la falta de respeto de todos los órganos electorales al nuevo orden jurídico de la materia, con lo que justifica, por otro lado, su renuncia pública al nombramiento de Magistrado del que fué investido.

La polémica mencionada llegó a su punto culminante con el debate académico Burgoa-Carrancá en el Auditorio Jus -- Semper Loquitur, de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., a principios del mes de marzo de 1989.

Este debate originó una serie de opiniones de congedores de la materia electoral, por lo que consideramos que

para entender esta discusión en torno a la Constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Electoral es necesario comparetrarnos en estas dos tesis.

a) Tesis del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela sostiene en su obra "Dialectica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral - - (TRICOEL)", haciendo un estudio comparativo entre los Tribunales Administrativos de México y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, lo siguiente:

CAP. I.- Inexistencia préterita y presente del Contencioso Electoral en México.

CAP. II.- Características jurídicas de todo Tribunal.

CAP. III.- El TRICOEL es un mero órgano revisor - - electoral.

CAP. IV.- Los "Magistrados y el Secretario General del (TRICOEL).

Inicia su tesis afirmando que en México no existe , ni ha existido el Contencioso Electoral, y lo hace de la siguiente forma: "En nuestro país no existe el llamado "Contencioso Electoral".(56) Esta afirmación la hace el autor debido a que comparó al Contencioso Electoral con el Contencioso Administrativo. Encuentra que difieren , por que en éste la funcional jurisdiccional se desarrolla inter-partes, con la finalidad de dirimir una controversia cuya decisión se encomienda a un tribunal que no depende de los órganos estatales ante -- los cuales se desenvuelve el procedimiento. Dicho juicio o -- proceso, que configura el Contencioso, en sentido estricto, -- se inicia con una acción que se ejerce una vez que se ha agotado el procedimiento ordinario , cuya resolución se impugna.

A diferencia del Contencioso Administrativo, comenta el Dr. Burgoa, el proceso electoral comprende las siguientes etapas: La preparación de la Elección, la Jornada Electoral y la posterior a la elección, interviniendo en esta última etapa, los Comités Distritales Electorales, las Comisiones Locales Electorales y la Comisión Federal Electoral y, -- para impugnar los diversos actos de los organismos electora--

(56) Burgoa Orihuela, Ignacio.- Dialéctica Sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) 1er. edición México 1988, p. 7.

les, existen varios recursos entre los cuales destacan el de revocación, revisión, apelación y queja. Asimismo, de estos recursos conocen, respectivamente, la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Estatales de Vigilancia, las Comisiones - Locales Electorales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este último, sostiene el autor en comentario, actúa como intermediario entre la aludida Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, por una parte, y los Colegios Electorales de las Cámaras, por la otra, y como los Colegios Electorales son, constitucionalmente, los encargados de calificar las elecciones y en consecuencia, declarar la nulidad de las votaciones y las elecciones, sin que legalmente puedan ser recurridas sus decisiones, es por lo que el Dr. Burgoa afirma: "Es en atención a esta inimpugnabilidad por lo que en México no existe el Contencioso Electoral, pese a que es un órgano - meramente revisor, que actúa dentro del 'proceso electoral' su peditado a las resoluciones de los mencionados Colegios, tenga la denominación pomposa del 'Tribunal de lo Contencioso Electoral'.(57)

La segunda premisa de la que parte el Dr. Burgoa ,

(57) Ibidem. p. 9.

es la que se encuentra en el capítulo segundo de su obra, en la que afirma deductivamente que un Tribunal que se integra en forma unipersonal o colegiado, es un órgano del Estado al que la Constitución o la Ley encomiendan, primordialmente, el ejercicio de una función jurisdiccional (supra Cap.1-3 p. 24), que propiamente consiste en decidir en Derecho una controversia inter-partes. Asimismo que dichos órganos pueden o no depender del poder judicial -el caso de los Tribunales administrativos- por lo tanto de esta deducción genérica el eminente jurista afirma que, de estos elementos se derivan las características que diferencian a un Tribunal de cualquier otro órgano del Estado.

Por otro lado el Dr. Burgoa se fundamenta en la Doctrina del Derecho Procesal, afirmando que el fin de un Tribunal es decidir una controversia inter-partes, para lo cual se apoya en Piero Calamandrei, quien sostuvo que "Las personas -- que colaboran en el proceso (los sujetos del proceso) son, al menos, tres: el órgano judicial, que tiene el poder de dictar la providencia jurisdiccional y las partes: esto es, la persona que pide la providencia ('actor en el proceso de cognición; acreedor en el proceso ejecución y aquella a la cual la providencia se pide ('demandado' en el proceso de cognición: 'deudor' en el proceso de ejecución): Judicium est actus trium per scriptum, actoris rei, iudicis. Agrega tan distinguido procesa-

lista, que el proceso se desarrolla como una lucha de acciones y de reacciones, de ataques y de defensas, en la cual, cada uno de los sujetos provoca, con la propia actividad, el movimiento de los otros sujetos, y espera después, de ellos, un nuevo impulso para ponerse en movimiento a su vez". (58) En forma semejante el Dr. Burgoa se apoya también en el distinguido procesalista Francesco Carnelutti, quien afirmó: "Llamo litigio al conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Basta ahora, así en latín como en italiano, la palabra lite ha servido para significar no sólo el conflicto de intereses, que, como veremos, constituye el contenido del proceso, sino también el proceso mismo: cuando por ejemplo, los romanos decían sub iudice lis est; la adoptaban para indicar el conflicto y, en cambio, en la frase litem inferre orare, para designar el proceso". (59)

De las dos opiniones de los ilustres tratadistas, el Dr. Burgoa considera que el elemento de un órgano del Estado para que pueda denominarse Tribunal es, precisamente, que re-

(58) Ibidem. p. 20.

(59) Ibidem. p. 21.

suelva controversias inter-partes, de tal forma que para las distintas controversias que existen en el país existen órganos jurisdiccionales para su solución. Más adelante afirma - el mismo autor, que la controversia inter-partes se llama litigio o litis que significa contender, disputar, pleitar, que por lo consiguiente el Tribunal para poder decidir en Derecho (jurisdicción), debe de conocer del litigio mediante la sustanciación de un proceso o juicio que, materialmente se inicia - con una acción que ejerce el actor en contra del demandado.

Comenta el Dr. Burgoa que aplicando este criterio - al Contencioso Administrativo tendríamos que una vez agotados los recursos ordinarios nace éste y, por lo tanto, explica el autor, que la doctrina mexicana aduce como característica del Contencioso Administrativo las mismas que concurren en cualquier proceso, sin hacer caso de la materia que conozca.

De la anterior exégesis, el Dr. Burgoa confronta el proceso judicial o administrativo a la materia del "Contencioso Electoral", y dice que las controversias electorales, a diferencia de las administrativas, entrañan a dos o más sujetos que son los partidos, asociaciones políticas o candidatos a cargos de elección popular y que para solucionar dichas controversias se debe instaurar un proceso o juicio, ante un Tri

creado para tal efecto, independientemente de la denominación que la Ley le otorgue. Asimismo, que en este juicio o proceso, las partes tendrían el derecho de ofrecer pruebas y una vez agotada la sustanciación, correspondería al Tribunal dictar la sentencia que correspondiera, pero dicho Contencioso Electoral, al igual que el Contencioso Administrativo, debe nacer cuando se hayan agotado los recursos ordinarios, y que por lo tanto sin las anteriores características, no puede hablarse de Contencioso Electoral ni de Contencioso Administrativo, como ocurre en el contencioso electoral establecido en el Código Federal Electoral, que sustancia recursos que proceden contra actos no definitivos dentro del proceso electoral, ya que considerar, en este orden de ideas, que al existir en México un contencioso electoral, según lo mismo que afirma, que cualquier órgano del Estado que conozca de recursos, sería un Tribunal. El Dr. Burgos difiere totalmente afirmando: "En otras palabras, el conocimiento de un recurso no convierte en Tribunal al órgano revisor. Continuar lo contrario equivaldría considerar como 'Tribunal de lo Contencioso Electoral', a los diferentes organismos electorales que tienen competencia para resolver los recursos que establece el Código correspondiente, como la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Estatales de Vigilancia y las Comisiones Locales Electorales (art. 318

de dicho Código)". (60)

En el capítulo tercero sostiene el eminente jurista que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no es en verdad un Tribunal, en estricto sensu, sino que es un Órgano revisor, por lo que él lo denomina TRICCEL, y lo dice fundamentándose en que dicho Órgano electoral no reúne los atributos esenciales de todo tribunal, porque el Código Federal Electoral lo define, en el artículo 112, como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja, sin que le confiera la facultades jurisdiccionales propriamente dichas. A este respecto afirma el Dr. Burgos que el Código Federal Electoral, redu jo al mencionado Órgano electoral a ser un Órgano revisor, de los actos de los organismos electorales susceptibles de ser im pugnados mediante los recursos citados.

El Dr. Burgos establece que contrariamente a las -- normas sustanciales que distinguen a todo Tribunal, independientemente de la materia que conozca, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICCEL), presenta las siguientes características:

(60) Ibidem p. 29

"a). No decide controversias inter-partes, o sea, - los conflictos que se suscitan en materia electoral entre los sujetos colectivos o individuales y los órganos electorales - con motivo de las elecciones.

Por lo tanto, ante él no surge ningún debate, disputa, litigio o pleito. Consiguientemente, ante él no se sustancia ningún proceso o juicio con motivo de ninguna contienda que surja de las elecciones". (ver apéndice anexo N° 5).

"b). Se contrae a resolver los recursos de apelación y queja que dicho código establece". (Art. 352, del C.F.E.)

"c). Debe de resolver tales recursos dentro de los cinco días naturales anteriores a la instalación de los Colegios Electorales (Art. 332, frac. II C.F.E.). Para que estos estimen la última y definitiva decisión sobre la calificación de las elecciones y la nulidad de las mismas y de votación. - (Art. 60 Const. y 338 del C.F.E.)

"d) No se observa ninguna formalidad de sustanciación de dichos recursos, decidiéndolos de plano.

"e). No escucha en defensa a los adversarios de los recurrentes.

"f). No recibe pruebas que no hubiesen sido aportadas ante los organismos electorales de los que amaran los acuerdos recurridos (art. 316), en la inteligencia de que tales probanzas sólo deben consistir en documentos públicos. -- (art. 315 frac. II).

"g). No es competente para declarar la nulidad de ninguna elección o votación, pues esta facultad es exclusiva de los Colegios Electorales de ambas Cámaras integrantes del Congreso de la Unión.

"h). Sólo puede ordenar a la Comisión Federal Electoral y a las comisiones locales electorales no expedir constancias de mayoría o las de asignación, según el caso, cuando exista alguna causa de nulidad de la elección a que se refiere el artículo 317 del Código (art. 315 fracs. II, III y IV). Dicha orden, por lo demás se autoja ineficaz por las siguientes razones: según el artículo 317 del Código Electoral, en ningún caso la interposición de los recursos suspenderá los efectos de los actos y resoluciones reclamadas. Por ende, la promoción de la queja contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital en base a cualquier causa de nuli-

dad de alguna elección (art. 327), no evita que, conforme a tales resultados, se expidan las constancias a que se refiere el artículo 335, acto éste que vuelve inoperantes las órdenes de no expedición a que este precepto alude.

"i). Sus resoluciones no son definitivas, ya que -- pueden ser modificadas, revocadas o hacerse nugatorias por -- los Colegios Electorales de ambas Cámaras Legislativas, que -- son los órganos supremos en materia electoral, a propósito de la facultad de calificar las elecciones con que la constitución y la ley los envisten. Según lo advertimos en el ejercicio de ella se pueden tratar todas las cuestiones electorales que hubieren suscitado dentro del proceso respectivo y resuelto -- por los órganos correspondientes. Sería absurdo que sobre -- tal facultad y sobre las decisiones inatacables de sus cuerpos titulares, prevaleciera jurídicamente alguna determinación del TRICOEL o de la autoridad electoral que marcara la supremacía de dichos Colegios Camarales". (61)

En el cuarto y último capítulo, el Dr. Ignacio Burgoa afirma que los magistrados del Tribunal de lo Contencioso

(61) Ibidem. p. 36.

Electoral, no son magistrados en stricto sensu, debido a que por magistrados debe entenderse aquellos que pertenecen a un tribunal, y como el Tribunal de lo Contencioso Electoral no es en verdad un tribunal, en consecuencia sus integrantes no son magistrados en estricto sensu; por el contrario son magistrados lato sensu y menciona que por magistrado lato sensu debe entenderse a cualquier persona que ejerza un cargo o empleo público, asimismo afirma que en los términos del artículo 153 del Código Federal Electoral, son nombrados a propuesta de -- los partidos políticos que hacen al Presidente de la Cámara de Diputados y que después de que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales emite el dictamen de dichas propuestas, son sometidas a la aprobación de la Asamblea o, en caso de receso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y como las decisiones en ambas instituciones se toman por mayoría de votos y como la mayoría pertenece al partido en el poder, los magistrados son nombrados por el P.R.I. y por lo tanto la imparcialidad de los magistrados está en tela de juicio.

De las anteriores consideraciones el Dr. Burgoa llega a la siguientes conclusiones:

- El llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral -

(TRICOEL) no es un verdadero tribunal, sino un órgano revisor electoral.

- Los magistrados que lo componen no tienen esta calidad en sentido estricto y su designación no se formula por los diversos partidos políticos, sino que provienen, en el fondo, del P.R.I., ya que los miembros de éstos son los que mayoritariamente integran los órganos competentes para hacer tal designación.

- Los magistrados supernumerarios no integran el pleno del TRICOEL, salvo que suplan a un magistrado numerario, fungiendo sólo como supervisores y directores del trámite de los recursos de apelación y queja como si fueran secretarios de acuerdos, aunque sin tareas específicas.

- El Secretario General del TRICOEL es el administrador financiero y económico de este órgano revisor, sin que tenga facultades para dar fe de sus actuaciones.

- El sostenimiento del TRICOEL implica una pesada carga para el erario público y, por ende, para el pueblo de México, sin beneficio efectivo para la democracia mexicana por carecer dicho órgano de potestad anulatoria de las elecciones

y votaciones.

- Por ser muy oneroso y por su inanidad debe ser su primido o transformarse en un auténtico tribunal electoral, - lo que se antoja utópico.

- Los magistrados del TRICOEL, como servidores públicos, tienen impedimento legal para litigar, por decoro personal; durante los largos períodos en que permanecen inactivos, debieran renunciar a sus sustanciosos emolumentos (Sueldos, bonos y automoviles en comodato).

c) Tesis del Dr. Raúl Carrancá y Rivas.

En el mes de agosto de 1988, el Dr. Carrancá y Rivas en su obra denominada La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos sustenta su tesis que consiste en lo siguiente:

El Dr. Carrancá plantea que las reformas constitucionales a los artículos 52, 53 segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III, IV; 56, 60 y 77, fracción IV, tanto como el Código Federal Electoral, constituyen una importante renovación política en la vida de la República Mexicana y que

su objeto es garantizar, a su posibilidad, la madurez y efectividad de la democracia nacional.

De dicho planteamiento, el Dr. Carrancá considera - que lo importante es averiguar si los derechos políticos del pueblo mexicano son garantías constitucionales del gobernado y que, para despejar esta interrogante, es necesario tratar - un tema colateral al anterior que sería: ¿El Tribunal de lo - Contencioso Electoral es constitucional? Afirma el autor que si la respuesta es afirmativa entonces se preguntaría ¿Cuál - es el alcance de las resoluciones de este tribunal y cuál su naturaleza jurídica?

Para contestar a dichas cuestiones, el Dr. Carrancá se apoya en el texto del artículo 60 constitucional, afirmando que no hay duda de que la creación del Tribunal, así como la prescripción de que cada Cámara califique las elecciones - al margen de corresponder al principio de la autocalificación, sitúa el asunto en un nivel constitucional del más alto rango, y que, por lo tanto, toda posible controversia depende del -- marco jurídico de la propia Constitución, la que determina -- que es obligación del gobierno federal preparar, vigilar y de sarrollar los procesos electorales y que más aún, es el propio Constituyente permanente el que prescribe que la ley de-

termina los organismos que tengan a su cargo conocer de los recursos, además que es la propia ley la que determina los diversos medios de impugnación que garanticen las actividades de los organismos electorales y es ésta la que instituye un Tribunal que conozca de la materia en comentario y que, por lo tanto, es ésto lo que hace que los alcances y naturaleza de este órgano sean eminentemente jurídicos y constitucionales.

Por otro lado, afirma el Dr. Carrancó y Rivas que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral se encuentran sujetas a modificación de los Colegios Electorales de ambas cámaras, las que serán la última instancia en la calificación de las elecciones y de esto se deduce que, por una parte, hay una instancia superior aunque típicamente política y acorde al sistema de la autocalificación; por la otra el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que es una instancia relativa contraria al sistema de autocalificación, es decir, que éste sistema permite la injerencia de una fuerza ajena, que no es espuria, lo que trae a resumir que el artículo 60 constitucional es de carácter ecléctico, que busca mantener un equilibrio entre los aspectos político y jurídico, y que sí atiende con cuidado a la ratio legis de la propia constitución, entre ambos sistemas señalados; desde el punto de vista

político sería incoherente y contradictorio que los Colegios -  
ElectORAles, proviniendo de la misma fuente constitucional que  
el Tribunal, hicieran nugatorias sus resoluciones y además que  
es lógico que ambas instituciones nacidas de la misma fuente -  
constitucional, las segundas niequen la razón jurídica del pri-  
mero.

Otro de los aspectos que toca al Dr. Carrancá en su  
tesis es el referente a los derechos políticos y comienza - -  
afirmando el autor que la verdadera materia específica del Tri-  
bunal de lo Contencioso Electoral son los derechos políticos -  
del pueblo mexicano, que por su naturaleza son constituciona-  
les y que, por el contrario, la tesis de la Suprema Corte de -  
Justicia de la Nación, en el sentido de que el voto no es ga-  
rantía constitucional, es errónea. Debido a que el voto es --  
una consecuencia política de la libertad de expresión, es de-  
cir, que votar es manifestar una idea política, de lo que se -  
deduce que violar el voto, es también violar la garantía cons-  
titucional establecida en el artículo 6 y que, por lo tanto, -  
el propio texto de la Carta Magna en sus artículos 60 y 41 - -  
prescriben la creación del Tribunal de lo Contencioso Electro-  
ral, que califica las controversias con motivo de los derechos  
políticos que son evidentemente constitucionales.

Más adelante en su obra el Dr. Carrancá y Rivas censura al sistema de autocalificación en nuestro país, arguyendo que los artículos 52, 53, 60 y 77, fracción VI, optan por consagrar en la Ley Suprema la doctrina de la autocalificación de las elecciones, en lo tocante a diputados y senadores; pero que dicha doctrina se fundamenta en que la calificación de las elecciones de un poder diferente al legislativo socava la fuerza de éste y, a su vez, puede conducir al enfrentamiento de poderes, lo que se suprimiera la intervención de la Corte que regulaba el recurso de reclamación en el artículo 60 - constitucional anterior y que, por lo tanto, la Suprema Corte renunció a intervenir en materia electoral y, en consecuencia, -se pregunta el autor- ¿debe dejarse de regular la materia electoral en un Código Federal Electoral y controversias electorales? Afirma el Dr. Carrancá, que por el contrario, debe de haber un Tribunal y jueces electorales, que suplan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal forma que ahora con ésta Ley Electoral se le quitó un peso a la Corte que la ensuciaba, que la dañaba, lo que equivale a que dicha prerrogativa peligrosa se traslade a un Tribunal que puede ser también ejemplar.

El Dr. Ignacio Burgca, sostiene que la tendencia jurídico-política de nuestro país rechaza toda ingerencia de au

tenticos órganos jurisdiccionales en materia de elecciones, lo que en otras palabras significa que la Corte no debe inmiscuirse en aspectos políticos como establece la Carta Magna en el artículo 97, ya que de lo contrario la Corte en lugar de actuar en última instancia como un órgano jurisdiccional de la más alta investidura, con carácter coercitivo e imperativo de la actuación de los inferiores jerárquicos, se convierte en un órgano policiaco de investigación al servicio de las autoridades administrativas o judiciales, que viene a colocar a la Corte en una indigna tesitura de ser contradicha o menospreciada, por dichas autoridades. El Dr. Burgoa se fundamenta en un voto del Ministro Ignacio L. Vallarta, quien sostuvo que la Suprema Corte no debe tener ingerencia directa o indirecta en negocios meramente políticos.

Por su parte el Dr. Raúl Carrancá afirma que el fundamento del Dr. Burgoa no es absoluto, debido a que el Ministro Vallarta hablaba en las condiciones de su tiempo, o sea -- que Vallarta expresó sus votos en una época complicada de México, ya que dicho ministro de manera tácita intervino y consintió la intervención de la Corte en materia política y como -- ejemplo el Dr. Carrancá cita el voto del ilustre Ministro defensor del poder judicial, que consiste en lo siguiente: "Acusado el jefe político del Tecali ante el Juez de Distrito de -

Puebla, de haber infringido la Ley Electoral, se dirigió éste al gobierno del Estado con fecha 29 de junio de 1880, pidiendo le previniera a aquel jefe político se presentara ante el juzgado para tomarle su declaración preparatoria". (62)

Más adelante el Dr. Carrancá vuelve a citar esta resolución en la forma siguiente: "Por estos fundamentos se resuelve: que el juez de Distrito del Estado de Puebla es el -- competente para conocer, sin previa declaración del jurado establecido por la Constitución Local de la causa que está instruyendo al jefe político de Tecali y que ha motivado la presente controversia". (63) Por las citas antes apuntadas, -- afirma el Dr. Carrancá, que no hay duda que el voto del Ministro Ignacio Luis Vallarta demuestra claramente que él acepta la intervención de la Suprema Corte de Justicia y por ende, la actuación del Juez de Distrito en materia política, por lo que afirma el Dr. Carrancá que las opiniones del Ministro Vallarta deben de desmenusarse ya que el pensamiento del ilustre defensor del poder judicial supone que la Corte no debe de intervenir cuando el conflicto es eminentemente de naturaleza política.

(62) Carrancá y Rivas, Raúl.- La protección jurisdiccional de los Derechos Políticos.- México, 1988, p. 20

(63) Ibidem.

Otra de las afirmaciones que hace el Dr. Carrancá en su tesis, es que lo electoral y lo Constitucional no riñen con lo político, lo que significa que lo jurídico no riñe con lo político. Para sustentar tal afirmación, el Dr. Carrancá se fundamenta en los estudios constitucionales sobre las facultades de la Suprema Corte de Justicia que realizó José María Iglesias, en los que sostiene que ningún conflicto político que ocurra en la República puede ser ajeno a la Corte Suprema y que ello, el Congreso Constituyente de 1917 el diputado Machorro Narvaes defendió en contra de la Primera Comisión de Constitución que negó la intervención de la Corte en materia política, argumentando lo siguiente: "La circunstancia de tratarse de conflictos políticos no es objeción para quitarles su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea se han disputado, de conflictos políticos, como los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invaciones del Poder Federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones por los Estados de facultades federales..." (64)

De las anteriores consideraciones manifestadas por -

(64) Ibidem. p. 45.

el Dr. Carrancá y Rivas podemos resumir sus conclusiones a las siguientes:

- El Tribunal de lo Contencioso Electoral tiene un --  
origen constitucional.

- Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso --  
Electoral son compulsivas y de carácter constitucional.

- El voto público es una consecuencia de la libertad  
de expresión establecida en el artículo 6 Constitucional y por  
ende es también una garantía constitucional.

- El sistema de la doctrina de autocalificación ha --  
sido acogido por nuestra Carta Magna, no obstante que existen  
contradicciones en la calificación del poder ejecutivo.

- El pensamiento del Ministro Ignacio L. Vallarta --  
en el sentido de que la Corte no debe intervenir en cuestiones  
políticas ha sido mal utilizado, debido a que la Corte en va-  
rias ocasiones ha intervenido en cuestiones de ésta naturaleza,  
lo que significa que cuando se pretende citar la opinión del --  
ilustre ministro se debe desmenuzar su pensamiento.

- La Naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Electoral surge del artículo 60 Constitucional, que es de carácter ecléctico y busca mantener un equilibrio entre el sistema de autocalificación, que es eminentemente político, y el jurídico que es el que sustenta al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

- Lo electoral y lo constitucional no riñen con lo político y, por ende, lo jurídico no riñe con lo político, y

- Que los argumentos preferidos en contra de los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral, son términos peyorativos que no dañan su investidura.

El Dr. Miegler Vázquez, que fuera magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como lo es aún el Dr. Carrancá y Rivas, renunció a su investidura el primero de septiembre de 1998. Días después concedió una entrevista a la revista Proceso en la que expuso su opinión en torno al funcionamiento de dicho tribunal y a la calificación que hizo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en la jornada electoral de dicho año.

d) Posición del exmagistrado Dr. Emilio Krieger Vázquez.

El Dr. Emilio Krieger renunció al cargo de magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral el día 1 de septiembre de 1988, y días después en una carta dirigida al Presidente de la Cámara de Diputados en la que afirma, que los magistrados del Tribunal en comentario fueron utilizados para darle un barniz de legalidad a la elecciones, debido a que el Tribunal no aportó nada para el proceso de democratización -- del país.

Entre otras afirmaciones, el Dr. Krieger sostiene - que en el informe de trabajos del tribunal existen datos que precisaban que en múltiples casos las actas estaban alteradas y no correspondían con las copias que se habían entregado a los partidos políticos, por lo menos en 490 casillas electorales, lo que significaba que existían los elementos suficientes para que el Colegio Electoral anulara las elecciones, por lo que, afirma el Dr. Krieger que los Colegios Electorales calificaron las elecciones de una manera prepotente sin tomar en cuenta la opinión del Tribunal.

Por otro lado afirma el Dr. Krieger que los Cole-

gios Electorales vulneraron la opinión pública al no permitir que se abrieran los paquetes electorales, y que dicha violación fué originada por el P.R.I., el cual se defendió con todos los elementos de que disponía con el fin de conservar el poder que ha sustentado durante casi 60 años en la vida política del país, y que el Tribunal en lo sucesivo podría funcionar eficazmente, si se dotara de otra estructura jurídica y se modificara el Código Federal Electoral, el cual adolece de muchas lagunas; entre las que menciona el Dr. Krieger, destaca, en primer lugar, que el Tribunal debe de gozar de una absoluta autonomía de los poderes de la Unión; segundo, que debe tener facultades suficientes para recibir y calificar las pruebas -- presentadas por los interesados; tercero, que es necesario su ubicación para que quede claro si es simplemente un órgano que revisa la legalidad del proceso y cancela los actos que resultan ilegales o es un Tribunal de última instancia y si es el que determina si las elecciones se verificaron conforme a derecho, sin vicios en el proceso electoral, de tal forma que el Dr. Krieger considera que el Tribunal se convertiría en un Tribunal político, es decir, en un genuino órgano jurisdiccional en materia política, como existen en Francia, Colombia, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela entre otras partes.

e) Punto de vista al que hemos arribado.

De las tesis expuestas, nosotros consideramos que - la naturaleza jurídica de la función jurisdiccional nace precisamente del texto de la constitución política del país, es decir, que el Constituyente, originario pudieramos llamarlo, y el Permanente, es quien prescribe la función jurisdiccional - de los órganos del Estado, a través de la Constitución y no - de las leyes secundarias, como son las federales, las locales, etc., puesto que de lo contrario sería insensato pensar si - quiera que una ley secundaria estableciera la división de poderes, cosa que sería incoherente debido al sistema de constitución que siempre nos ha regido, de tal forma que el texto del artículo 60 constitucional, al establecer que "...instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la - ley...", está afirmando que en el futuro lo hará ya que a la fecha no lo ha constituido, como afirma el Dr. Ignacio Burgos Orihuela; empero, suponiendo que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como sostiene cronológicamente el Dr. Raúl Carrancá y Rivas tuviera un origen constitucional, sería un Tribunal - sin función real jurisdiccional, pues no juzga ni hetero compone literatura alguna. La declaratoria formal de la constitución no implica, necesariamente, la sustancia o naturaleza del órgano, pues la denominación, en rigor no la denota.

A diferencia de la función jurisdiccional, la competencia puede nacer de una ley secundaria, y en realidad así sucede, como pueden ser las leyes adjetivas o las orgánicas, como en el caso de las del Poder Judicial del Distrito Federal, que determina la competencia de los juzgados de arrendamiento inmobiliario, familiares, concursales, etc. De esto se desprende que el Constituyente Permanente sólo ordenó que una ley secundaria determinara la competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, o sea, el Código Federal Electoral que, nos parece, paradójicamente prescribió la competencia de un Tribunal inexistente, lo que explica que, a su vez, éste sustancialmente carece de jurisdicción.

Esto es contradictorio, pues se regula la competencia de un Tribunal sin existencia constitucional. En la práctica -me refiero a la pasada contienda electoral-, el Tribunal de lo Contencioso Electoral no ejerció ninguna función jurisdiccional, toda vez que sus resoluciones, en el caso del recurso de quiebra, no resolvieron definitivamente; en cambio, los Colegios Electorales, en los términos del artículo 60 Constitucional, fueron los que los resolvieron en definitiva; en consecuencia, los Colegios Electorales sí tienen plena jurisdicción y no así el mal llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Ahora bien del artículo 352 del Código Federal --

Electoral, se deduce que la naturaleza jurídica del Tribunal - no se encuadra dentro de la administración de justicia federal, sino por el contrario, se pretendió que se asemejara a la justicia administrativa que, suponiendo que formara parte de este tipo de justicia, su jurisdicción, de acuerdo a las doctrinas procesales antiguas, se parecería a la llamada jurisdicción retenida, que se aplicó hace muchos años en Francia y que, como ya hemos dicho anteriormente, la jurisdicción retenida no es en verdad una función jurisdiccional, debido a que requiere de la homologación, es decir, del reconocimiento de sus resoluciones por parte de las autoridades administrativas. Ahora bien, si toda vez que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, a diferencia de los tribunales judiciales o administrativos que se deciden controversias inter-partes, en las que se desarrolla un proceso con todas sus esencialidades, además existen dos instancias para normar la actuación de los inferiores jerárquicos y por si fuera poco se permite la interposición del juicio de amparo como control de la constitucionalidad, y como afirma el Dr. Ignacio Burgoa, es esto lo que caracteriza y distingue a los tribunales de cualquier otro Órgano del Estado, por lo que podemos afirmar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no reúne los requisitos para considerarse un genuino tribunal y - además, su estructura y funcionamiento no se asemeja tanto a los tribunales judiciales como a los administrativos, por lo -

que si no se puede encuadrar dentro de los tipos de tribunales anteriormente señalados, se puede afirmar que sería, en todo caso, si no fuera una simulación política con visos mal dibujados de legalidad, a un tribunal especial, atendiendo a la materia que conoció más no dentro del concepto de especialidad prohibida por el artículo 13 Constitucional.

Cabe aclarar que todo tribunal debe de resolver controversias inter-partes, aunque eventualmente decida asuntos incontestables o incontestados, como en el allanamiento y la jurisdicción voluntaria. Lo que caracteriza, por tanto, a un autentico tribunal, es su actividad heterocompositiva, precisamente porque la incontestabilidad eventual, que no puede ser de otra manera, no es definitiva un tribunal auténtico.

Además, el Tribunal de lo Contencioso Electoral violó la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, ya que en el Código Federal Electoral no se previene de esta violación constitucional, por lo que consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede quedarse al margen de estos problemas, que ponen en peligro la constitucionalidad de nuestras leyes, razón por lo que afirmamos que la Corte sí debe de intervenir en estas cuestiones a través del juicio de amparo, sin importar que la Corte se involu-

cre en asuntos de fondo político, que se ha hecho siempre ha conocido, y sin temer a que sea censurada, ya que existen varios países que en la actualidad han desafiado a la doctrina de la división de poderes, que ha sido sustentada por los seguidores del sistema de justicia continental europea francesa; sin embargo, éstos países, a pesar de quebrantar este principio, no han roto con el equilibrio de poderes, de tal forma que la Suprema Corte de Justicia debe ser siempre, sin importar si el acto es legislativo, administrativo o jurisdiccional, un vigilante de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los servidores públicos, por lo que se infiere que lo jurídico con lo político, como afirma el Sr. Rodi Carrancá, no riñen, sino por el contrario, ambos son complementarios.

Con lo que respecta a la invitación del Sr. Ignacio Burgoa Orihuela, que hizo en la discusión académica Burgoa-Carrancá, a este último en el sentido de que renunciara a su cargo en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, así como el elogio de la renuncia del Dr. Emilio Krieger, los consideramos un error, como fué la aceptación de la renuncia del Dr. Krieger Vázquez, ya que en los términos del artículo 36 de la Carta Magna, las funciones de jurado y las electorales son inrenunciables por mandato constitucional.

En suma, podemos decir que la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral fué un intento infructuoso que no constituyó un avance para la democracia nacional, sino por el contrario, actuó como un órgano revisor, como si se tratara de los mal llamados tribunales de jurisdicción retenida, al haber satisfecho únicamente los requisitos de forma, con lo cual dió un barniz de legalidad a las pasadas elecciones, a cambio de violar los artículos 13, 14, 36 fracciones III y V, 60, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si el voto es consecuencia de la libertad de expresión -como afirma el Dr. Carrancá-, también violó el artículo 6 de la Carta Magna; así como los artículos 336, 337, 339, 340 y 341 del Código Federal Electoral; sin embargo, consideramos que lo ocurrido en las elecciones de 1928, debe ser una experiencia que ayude en lo sucesivo a reformar la Constitución, los ordenamientos electorales y a crear un genuino Tribunal que actúe como un verdadero órgano jurisdiccional en las contiendas electorales, para lograr una efectiva democracia y lograr hacer del país, un México más justo, más libre y más democrático.

### 3.- PERSPECTIVAS HACIA UN VERDADERO CONTENCIOSO ELECTORAL EN MEXICO.

Antes de abordar el tema que nos ocupa, cabe destacar que todos los juristas que han estudiado el problema de -

lo Contencioso Electoral en México, han coincidido en que debe crearse o modificarse el actualmente llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Entre estos eminentes juristas destacan el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el Dr. Paúl Carrancó y Elvas, el Dr. Emilio Krieger Vázquez, el Dr. José Paoli, el Dr. José de Jesús Orozco, el Lic. Arturo F. Saldivar, el Lic. Antonio García Orozco, entre otros. Nosotros, al igual que estos prestigiados juristas, guardando siempre las debidas proporciones, consideramos que debe crearse un genuino Tribunal que conozca de la materia Electoral, con las siguientes características:

a) Creación de geminos tribunales electorales, federales y locales, estos últimos repartidos en cada una de las entidades federativas, que gocen de plena jurisdicción para anular desde la votación en una casilla, hasta una elección de un distrito, municipio o entidad federativa y que sean autónomos e independientes de los tres poderes conocidos.

b) Que dichos tribunales conozcan y resuelvan controversias inter-partes, tanto en materia política, como en materia electoral y con fuero tanto local como federal.

c) Que su integración sea con magistrados que hayan

pasado los exámenes de aspirantes y de magistrados por oposición, en forma semejante a la de los Notarios Públicos y que, además, cumplan con los requisitos siguientes:

I.- Ser licenciado en Derecho, con título legalmente registrado y con experiencia profesional por más de 10 - - años.

II.- No pertencer, ni haber pertencido a ningún partido político o asociación política.

III.- No ser, ni haber sido ministro de algún culto religioso.

IV.- Tener una edad mayor de 35 años.

V.- No haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido electo candidato.

VI.- No haber sido procesado por ningún delito.

VII.- Estar en pleno goce de sus derechos políticos.

VIII.- Gozar de una íntegra probidad.

Una vez que el Aspirante hubiese acreditado sus exámenes y cumplido los requisitos antes señalados, el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales en su caso, entregarían al aspirante el nombramiento de magistrado del Tribunal correspondiente.

d) Que dichos tribunales estuvieran regidos tanto por los ordenamientos electorales, como por sus propias leyes orgánicas.

e) Los Tribunales del Contencioso Electoral, al igual que los del Contencioso Administrativo, conoceran una vez que se agotaran los recursos ordinarios ante los organismos electorales.

f) Los recursos ordinarios podrían ser semejantes a los que existían en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPEE), con excepción del recurso de queja y del de reclamación.

g) Los Tribunales tendrían facultades para investigar sobre la legalidad de las elecciones, con el objeto de llevar de tal facultad a la Suprema Corte de Justicia (art. 97 Constitucional), así como los requisitos de elegibilidad de los candidatos.

h) En dichos procesos se establecería la suplencia de la deficiencia de la queja.

i) En dichos procesos contenciosos electorales - - existirían dos instancias: la primera, una vez agotados los - recursos ordinarios, en la siguiente forma: se admitiría la - demanda si se cumpliera con los requisitos establecidos por - las propias leyes adjetivas; en dicho auto admisorio se sus- - penderían los actos de los organismos electorales, en tanto - no se resolvieran los hechos controvertidos en el contencioso electoral; se correría traslado a la autoridad responsable pa - ra que en un término prudente diera contestación a la demanda y remitiera los informes correspondientes, en caso de no ha- - cerlo se le declararía rebelde y se continuaría con el proce- - dimiento abriéndose el juicio a prueba; se admitirían todo ti - po de pruebas idóneas que pudieran ser desahogadas y, al igual que en el contencioso administrativo, en un período corto se desarrollaría la audiencia de ley, y en caso de no asistir al - guna de las partes la autoridad supliría a la parte ausente y una vez agotada la etapa de desahogo de pruebas, la autoridad jurisdiccional, es decir, los Tribunales emitirían su resolu- - ción o sentencia, que sería notificada por correo certificado con acuse de recibo a las partes, en caso que dicha resolución no fuere objorada dentro de los 10 días hábiles, sería cosa - juzgada y en este caso el Tribunal ordenaría a la Comisión Fe

deral Electoral que entregara la constancia de mayoría de votos al diputado correspondiente; en caso de los Estados sería a las Comisiones Estatales Electorales. Ahora bien, si la resolución de los Tribunales Locales fuere recurrida, conocería en segunda instancia el Tribunal Federal de lo Contencioso -- Electoral que podría tener sede en el Distrito Federal y estar descentralizado en Salas en el interior de la República.

El Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral actuaría en forma semejante a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. La resolución en segunda instancia sería definitiva. Sus efectos, al igual que en primera instancia, podrían ser declaratoria de la nulidad de las votaciones en una o varias casillas electorales, así como anular la elección para Gobernadores, Presidentes Municipales y Presidente de la República podría determinarse que, en caso de que el -- Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral o los Tribunales Locales Electorales anularan el 51 % de los distritos -- electorales en los municipios, en las entidades federativas y en la República Mexicana, podría anular las elecciones a los cargos antes mencionados.

Para el control de la constitucionalidad de las leyes, así como para los actos de las autoridades jurisdiccionales

les conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del juicio de amparo, para lo cual la Corte crearía algunas Salas para conocer de esta materia.

k) El proceso Contencioso Electoral sería en materia federal para diputados electos por ambos principios; para Senadores; en el caso del Distrito Federal para Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, y para Presidente de la República.

En materia Local sería para Síndicos y Regidores electos por ambos principios; para diputados locales por ambos principios de elección, para Presidentes Municipales y Gobernadores, y quizá podría ser para las juntas de vecinos y Cuerpos Consultivos de la misma materia.

l) Tendrían personalidad en el Proceso Contencioso Electoral los candidatos o sus representantes, los comisionados acreditados por los partidos políticos registrados legalmente ante los organismos electorales, los presidentes de partidos políticos nacionales y locales, frentes, coaliciones, asociaciones, registradas legalmente ante los organismos electorales correspondientes.

Consideramos que a grandes rasgos de esta forma se podría instituir en México un verdadero sistema Contencioso - Político Electoral, como lo han instituido otras naciones y - de esta forma superar el vicioso sistema electoral político - que hemos sustentado hace varios años y que no ha evolucionado.

Este sistema que proponemos en forma general, podría constituir una verdadera evolución al sistema democrático nacional, que en lo sucesivo haría alcanzar una representación legítima del pueblo mexicano ante el Congreso de la Unión las Legislaturas Locales y del propio Presidente de la República, lo que significaría una real legitimidad del poder, -- que hace muchas décadas no existe en nuestro país. Además -- buscaría equilibrar el poder del Estado con el poder de los gobernados; también restringiría el poder del sistema presidencialista que ha imperado a lo largo de nuestra historia e irreversiblemente lo ha dañado y, por si fuera poco, consideramos que de esta manera el Gobierno en sus diferentes niveles por primera vez en forma total se preocuparía por lograr el bien común, que es el objeto principal de la creación del Estado.

Este sistema de Contencioso Electoral que propone--

mos, sería la manifestación de la fuente del poder, que origi  
nariamente corresponde al pueblo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- La función jurisdiccional del Estado, como categoría jurídica de los actos que realiza, ontológicamente tiene plena existencia.

2.- La función jurisdiccional, al resolver sobre las pretensiones jurídicas planteadas, lo hace tanto a través de la sentencia como de los diversos actos de diferente naturaleza procesal.

3.- El poder público realiza, con el acto jurisdiccional, dos finalidades: la primera, inmediata, es la tutela del orden jurídico y, la segunda, mediata, la procuración del bien común.

4.- Entendemos por jurisdicción a el acto ejecutado por la autoridad pública resolviendo sobre una pretensión jurídica, en interés exclusivo de la ley, acto que sufre, como efecto, un estado objetivo de justicia legal permanente del caso concreto dentro del orden jurídico.

5.- Los órganos del Estado encargados de la función jurisdiccional, son tribunales materialmente hablando, aunque

se les dé cualquiera otra denominación e, incluso, aún cuando se les ubique en la esfera competencial formal de cualquiera de los poderes no jurisdiccionales.

6.- Los tribunales administrativos son genuinamente jurisdiccionales en la medida en que resuelvan conflictos inter-partes, en interés exclusivo de la ley, dando a su resolución un estado de justicia legal permanente del caso concreto dentro del orden jurídico. Por tanto, todo órgano que formalmente sea designado tribunal o de cualquiera otra manera referente a juzgamiento, si no resuelve conflictos inter-partes - en los términos mencionados no es genuino órgano jurisdiccional.

7.- Las doctrinas procesales administrativas han -- clasificado a los tribunales administrativos de la siguiente manera:

a) Atendiendo al tipo de jurisdicción que realizan, de jurisdicción retenida, de jurisdicción delegada, de jurisdicción de nulidad, de plena autonomía; sin embargo, no siempre han resultado ser genuinamente jurisdiccionales y, por lo mismo, no todos son auténticos tribunales.

b) La que atiende al modelo de tribunal clásico, de Continental Europeo Francés, de Angloamericano o Judicialista, de Especialidad de corte Germánico y, el de los países socialistas. Esta clasificación es la de mayor influencia, incluso en México.

8.- Los tribunales contenciosos administrativos en México han sido influenciados, a lo largo de su desarrollo, - principalmente por las doctrinas francesas y angloamericanas; no obstante, hoy día, han alcanzado un perfil propio y con ello un gran prestigio, caracterizándose por su dependencia formal del Ejecutivo y por su autonomía sustancial, sujetos al control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9.- El Tribunal de lo Contencioso Electoral Mexicano, por ser un órgano exclusivamente revisor de los requisitos formales del recurso de queja y carecer de facultades resolutorias, no es propiamente un órgano jurisdiccional y, cuando más, se podría clasificar como órgano de jurisdicción retenida, pues el que resuelve en definitiva es un órgano distinto. Por tanto no es un genuino tribunal.

En consecuencia, y además por carecer de apoyo en --

nuestra Carta Magna, el Tribunal de lo Contencioso Electoral - resulta inconstitucional.

11.- El papel que desempeñó el Tribunal de lo Contencioso Electoral en las pasadas elecciones, fué el de una aparente función jurisdiccional, tendiente a simular una legalidad electoral.

12.- Es, materialmente hablando, inadecuada la denominación de magistrados a los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

13.- El Código Federal Electoral y el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, constituye un estancamiento en el desarrollo democrático nacional, cuyas disposiciones de aquel y funcionamiento de éste violan los artículos 6º, 13, 14, 56, fracciones II y V; 55, 60, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14.- El Tribunal de lo Contencioso Electoral debe ser genuino, es decir, auténtico órgano jurisdiccional que resuelva conflictos inter-partes y no un mero tramitador de recursos, - que constituyan un verdadero avance en la democracia nacional.

I N D I C E

I N D I C E

INTRODUCCION.	I
CAPITULO PRIMERO: <u>LA JURISDICCION.</u>	2
TEORIAS SUSTANCIALISTAS.	4
a) Que atienden a su objeto o contenido.	9
b) Que atienden a su finalidad.	23
c) Que atienden a su estructura.	35
TEORIAS FORMALISTAS.	39
a) Que atienden a la organización de la autoridad.	39
b) Que atienden al procedimiento para su emisión.	43
c) Que atienden a la fuerza del acto emitido por la autoridad jurisdiccional.	46
DATOS DE CARACTERIZACION.	50
a) La pretensión jurídica.	50
b) La autoridad pública.	51
c) El interés de la ley.	52
d) La fuerza de la cosa juzgada.	52

**CAPITULO SEGUNDO: LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

<b>LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.</b>	<b>16</b>
a) Concepto de Naturaleza Jurídica.	56
b) Criterios Doctrinales en torno a la naturaleza jurídica de los Tribunales Administrativos.	62
a)' Doctrinas que consideran a la jurisdicción contenciosa administrativa como especial, en oposición a las que la consideran como ordinaria.	63
b)' Doctrinas Procesales Administrativas que han clasificado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en: Jurisdicción Retenida, Delegada y de Plena Autonomía.	72
<b>MODELOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.</b>	<b>85</b>
a) El sistema Administrativo Europeo Francés	86
b) El sistema Administrativo Angloamericano o Judicial.	85
c) Sistema de Justicia Administrativa de Jurisdicción Especializada de algunos países Germanos	93

d) Sistema de Justicia Administrativa de Jurisdicción en los Ordenamientos de los países Socialistas.	94
INFLUENCIA EN LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS MEXICANOS.	97
CAPITULO TERCERO: <u>EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.</u>	107
DISCUSION SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.	107
a) Lineamientos Generales del Tribunal de lo Contencioso Electoral y de sus funciones.	107
b) Tesis del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.	133
c) Tesis del Dr. Raúl Carrancá y Rivas.	146
d) Posición del exmagistrado Dr. Emilio Krieger Vázquez.	156
e) Punto de vista al que hemos arribado.	158
PERSPECTIVAS HACIA UN VERDADERO CONTENCIOSO ELECTORAL EN MEXICO.	163
CONCLUSIONES	173
INDICE	178
BIBLIOGRAFIA GENERAL	182
APENDICE.	189

BIBLIOGRAFIA GENERAL

B I B L I O G R A F I A

(Textos)

- ABBAGNANO, NICOLA.- Diccionario de Filosofía.- Editorial Fondo de cultura económica, México-Buenos Aires, 1966.
- ALSINA, HUGO.- Tratado teórico de Derecho Procesal Civil y Comercio.- Segunda edición.- Ts. I y II. EDIAR, S.A. Editores.- Buenos Aires, 1957.
- BONNAR, ROGER.- Precis de Droit Administratif.- París, 1935.
- BURGOA OPIHUELA, IGNACIO.- Dialéctica del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), México, 1988.
- CABANELAS, GUILLERMO.- Diccionario de Derecho Usual.- T.II -- cuarta edición Bibliografía OMEBA.- Editorial Librerías Buenos Aires, 1962.
- CARLOS, EDUARDO B.- Enciclopedia Jurídica OMEBA.- T.XVII. Bibliografía OMEBA, Editorial Librerías, Buenos Aires, 1943.
- CALAMANDREI, PIERO.- Instituciones del Proceso Civil según el nuevo Código.
- CARRANCA Y RIVAS, RAUL.- La protección jurisdiccional de los Derechos Políticos, México, 1988.
- CARNELUTI, FRANCESCO.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.
- CARNELUTI, FRANCESCO.- Sistema de Derecho Procesal Civil. T.I UTEHA Argentina,- Buenos Aires, 1944.

- DABIN, JUAN.- Doctrina General del Estado. México, 1946.
- DICCIONARIO Enciclopédico Larousse, Paris, 1977.
- DUGUIT, LEON.- Traite de Droit Constitutionnel.- Tercera edición, T. II, Paris, 1928.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL.- Curso de Derecho Administrativo.- -- Vol. I. editorial Tecnos, Madrid, 1965.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, -- S.A.- México, 1960.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al estudio del Derecho. septima edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982
- GONZALEZ PEREZ, JESUS.- Derecho Procesal Administrativo, T. I Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1955.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO.- Derecho de las Obligaciones.- Editorial Cagica, quinta edición, México, Edo de -- Puebla.
- GOLDSCHMIDT, JAMES.- Principio General del Proceso, T.II EJEA Buenos Aires, 1965.
- HAURIOU, MAURICE.- Precis de Droit Administratif.- Paris, 1933.
- JELLINECK, G.- Teoría General del Estado.- Compañía Editorial Continental México, 1947.
- KELSEN, HANS.- Teoría General del Estado.- Traducción de Eduardo García Maynes.- Imprenta Universitaria, México, 1949.

- LAZCANO, DAVID.- Estudios de Derecho Procesal en honor a B. J. Alsina.- 1948, p. 378.
- LAMPUE, PEDRO.- La noción del acto jurisdiccional.- Editorial JUS.- México, 1947.
- MALDONADO, ADOLFO.- Derecho Procesal Civil.- México, 1947, 1ª edición.
- MANFRDINI.- Corso di diritto giudiziario civile.- 675 Vicente y Cervantes José de Procedimientos Judiciales, T.I.
- MAYER, OTTO.- Derecho Administrativo Alemán.- T. I.
- MEDINA LIMA, IGNACIO.- Teoría de la Jurisdicción.- Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.- T.II, Nos. 7 y 5 México, 1940.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- 1ª Edición, México, 1959.
- PALLARES, EDUARDO.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1926.
- RODRIGUEZ NAVAS.- Diccionario completo de la Lengua Española. Madrid, 1870.
- VALBUENA.- Diccionario Latino Español.- 10 edición, Librería de Ch. Buret, París, 1826.

(Revistas)

- CARRILLO FLORES, ANTONIO.- "El Proceso Administrativo en la - Constitución Mexicana", Revista en Memoria del Colegio Nacional.

GRAVES E., JOSE ANTONIO.- "Tribunales Administrativos", Revista el Foro. 2da. época, T.II No. 3. México, 1945.

GUILLEMO ALTAMIRA, PEDRO.- "Tribunales Especiales para lo Contencioso Administrativo", Boletín de la Facultad de Ciencias Sociales de Córdoba, España, 1942, año 1.

F. ZALDIVAR LELO DE LARREA, ARTURO.- "Breves Consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral", Revista LEX, año 4, número 16, México, D.F. 28 de febrero de 1989.

KRIEGER VAZQUEZ, EMILIO.- "Nos utilizaron para barnizar de legalidad las elecciones", Revista Proceso No. 618, 5 de septiembre de 1988.

FIX ZAMUDIO, HECTOR.- "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", Revista en Memoria del Colegio Nacional, T.IX, México, 1980, No.3.

(Diarios)

"incierta, dudosa la autonomía del TCE, dice Burgoa". Periodico El Universal, No. 25, 902, Año LXXII, Tomo - - CCLXXXVI de fecha miércoles 27 de julio de 1988.

"Llamam abogados a crear un auténtico Tribunal Electoral".- La Jornada, No. 1632, Año cinco. de fecha viernes treinta y uno de marzo de 1989.

"Urge un Nuevo Tribunal Electoral que Cumpla de Manera Parcial su Cometido, demandan Krieger, Burgoa, Paoli y Orozco". Periodico Excelsior. No. 26,222, Año LXXIII, Tomo II de fecha viernes 31 de marzo de 1989.

(Legislación)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición publicada por los Talleres Gráficos de la Nación 1977.

Código Federal Electoral.- Edición de los Talleres Gráficos - de la Nación 1987.

Código Civil para el Distrito Federal.- Editorial Porrúa, S.A.

Ley Federal Electoral, edición 2a. realizada por los Talleres Gráficos de la Nación 1965.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales 5a. edición, Talleres Gráficos de la Nación, 1985.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor, edición de la Cámara de Diputados.

A P E N D I C E  
(ANEXO N° 1)

ARTICULOS CONSTITUCIONALES ANTES DE LA RENOVACION POLITICA  
ELECTORAL.

ARTICULO 52.- La Cámara de Diputados estará 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.

ARTICULO 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la for

ma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

ARTICULO 54.- La elección de los 100 diputados según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley.

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: a) no haya obtenido 60 o mas constancias de mayoría, y b) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

ARTICULO 56.- La Cámara de Senadores se comprenderá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

La legislatura de cada Estado declarará electo al -  
que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

ARTICULO 60.- La Cámara de Diputados calificará la  
elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que  
se integrará con 100 presuntos diputados: 60 de los electos -  
en los distritos uninominales, designados por el partido polí-  
tico que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayo-  
ría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de --  
los electos en circunscripciones plurinominales, designados -  
por los partidos políticos proporcionalmente al número que pa-  
ra cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal -  
Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se -  
integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declara-  
toria de senador electo de la legislatura de la entidad federa-  
tiva correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso  
de la Unión en el caso del Distrito Federal.

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

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

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

ARTICULO 77.- Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II.- Comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

(A N E X O N ° 2.)

ARTICULOS CONSTITUCIONALES REFORMADOS EN 1986 (RENOVACION  
POLITICA ELECTORAL)

ARTICULO 56.- La Cámara de Senadores se compondrá -  
de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal,  
nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mi-  
dad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanen-  
te del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal,  
declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los vo-  
tos emitidos.

ARTICULO 60.- Cada Cámara calificará las elecciones  
de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se in-  
tegrará con todos los presuntos diputados que hubieren obteni-  
do constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tan-  
to con los electos por el principio de votación mayoritaria -  
relativa como con los electos por el principio de representa-  
ción proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se in

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

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

ARTICULO 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

1.- Dictar resoluciones económicas relativas a su ré

gimen interior:

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

ARTICULO 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

ARTICULO 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

ARTICULO 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría re-

lativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales;

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputa dos electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre com prendido en los siguientes supuestos:

A) Haber obtenido el 51 % o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría re lativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51 % de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría re lativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

(ANEXO No. 3)



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIAZ  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL

FECHA DE NOTIFICACION

MEXICO, D.F., A VEINTIUNA DEL MES DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS VEINTI Y OCHO. EL QUE SUSCRIBIENDO, PEDRO RIVAS MONROY, SECRETARIO NOTIFICADOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL, HACE CONSTAR QUE HUBIERON LEYENDOS EN ESTE TRIBUNAL, SE NOTIFICO AL PARTIDO REVOLUCIONARIO SOCIALISTA LA RESOLUCION TOMADA POR EL PLENARIO DEL TRIBUNAL EN SESION PUBLICA DEL DIA CINCO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS VEINTI Y OCHO.

EL SECRETARIO NOTIFICADOR

DR. PEDRO RIVAS MONROY.



( A N E X O N ° 4 )



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

EXP. NO. R01-ES-80-11  
PARTIDO ACCION NACIONAL  
VS  
XXI COMITE DISTRICTAL ELECTORAL  
DEL DGO. DE MEXICO

DE NO. ICE-ON/3-4/88

LIC. MANUEL BARTIETT DIAZ  
PRESIDENTE DE LA COMISION  
FEDERAL ELECTORAL  
P R E S E N T E

DE ACUERDO A LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 329 Y 330  
DEL CODIGO FEDERAL ELECTORAL VIGENTE, POR MEDIO DE ESTE  
DECRETO, ME PERMITO NOTIFICAR A LA COMISION FEDERAL ELECTO-  
RAL, LA RESOLUCION QUE RECEYO EN EL RUBRO DE QUEJA NUME-  
RO R01155/88. INTERPUESTO POR EL PARTIDO QUE AL RUBRO -  
SE CITA, EN CONTRA DE LA COMISION LOCAL ELECTORAL, QUE DE  
IGUAL MANERA SE SEÑALA EN EL RUBRO DE ESTE OFICIO.

SE ANEXA AL PRESENTE DOCUMENTO LOS AUTOS ORIGINALES  
DEL EXPEDIENTE, ASÍ COMO LOS DOCUMENTOS RELATIVOS AL MISMO.

A T E N T A M E N T E  
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION"  
MEXICO, D.F., A 31 DE JULIO DE 1988.  
EL MANDATARIO-PRESIDENTE

DR. NICOLAS DE SÁLAZAR



( A N E X O N º 5 )



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
GOBIERNO FEDERAL

SECRETARÍA DE INTERIORES Y GOBIERNO FEDERAL  
DISTRITO FEDERAL

México, D.F., a treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y ocho.

México, D.F., a treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y ocho.

Y para ello, para resolver el recurso de queja número 100/1988, interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra de las elecciones efectuadas en el Estado de México, 27 de mayo de 1988, a elección de diputados, estando debidamente intervenido el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUMEN DE LA DECISIÓN

Que el promotor de la queja, al presentar el recurso de queja, no cumplió con la obligación de interponer el recurso, que el mismo fue interpuesto en tiempo y forma y que resultó con éxito, por lo que se admitió la queja y se resolvió en la forma que se indica a continuación, por lo que se surten los efectos presuntivos de las fracciones 299, fracción VI, 297, fracción I, 299, fracción III, 300, 301, 302 y 303 del Código Electoral Federal.

Que la síntesis de los hechos es la que aparece en el expediente número 100/1988, del día 27 de mayo de 1988, en el que se interpuso el recurso de queja en contra de las elecciones efectuadas en el Estado de México, 27 de mayo de 1988, a elección de diputados, estando debidamente intervenido el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*[Handwritten signature]*  
SECRETARÍA DE INTERIORES Y GOBIERNO FEDERAL





... en el momento de la votación se abría la losca de la losca...  
 ... en el artículo 130 (fracción V) del Código...  
 ... que en una cédula se anotaban más de dos...  
 ... así asegurar la libertad y el secreto...  
 ... de lasillas después cumplieron...  
 ... la fracción IV; la que se trata usada en las...  
 ... en la materia.

... el recurrente como preceptos violados: 1) ...  
 ... artículo 21 de la Carta Democrática de los Derechos Humanos...  
 ... artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos...  
 ... artículo 19, 21 y 24 de...  
 ... de la Constitución General de la República Mexicana...  
 ... artículo 241 (fracción I, II, III y demás relativos...  
 ... del Código Federal Electoral.

**CONVENCIONES Y ACUERDOS**

... que es competente el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal para conocer del presente recurso...  
 ... los artículos 21, 24, 19, 21 y 24 de...  
 ... fracción IV...  
 ... del Código Federal Electoral.

... que se debe tener presente que...  
 ... determinar si se detectan los vicios de nulidad previstos...  
 ... por los artículos 276 y 277 del Código Federal Electoral...  
 ... como correspondiente a la materia.

... de las partes se desprende...  
 ... que el Partido Acción Nacional aportó prueba documental

SECRETARÍA DE LA FISCALÍA



SECRETARÍA DE JUSTICIA  
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Por la presente auto acreditado, en virtud de las facultades que a mayor abundamiento el Presidente del Comité Distrital ANA del Estado de México remitió a este Tribunal interno en los términos del artículo 114 del Código Federal Electoral (fojas 24 a 26 de agosto) en el que rogó categóricamente que se hubieran presentado las creencias señaladas por el recurrente o se hubiere en su favor precepto legal alguno, acompañando diversos documentos que lo acredite su dicho. Por otra parte señala que no se presentó escrito de protesta alguno ante los mesas de escrutinio de la Jefe Distrital dentro de los plazos señalados.

Por tanto la Jefe Distrital y el Tribunal considera que no existe fundamento para las supuestas irregularidades que se alegaron en el día de la jornada electoral, por no haber existido de protesta alguna al respecto, durante el escrutinio del Presidente de mesa, ni tampoco durante las sesiones de irregularidades y durante la protesta en la Jefe Distrital y durante el escrutinio distrital, toda vez que el recurrente no formuló protesta alguna para acurrucarse, debe declararse infundado este recurso.

En lo expuesto, se fundan en los artículos en los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135 y demás aplicables del Código Electoral, es de resolverse, en consecuencia:

PRONTO: Que se declare infundado el recurso de irregularidades que se interpuso ante la Jefe Distrital, en consecuencia se declare infundado el recurso de irregularidades que se interpuso ante el Tribunal.  
Sección de Resolución en asuntos de ley y remítase



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En la resolución número de expediente relativo a los organismos electorales que corresponden conforme a lo dispuesto por el artículo 70 del Código Federal Electoral, y en su oportunidad archívase como tratante de materia.

Así lo resolvió por los Ministros del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en sesión pública celebrada el día de la fecha en la ciudad de México, D.F., a las once y treinta y cinco minutos de la noche.

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA