

0078 / 13

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

26j
V.1

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
EN DERECHO PRESENTA EL LICENCIADO
FLAVIO GALVAN RIVERA, BAJO LA
TUTORIA DEL SEÑOR DOCTOR
CIPRIANO GOMEZ LARA

V. 1

Ciudad Universitaria, junio de 1996.



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 está 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.

MI RECONOCIMIENTO

Al pueblo de México que, con su fe en el Derecho, erige y sostiene instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Tribunal Federal Electoral, pilares firmes para el perfeccionamiento de su **democracia**, entendida ésta "... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un **sistema de vida** fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural..." del heroíco pueblo mexicano.

MI DEDICATORIA

A todos mis seres queridos, sin excepción, quienes han contribuido -material, intelectual y espiritualmente- a la consecución integral de esta obra jurídica.

MI AGRADECIMIENTO

Al Señor Doctor Don Cipriano Gómez Lara, bajo cuya tutela académica se ha forjado, línea tras línea, el presente trabajo.

CIPRIANO GOMEZ LARA
Balboa 1209
México 03300, D.F.

México, D. F., a 10 de Junio de 1996.

DR. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ
JEFE DE LA DIVISION DE ESTUDIOS
DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.
CIUDAD UNIVERSITARIA.

Muy apreciable Doctor:

Por oficio No. DI 414/94/144 de nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se me designó como tutor académico del Licenciado FLAVIO GALVAN RIVERA para asesorarlo y orientarlo en la elaboración de su tesis doctoral: DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO. Después de dos años de ininterrumpida labor, el Licenciado Galván Rivera ha terminado su tesis doctoral compuesta por 9 cuadernos. Esta tesis cumple en exceso los requisitos de este tipo de trabajos académicos por lo que me es grato otorgarle mi APROBACION, en los términos de esta comunicación. Aprovecho la ocasión para señalar que el Licenciado Galván Rivera durante estos dos años de trabajo cumplió también cabalmente con todas las tareas de investigación y académicas no solamente que le fueron indicadas sino que él también desarrolló en forma muy amplia y por su carácter de magistrado del Tribunal Federal Electoral y de académico en el Centro de Estudios Electorales del propio Tribunal.

El trabajo del tesista tiene las siguientes características:

Consta de nueve cuadernos con un total de 1,238 páginas. Divide el trabajo en tres partes, la primera en tres capítulos, la segunda en cuatro capítulos y la última en tres capítulos; conclusiones y bibliografía general, mismos que se desarrollan en el siguiente esquema:

PRIMERA PARTE: AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES.

CAPITULO PRIMERO. Instituto Federal Electoral. El investigador realiza un bosquejo histórico del Instituto; expone sobre su naturaleza jurídica; estructura e integración; competencia;

suplencia y votación; y sus principios rectores. Sin dejar de integrar la bibliografía consultada para los temas de este primer capítulo.

CAPITULO SEGUNDO. Tribunal Federal Electoral. El tesista hace un profundo estudio sobre el Tribunal, expone un bosquejo histórico; su naturaleza jurídica; estructura e integración; competencia genérica y por último la bibliografía consultada para el desarrollo de los temas en este capítulo.

CAPITULO TERCERO. Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad judicial no electoral. El sustentante en este capítulo inicia con una introducción sobre el tema, partiendo de un bosquejo histórico; relacionando asimismo su estructura e integración; naturaleza jurídica; su competencia genérica y por último, su competencia en materia política. Apuntando sus pies de página oportunamente y al final enlista la bibliografía que consultó para este capítulo tercero.

SEGUNDA PARTE: JUSTICIA ELECTORAL EN EL DERECHO VIGENTE.

Inicia el tesista esta segunda parte de su trabajo con una atinada introducción y un análisis sobre la cuestión genérica de su terminología.

CAPITULO PRIMERO. Recurso Electoral Administrativo. El investigador expone diversos conceptos sobre el tema; acercándose a la clasificación de los recursos administrativos; el recurso electoral de revisión así como de las otras instancias administrativas sin dejar de atender la bibliografía que consulta.

CAPITULO SEGUNDO. Recursos Electorales Jurisdiccionales. El tesista inicia su segundo capítulo con una introducción en donde hace un riguroso estudio académico sobre el tema, para luego pasar a analizar el recurso genérico de apelación y los recursos específicos de apelación sin dejar de relacionar la bibliografía que tuvo a su alcance.

CAPITULO TERCERO. Recursos Electorales Jurisdiccionales (continuación). En este capítulo el investigador expone detalladamente el recurso de inconformidad y el recurso de reconsideración, mismos que expone con conocimiento de causa y dominio sobre la materia sin que deje de señalar la bibliografía que sobre el tema consultó.

CAPITULO CUARTO. Investigación de la Legalidad de un Procedimiento Electoral. En este capítulo el sustentante parte del artículo 97 constitucional para su desarrollo; desde su origen, posibilidad, clasificación y su naturaleza; asimismo, estudia e investiga a fondo sobre el tema en el nuevo texto constitucional y la bibliografía que consultó para el desarrollo de este capítulo.

TERCERA PARTE: DERECHO PROCESAL ELECTORAL.

CAPITULO PRIMERO. Bases Fundamentales del Derecho Procesal. En este primer capítulo el tesista inicia con su introducción y posteriormente desarrolla ampliamente los conceptos que se refieren al derecho procesal; conceptos procesales básicos y concluye con el estudio que hace sobre las etapas procesales relacionando atinadamente la bibliografía que se refiere al tema.

CAPITULO SEGUNDO. Derecho Procesal Electoral Mexicano. El investigador con conocimiento del tema, desarrolla su génesis y fundamento; las fuentes del derecho y su autonomía para cerrar con un concepto del mismo que caracteriza el dominio del investigador sobre la materia electoral sin olvidar la bibliografía que consultó.

CAPITULO TERCERO. Derecho Procesal Electoral, dos propuestas legislativas. Este capítulo principia con una introducción que acerca el investigador al lector sobre la materia; hace una precisión terminológica y unificación procesal; analiza una propuesta de ley orgánica y otra de código procesal, sin dejar de atender y apuntar la bibliografía que el investigador tuvo a su alcance para desarrollar los temas enlistados.

CONCLUSIONES. Cierra este trabajo el investigador con sus conclusiones oportunas que muestran que existe dominio académico y práctico sobre la materia. En la primera parte, que denomina Autoridades Electorales concluye, en esencia, sobre el origen, naturaleza jurídica y ámbito de competencia de las autoridades electorales federales, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a su destacada participación en la juridización del fenómeno político electoral, a pesar de no ser propiamente una autoridad electoral, sino la máxima en el orden judicial federal. En la segunda parte, concluye sobre el Sistema de Medios de Impugnación en términos de la legislación federal electoral, en el orden constitucional como legal, además de tener presente el Derecho Jurisprudencial emanado de la actuación de las Salas Central y de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral. El tesista al estudiar los recursos electorales federales, administrativos y jurisdiccionales, agrega conclusiones sobre la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre hechos posiblemente violatorios del voto público. Por último, en la tercera parte concluye sobre las bases fundamentales del Derecho Procesal en general, la autonomía de las diversas ramas adjetivas conocidas y aceptadas para contar con los conocimientos que aporten elementos de comparación suficientes para sustentar la existencia y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano.

El autor de este trabajo, en la parte final de cada capítulo, agrega la bibliografía consultada y un concentrado de la misma al final del trabajo, bibliografía muy rica sobre diversos temas de derecho público y de derecho privado, 132 obras en total, con más o menos 120 autores; se allega además información de diversos ensayos con más de 80 autores; nueve artículos periodísticos y auxiliándose también de 10 diccionarios y enciclopedias y de otras diversas fuentes como Conclusiones y Dictámenes de distintos

organismos; de leyes, decretos de reforma y adiciones a dichas leyes.

La tesis doctoral que presenta el Lic. FLAVIO GALVAN RIVERA constituye una importante aportación a la ciencia jurídica, en especial a los antecedentes históricos sobre la materia electoral en México y a las principales funciones y estructuras orgánicas y competencia de los órganos relacionados con la misma.

La investigación está realizada con rigor académico y con pertinente referencia a fuentes bibliográficas. La relación de los múltiples trabajos y fuentes consultados deja evidencia de la seriedad y formalidad de la tarea emprendida.

Existen, por otra parte, algunos puntos de divergencias de opinión, que en ninguna forma demeritan el trabajo del sustentante y que, en todo caso, podrán ser motivo de la réplica correspondiente y en su momento oportuno al desarrollarse el examen doctoral.

Como considero que el trabajo del Lic. FLAVIO GALVAN RIVERA reúne plenamente los requisitos académicos de este tipo de labores me es muy grato, en mi carácter de tutor académico, otorgarle mi APROBACION, para todos los efectos legales y académicos que correspondan y con objeto de que el mismo sustentante continúe con los trámites correspondientes.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las consideraciones de mi afectuosa y respetuosa estima.



Dr. Cipriano Gómez Lara.

- c.c.p. Lic. Héctor Molina González.- Director del Seminario de Derecho Procesal.-Facultad de Derecho.-U.N.A.M.-Presente.
- c.c.p. El interesado.- Lic. Flavio Galván Rivera.-Presente.

N O T A P R E L I M I N A R

En todo país democrático, el sistema jurídico-político-electoral es de suma trascendencia para la estabilidad social, más aun cuando la actuación de los sujetos del Derecho Electoral se somete al supremo principio constitucional de legalidad.

No obstante que la Historia del Derecho Electoral en México empieza en 1812, es realmente hasta 1986, con las reformas y adiciones al artículo 60 de la Constitución Federal, amén de otros preceptos de la misma jerarquía, cuando realmente se inicia la conformación y sistematización de los diversos medios de impugnación en materia electoral federal, cobrando especial relevancia la institución del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Si bien es cierto que el denominado **sistema de medios de impugnación electoral**, en su fase estrictamente jurisdiccional, fue vacilante al principio, con evidentes titubeos y por ello poco firme, lo cierto es que con la reforma constitucional de 1990 cobró solidez y vigor, para alcanzar su punto culminante

con la derogación del sistema político de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, decretada en 1993, año en el cual el Tribunal Federal Electoral alcanzó, por mandato constitucional, el rango de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, deviniendo en última instancia en la heterocalificación electoral, razón por la cual sus resoluciones definitivas adquirieron la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

Este movimiento juridizador del fenómeno político-electoral y en especial de las controversias de intereses jurídicos que surgen al fragor de la preparación, realización y calificación de las elecciones, ha dado origen, en opinión del suscrito, a una nueva rama de la Ciencia Jurídica, cual es el **Derecho Procesal Electoral**, que se levanta sobre los cimientos sólidos que sustentan la estructura firme y autónoma del correlativo Derecho sustantivo, esto es, del **Derecho Electoral**.

Resulta innegable que el origen del **Derecho Procesal Electoral Mexicano** ha sido como todo surgimiento, que se caracteriza generalmente por sus deficiencias, omisiones e incluso contradicciones; sin embargo, ello no es obstáculo para postular su existencia y autonomía, así como la necesidad de lograr su completa sistematización, sin dejar de advertir, por supuesto, que conforme al método dialéctico es una nueva tesis, es decir, el inicio de un renovador movimiento evolutivo, cuyo fin está en el perfeccionamiento de esta nueva rama del Universo Jurídico.

En este orden de ideas, es convicción del suscrito postular la existencia y autonomía del **Derecho Procesal Electoral Mexicano**, sin desconocer que requiere de urgente sistematización, desde el punto de vista legislativo, científico, didáctico y, evidentemente, jurisdiccional; en consecuencia, es objetivo ambicioso del presente trabajo aportar algunas bases, por mínimas que sean, para lograr la anhelada sistematización y el correlativo perfeccionamiento de la materia.

No obstante la expresada convicción, resulta necesario proporcionar los elementos de juicio indispensables para llegar a la conclusión de referencia, por ello se ha decidido la elaboración del presente trabajo, dividido en tres partes estructurales, que el suscrito considera indispensables.

En la Primera Parte, denominada **Autoridades Electorales**, se explica, en esencia, el origen, naturaleza jurídica y ámbito de competencia de las autoridades electorales federales, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a su destacada participación en la juridización del fenómeno político-electoral, a pesar de no ser propiamente una autoridad electoral, sino la máxima en el orden judicial federal.

En la Segunda Parte se expone el denominado **Sistema de Medios de Impugnación**, según la vigente legislación federal electoral, tanto del orden constitucional como legal, además de tener

presente el Derecho Jurisprudencial, emanado de la actuación cotidiana de las Salas Central y de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

Al enunciado estudio de los recursos electorales federales, administrativo y jurisdiccionales, se agrega el de la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre hechos posiblemente violatorios del voto publico, razón por la cual, a la aludida Segunda Parte de esta investigación, se le intitula: **Justicia Electoral en el Derecho Vigente.**

En la Tercera Parte se exponen las bases fundamentales del Derecho Procesal en general, la autonomía de las diversas ramas adjetivas, comúnmente conocidas y aceptadas, para contar con los conocimientos adecuados que aporten elementos de comparación suficientes para sustentar la existencia y autonomía del **Derecho Procesal Electoral Mexicano.**

Como corolario, de la investigación realizada, se hace una propuesta personal para elaborar y expedir dos ordenamientos jurídicos que resultan apremiantes e indispensables, tales son: el Código Federal de Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica del Tribunal Federal Electoral, que se complementarían con la expedición de una Ley Orgánica del Instituto Federal Electoral, a fin de integrar la trilogía normativa estructural del fenómeno jurídico-político-electoral, que hace posible la **Democracia en México.**

Cabe advertir que del ordenamiento mencionado en último lugar no se ocupa el presente trabajo, por trascender los objetivos que le son propios, en los términos del programa y capitulado propuestos y aprobados en su oportunidad.

Finalmente, cabe reiterar que es aspiración del suscrito satisfacer los objetivos académicos que han motivado esta investigación, que ahora se somete a la honorable consideración de los señores sinodales designados, esperando la benevolencia de su juicio.

El autor
Ciudad Universitaria, junio de 1996.

INDICE GENERAL

	PAG.
NOTA PRELIMINAR.....	VIII
INDICE GENERAL.....	XIV

PRIMERA PARTE
AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES

CAPITULO PRIMERO
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

I. BOSQUEJO HISTORICO.....	2
II. NATURALEZA JURIDICA.....	33
III. ESTRUCTURA E INTEGRACION.....	64
IV. COMPETENCIA.....	111
V. INTEGRACION, SUPLENCIA, COMPETENCIA Y VOTACION.....	136
VI. PRINCIPIOS RECTORES.....	143
BIBLIOGRAFIA.....	158

CAPITULO SEGUNDO
TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

I. BOSQUEJO HISTORICO.....	163
II. NATURALEZA JURIDICA.....	182

III.	ESTRUCTURA E INTEGRACION	200
IV.	COMPETENCIA GENERICA	236
	BIBLIOGRAFIA	278

CAPITULO TERCERO
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
AUTORIDAD JUDICIAL NO ELECTORAL

I.	INTRODUCCION	284
II.	BOSQUEJO HISTORICO	286
III.	ESTRUCTURA E INTEGRACION	299
IV.	NATURALEZA JURIDICA	310
V.	COMPETENCIA GENERICA	325
VI.	COMPETENCIA EN MATERIA POLITICA	352
	BIBLIOGRAFIA	424

SEGUNDA PARTE
JUSTICIA ELECTORAL EN EL DERECHO VIGENTE

I.	INTRODUCCION	432
II.	UNA CUESTION GENERICA DE TERMINOLOGIA	442

CAPITULO CUARTO
RECURSO ELECTORAL ADMINISTRATIVO

I.	CONCEPTO	446
II.	CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	452
III.	RECURSO ELECTORAL DE REVISION	456
IV.	OTRAS INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS	483
	BIBLIOGRAFIA	492

CAPITULO QUINTO
RECURSOS ELECTORALES JURISDICCIONALES

I. . . . INTRODUCCION	495
II. . . RECURSO GENERICO DE APELACION	501
III. . RECURSOS ESPECIFICOS DE APELACION	568
BIBLIOGRAFIA	636

CAPITULO SEXTO
RECURSOS ELECTORALES JURISDICCIONALES
(CONTINUACION)

I. RECURSO DE INCONFORMIDAD	639
II. RECURSO DE RECONSIDERACION	750
BIBLIOGRAFIA	823

CAPITULO SEPTIMO
INVESTIGACION DE LA LEGALIDAD
DE UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL

I. ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL	827
II. ORIGEN. PROCEDIBILIDAD. CLASIFICACION Y NATURALEZA	828
III. NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL	896
BIBLIOGRAFIA	903

TERCERA PARTE
DERECHO PROCESAL ELECTORAL

CAPITULO OCTAVO
BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO PROCESAL

I. INTRODUCCION	908
---------------------------	-----

II.	CONCEPTOS DE DERECHO PROCESAL	916
III.	CONCEPTOS PROCESALES BASICOS	930
IV.	ETAPAS PROCESALES	978
	BIBLIOGRAFIA	987

CAPITULO NOVENO
DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO

I.	GENESIS Y FUNDAMENTO	993
II.	FUENTES DEL DERECHO	1005
III.	AUTONOMIA	1052
IV.	CONCEPTO	1119
	BIBLIOGRAFIA	1124

CAPITULO DECIMO
DERECHO PROCESAL ELECTORAL
DOS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

I.	INTRODUCCION	1131
II.	PRECISION TERMINOLOGICA Y UNIFICACION PROCESAL	1132
III.	PROPUESTA DE LEY ORGANICA	1133
IV.	PROPUESTA DE CODIGO PROCESAL	1176
	BIBLIOGRAFIA	1194

	CONCLUSIONES	1199
--	--------------------	------

	BIBLIOGRAFIA GENERAL	1213
--	----------------------------	------

PRIMERA PARTE
AUTORIDADES ELECTORALES

CAPITULO PRIMERO
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

I. BOSQUEJO HISTORICO (1)

Aspecto de singular relevancia reviste la institución, integración, naturaleza jurídica y caracterización de los organismos que tienen a su cargo la preparación, realización y

(1) Cfr. **BARQUIN ALVAREZ, Manuel.**- El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones.- En: Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1993.- Pp. 109 a 140.- **COMISION FEDERAL ELECTORAL. Secretaría Técnica.**- La Nueva Legislación Electoral Mexicana.- Talleres Gráficos de la Nación.- México, D.F., 1987.- Pp. 70 a 88.- **CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.**- El Instituto Federal Electoral.- MEMORIA del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Toluca. Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México.- Toluca, México, 1991.- Pp. 11 a 24.- **FRANCO, Fernando.**- La Reforma Electoral.- En: La Transformación del Estado Mexicano.- Editorial Diana, S.A. de C.V.- México, D.F., 1989.- Pp. 15 a 43.- **NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.**- La Reforma Electoral de 1989-1990.- Fondo de Cultura Económica, S.A de C.V.- México, D.F., 1993.- Pp. 73 a 84.- **SOLANO YAÑEZ, Delfino.**- Organismos y Procesos Electorales.- En: La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1987.- Pp. 217 a 232.- **SOLIS ACERO, Felipe.**- La Nueva Organización Electoral en México.- MEMORIA precitada.- Pp. 45 a 53.

vigilancia de los procedimientos electorales, ordinarios y extraordinarios, indispensables para la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, a fin de cumplir puntualmente el imperativo constitucional de periodicidad, contenido en los artículos 51, 56 y 83 de la Carta Magna, así como para preservar el régimen democrático y representativo, establecido en el numeral 40 de la Ley Suprema de la Federación.

El motivo y fin de la creación de los organismos electorales consiste en posibilitar y fomentar la participación inmediata y directa de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, en la vida democrática del país y, por ende, en los mencionados procedimientos electorales federales, sujetando su actuación a lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos que han sido considerados, formal y materialmente, como de interés público.

Como no es objeto de este trabajo presentar una integral reseña histórica de los organismos electorales federales de México, únicamente se hará una brevísima referencia a los que han sido instituidos en la Historia reciente, esto es, a partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La mayoría de los autores consultados coincide en afirmar que es la Ley Electoral Federal de 1946 el punto de partida de la etapa

mencionada, razón por la cual se inicia este párrafo con el análisis de dicho ordenamiento jurídico.

1. Legislación de 1946

Mediante Decreto de 1945, publicado en el Diario Oficial el 7 de enero de 1946, el Congreso de la Unión expidió la Ley Electoral Federal que estableció, por vez primera en el Derecho Electoral Mexicano, la existencia de los organismos electorales federales, denominados Comisión Federal de Vigilancia Electoral, comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casilla. (Arts. 6, 10 y 19)

A pesar de que no se hizo la enumeración respectiva en un sólo artículo, la existencia de los organismos enunciados se desprende de la lectura del Capítulo II, de la Ley en comento, denominado "De los Organismos Electorales."

Esta Ley dispuso que era responsabilidad del Estado y de los ciudadanos, por igual, la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral. (Art. 4)

Por otra parte, el ordenamiento que se analiza instituyó el Consejo del Padrón Electoral, calificado legalmente como cuerpo técnico, con autonomía administrativa, encargado de "la división territorial en distritos y la formación del padrón y de las listas electorales". Este Consejo era responsable de su

actuación ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.
(Arts. 49, 51, 52 y 54)

La integración de la Comisión de Vigilancia Electoral fue tripartita. Sus miembros eran dos representantes del Poder Ejecutivo; dos del Legislativo y dos de los partidos políticos nacionales. (Art. 7)

La primera representación recaía en el Secretario de Gobernación y en otro miembro del Gabinete; la del Poder Legislativo en un senador y un diputado; la de los partidos políticos nacionales en dos ciudadanos electos por el común acuerdo de dichos partidos, a invitación de los comisionados de los Poderes Federales. De no darse ese convenio, dentro del plazo legalmente concedido, los representantes del Ejecutivo y Legislativo de la Unión designaban a los partidos facultados para nombrar a tales comisionados, cuidando que fueran los más importantes, amén de postular ideología o programa diversos y de no sostener las mismas candidaturas. (Art. 7)

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral contaba con un secretario, que era el decano de los notarios públicos del Distrito Federal. (Art. 7)

El *quorum* se integraba con la presencia de cuatro comisionados, debiendo estar siempre uno de los dos representantes del Ejecutivo y del Legislativo Federal; a falta de alguno de éstos

se consideraba inexistente; sin embargo, la sesión se podía celebrar legalmente, a segunda convocatoria, con la asistencia de cuatro miembros, cualesquiera que éstos fuesen. (Art. 9)

Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate. (Art. 9)

Estas reglas, relativas a la votación para emitir resoluciones, se han conservado en los ordenamientos jurídicos posteriores, incluido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales actualmente en vigor, siendo aplicables a las resoluciones emitidas por los organismos locales y distritales.

La Ley de 1946 previó la existencia de una comisión local electoral en cada entidad y Territorio de la Federación, así como en el Distrito Federal. (Art. 11)

También dispuso el establecimiento de un comité en cada uno de los distritos en que se dividían los Estados, el Distrito y los Territorios Federales, para efectos electorales. (Art. 15)

Estos organismos electorales, federal, locales y distritales, con diversas variantes en su estructura e integración, subsisten hasta la actualidad.

Los mencionados organismos electorales, locales y distritales, se integraban con cinco ciudadanos, de los cuales tres eran

nombrados respectivamente por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y por la correspondiente comisión local, a propuesta común de los partidos políticos nacionales; los otros dos eran electos directamente por las citadas agrupaciones políticas. (Arts. 11, 12, 15 y 16)

A falta de acuerdo común entre los partidos políticos, para hacer la propuesta de los tres miembros de las comisiones locales y de los comités distritales, los mencionados organismos federal y locales hacían directamente las designaciones, señalando a los partidos políticos nacionales facultados para nombrar a los otros dos comisionados, cuidando siempre que fueran los más importantes, de ideología o programa diversos, además de no postular las mismas candidaturas. (Arts. 12 y 16)

El *quorum* se integraba con la presencia de la mayoría simple de los comisionados y sus resoluciones se tomaban también por mayoría de votos. (Arts. 14 y 15)

La Comisión Federal nombraba como Secretario de cada comisión local a un notario público, con antigüedad mínima de un año de ejercicio en la Capital de la entidad respectiva; en cambio, en los comités distritales el secretario era designado libremente por los comisionados de estos organismos. (Arts. 11 y 15)

Asimismo, la Ley en consulta previó la existencia de mesas directivas de casilla, para cuya integración el comité distrital

electoral convocaba a los representantes de los partidos a fin de que, de común acuerdo, propusieran ciudadanos a ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores; a falta de consenso, el comité se encargaba de designar a los correspondientes funcionarios electorales. (Art. 19)

Esta integración, con cuatro funcionarios, ha permanecido inalterada en la legislación electoral mexicana, incluido el Código actualmente en vigor.

2. Legislación de 1951

Mediante Decreto de fecha 3 de diciembre de 1951, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, el Poder Legislativo de la Unión expidió una nueva Ley Electoral Federal, que abrogó a la de 31 de diciembre de 1945. (Artículo Primero Transitorio)

Este ordenamiento estableció expresamente, por vez primera, que "...la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la...ley." (Art. 6)

En cuanto al tema objeto de estudio cabe señalar que este cuerpo normativo modificó la estructura, integración y denominación de los organismos electorales, considerando con este carácter a la

Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, comités distritales, mesas directivas de casilla y al Registro Nacional de Electores. (Art. 8)

La Comisión Federal Electoral se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo, que era siempre el Secretario de Gobernación; un senador y un diputado, como representantes del Poder Legislativo y tres comisionados por sendos partidos políticos nacionales. (Art. 9)

Para la designación de los tres representantes partidistas, los comisionados de los Poderes de la Unión invitaban oportunamente a los partidos políticos nacionales registrados para que, de común acuerdo, eligieran de entre ellos a los tres facultados para nombrarlos.

De no darse este acuerdo común, dentro del plazo legalmente previsto para tal efecto, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal debían señalar a los tres partidos con derecho a nombrar comisionados, cuidando que fueran los más importantes, además de sostener ideología o programa diversos. (Art. 11)

El cargo de presidente recaía en el comisionado del Poder Ejecutivo Federal y el de secretario se depositaba en el notario público de la Ciudad de México, con más de diez años de ejercicio, electo por la propia Comisión Federal. (Art. 9)

Una innovación de esta Ley Electoral fue haber reducido, de dos a uno, el número de representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral, aumentando el de los partidos políticos, de dos a tres. En cuanto al *quorum*, votación y emisión de resoluciones, se conservaron las reglas previstas en la Ley de 1946. (Art. 14)

Las comisiones locales electorales, en cambio, se integraban con tres miembros, designados todos por la Comisión Federal Electoral. (Arts. 16 y 17)

Fungía como presidente el ciudadano así designado por la propia Comisión Federal y como secretario el electo por los miembros de la correspondiente comisión local. (Art. 16)

Por lo que hace a los partidos políticos nacionales, cada uno podía nombrar un representante propietario y un suplente ante la comisión local respectiva, estando facultado para intervenir en las sesiones, con derecho a voz pero no a voto. (Art. 17)

Para la existencia de *quorum* se requería la presencia de todos los comisionados y sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos. (Art. 19)

Con relación a los comités distritales debe decirse que sus miembros también eran designados por la Comisión Federal, a

propuesta de las comisiones locales y que se integraban y funcionaban en forma igual a éstas. (Arts. 20 y 21)

Para la constitución de las mesas directivas de casilla se conservaron las reglas previstas en la Ley de 1946. (Art. 24)

Finalmente cabe señalar que el Registro Nacional de Electores fue definido, por el legislador ordinario, como "...una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el Padrón Electoral." (Art. 45)

Por única ocasión, en el período que se analiza, se otorgó al Registro la naturaleza jurídica de organismo electoral (Art. 8) y si bien se le concedió "autonomía administrativa", también es cierto que quedó sometido a las normas y medidas que, en su oportunidad, emitiera la Comisión Federal Electoral, de la cual dependía. (Arts. 45, 46 y 48)

3. Legislación de 1973

El Poder Legislativo Federal, por Decreto de 30 de diciembre de 1972, publicado en el Diario Oficial el 5 de enero de 1973, expidió la Ley Federal Electoral que abrogó a la diversa de 3 de diciembre de 1951. (Artículo Segundo Transitorio)

Esta Ley determinó expresamente que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales son corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral. (Art. 3)

A fin de que pudieran cumplir su responsabilidad, los facultó para integrar la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, los comités distritales y las mesas directivas de casilla. (Art. 41)

La Comisión Federal Electoral quedó constituida con el Secretario de Gobernación, en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador, en representación del Poder Legislativo Federal, más un comisionado por cada partido político nacional. (Art. 43)

A diferencia de lo previsto en las derogadas Leyes Electorales Federales de 1946 y 1951, en el ordenamiento jurídico en estudio se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir con representantes a la conformación de los comentados organismos electorales, dando cumplimiento oportuno al principio de democracia y pluralidad política vigente en esta materia.

El encargo de secretario de la Comisión Federal Electoral recaía en un notario público del Distrito Federal, con más de diez años de ejercicio. (Art. 43)

Para el *quorum* se requería la asistencia de cuatro miembros, entre los que debería estar siempre un comisionado de cada uno de los Poderes representados; a falta de alguno de ellos el quórum era inexistente y se citaba nuevamente a sesión, la que podía celebrarse con la asistencia del presidente y tres comisionados más, cualesquiera que éstos fuesen. (Art. 46)

También por vez primera se dispuso en esta Ley que todos los comisionados concurrían, a las sesiones de los organismos electorales, con derecho a voz y voto. (Art. 29)

En cuanto a la toma de decisiones, se conservaron las reglas sobre votación que ya han sido mencionadas en los puntos anteriores. (Art. 46)

Los organismos locales electorales se constituían con tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional. De los tres, uno era nombrado con el carácter de presidente; éste y los demás comisionados elegían, de entre los otros dos, al que fungiría como secretario. (Art. 52)

Los comités distritales se integraban en forma igual a las comisiones locales, con la única modalidad de que éstas proponían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal. (Art. 61)

Para integrar *quorum* se requería la presencia de cuatro miembros, entre los que deberían estar invariablemente el presidente y otro de los designados por la Comisión Federal Electoral; en caso contrario, había necesidad de convocar nuevamente a sesión, supuesto en el cual se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres de los restantes comisionados, independientemente de quienes fueren los que asistieran. (Art. 64)

Para la emisión de resoluciones eran aplicables las reglas de votación precisadas con antelación. (Art. 64)

Las mesas directivas de casilla se integraban siguiendo el procedimiento y estructura establecidos en la Ley de 1946, reiterados en la de 1951. (Art. 70)

Al Registro Nacional de Electores la Ley en consulta lo definió como "...la institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales..." relativas. (Art. 77)

Igual que en la Ley Electoral precedente, se concedió autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores sometiéndolo,

no obstante, a las medidas que dictara el organismo electoral federal. (Arts. 80 y 81)

4. Legislación de 1977

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, expedida por Decreto de 27 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del propio mes y año, otorgó a la Comisión Federal Electoral la función de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizaran el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad, compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos, de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral. (Arts. 76 y 77)

La Comisión Federal se integraba en los mismos términos previstos en la Ley de 1973, excepción hecha del comisionado secretario, que se dispuso fuera designado por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal. (Art. 78)

Por otra parte, como en esta Ley se instituyó la existencia de partidos políticos con registro condicionado, se les permitió acreditar un representante por cada partido ante la Comisión Federal Electoral, concediéndoles la facultad de concurrir a las sesiones con derecho a voz únicamente. (Art. 78)

Asimismo, se estructuró una Secretaría Técnica con funciones técnico-administrativas, cuyo titular, al igual que el Director del Registro Nacional de Electores, participaba en las sesiones de la Comisión Federal, pero únicamente con voz, sin derecho a voto. (Art. 78)

Esta Secretaría Técnica fue confiada a la responsabilidad de un funcionario de la Secretaría de Gobernación, primero fue el Director de Gobierno y posteriormente se optó por uno de los Subsecretarios, conforme a la decisión del titular de la mencionada Secretaría de Estado.

Para que la Comisión Federal Electoral pudiera sesionar se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar siempre el presidente; igual disposición existía para el caso de las comisiones locales y comités distritales. (Arts. 79, 87 y 95)

Respecto a la votación para emitir resoluciones, se reiteró lo dispuesto en las Leyes precedentes.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la Comisión Federal, mediante el procedimiento de insaculación; además, había un representante por cada partido político nacional registrado.

El secretario de la comisión local debía ser un notario público de la entidad respectiva, en tanto que al del organismo distrital sólo se le exigía "...poseer los conocimientos técnico-jurídicos necesarios..." para el desempeño de su responsabilidad. (Arts. 86, 93 y 94)

Todos los comisionados tenían derecho a voz y voto, salvo los representantes de los partidos políticos con registro condicionado, que concurrían a las sesiones únicamente con derecho a voz. (Arts. 78, 86 y 93)

Para la integración de las mesas directivas de casilla el comité distrital designaba un presidente, un secretario y dos escrutadores, de la lista de ciudadanos que le era proporcionada por la correspondiente Delegación Distrital del Registro Nacional de Electores. (Arts. 96, fr. V. y 153)

Se concedió a los representantes de los partidos políticos, por vez primera, el derecho de impugnar estos nombramientos, imponiendo a los comités distritales electorales el deber de resolver por escrito en un plazo de tres días. (Art. 106)

Al Registro Nacional de Electores, por definición legal, se le consideró "...una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma

permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales." (Art. 111)

Se concedió a esta institución "...la facultad de administrarse internamente y de disponer de sus recursos materiales, en los términos... (del) reglamento interno respectivo, expedido por la Comisión Federal Electoral." (Art. 118)

5. Legislación de 1986-1987

Mediante Decreto de 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 60 de la Ley Suprema, incorporando por vez primera en el texto constitucional, la existencia de los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que:

"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..."

En consecuencia, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1987, se publicó el Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, que entre otras razones se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles, nacional, estatal y distrital;

asimismo, concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos en la "...función de orden público que corresponde al Gobierno Federal...", consistente en preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral. (Art. 162)

En la estructura interna de la Comisión Federal Electoral se conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos ya precisados en los puntos precedentes. (Art. 165)

Sin embargo, en cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, también por primera ocasión se estableció que su número estaría determinado, en forma inmediata, directa y proporcional, por su fuerza político-electoral, deducida del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior, de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite máximo la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político. (Art. 165)

El *quorum* se constituía con la asistencia de la mayoría de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las Leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto. (Arts. 165 y 169)

A falta de quorum y para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral se previó que, a segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral podía sesionar válidamente, dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada en párrafos anteriores. (Arts. 165, 178 y 190)

En la conformación de las mesas directivas de casilla se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos políticos; ya que se les dió la facultad de proponer a los ciudadanos que, por insaculación, serían electos para ocupar el cargo de escrutadores. Sin embargo, el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del respectivo comité distrital electoral. (Art. 197)

En cuanto al Registro Nacional de Electores, el Código Federal Electoral lo conservó como dependencia de la Comisión Federal; no obstante, se le otorgó la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el "...encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo

permanentemente depurado y actualizado, y de elaborar las listas nominales de electores." (Art. 99)

Como parte del Registro de Electores se creó un Comité Técnico y de Vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos órganos se les atribuyó "...la función (de) organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único." (Arts. 103, 146, 148, 151 y 155)

6. Legislación de 1990 y sus reformas

En virtud de la controvertida y controvertible elección presidencial de 1988, realizada bajo la vigencia del Código Electoral de 1986, los ciudadanos, las agrupaciones políticas y las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia, se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento del principio de legalidad, a fin de elaborar un nuevo instrumento jurídico que contribuyera al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legitimidad de las elecciones.

Con esta inquietud, como motivo y fin, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo de la Comisión Federal Electoral que, en su parte conducente, es al tenor literal siguiente:

"Artículo Primero.- La Comisión Federal Electoral establece un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral. Para la organización de dicho foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.

"Artículo Segundo.- La Comisión Especial se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: el Comisionado del Poder Ejecutivo Federal, quien la presidirá; los Comisionados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión; y un Comisionado por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales...

"Artículo Séptimo.- Una vez concluida la consulta, la Comisión Especial informará del resultado de sus trabajos a la Comisión Federal Electoral, la cual lo hará del conocimiento del C. Presidente de la República, del H. Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal..."

6.1 Legislación Constitucional

Las conclusiones del trabajo, realizado conforme al Acuerdo de referencia, fueron recogidas por una Subcomisión de la Cámara de Diputados, encargada de sistematizar las ponencias formuladas y analizar las reformas constitucionales propuestas por las diferentes corrientes políticas representadas en dicha Cámara del Congreso de la Unión; en fecha 16 de octubre del año precitado, la Subcomisión formuló un Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Proyecto fue aprobado en su oportunidad, según Decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el precitado Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año, por el cual el Constituyente Permanente reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó el numeral 41 del Ordenamiento Supremo, en cuyos párrafos séptimo y octavo, dispuso que:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios..."

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones..."

Como se podrá advertir, ya no se concibió a la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del Gobierno Federal, sino que, con mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, por vez primera se le otorgó constitucionalmente la naturaleza de **función estatal**, aún cuando su ejercicio se atribuyó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, pero no en forma directa, sino "...a través de un organismo público...", contando para ello con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispuesto en la ley reglamentaria.

No obstante el avance experimentado en la materia electoral federal, mediante Decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado

al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del día 4 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó y adicionó otra vez el comentado artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, quedando los párrafos transcritos, en su parte conducente, como octavo y noveno respectivamente, sin modificar su texto.

Por diverso Decreto de 15 de abril de 1994, publicado en el aludido Diario Oficial el 19 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, el citado Poder Constituyente Permanente reformó, una vez más en un brevísimo plazo de cuatro años, el numeral 41 de la Ley Suprema, afectando sustancialmente el contenido de los párrafos octavo y noveno que se analizan, para quedar al tenor literal siguiente:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones..."

De suma importancia es la reforma constitucional que se comenta, pues, si bien reiteró la naturaleza jurídica atribuida por la reforma de 1990 a la organización y realización de las elecciones, también es verdad que encargó expresamente su ejecución al organismo público autónomo previsto en la propia

Carta Magna, dejando de ser una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, para otorgar a éstos la facultad de concurrir únicamente a la integración de tal ente autónomo, respetando además la participación de los partidos políticos nacionales y la de los ciudadanos, en los términos previstos en el respectivo ordenamiento reglamentario.

6.2 Legislación Ordinaria

Desde el 28 de diciembre de 1989, en que fue aprobado el proyecto de reformas constitucionales, mencionado al principio del punto que antecede, es decir, antes de la emisión y publicación oficial del Decreto de reformas de 1990, se integró una Comisión Especial Pluripartidista para analizar las diferentes propuestas que presentaran los partidos políticos, a fin de expedir la legislación federal electoral ordinaria, reglamentaria de las reformas a la Ley Suprema.

En mayo de 1990, la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales creó una Subcomisión Pluripartidista, encargada de continuar el examen de las diversas propuestas de reforma legal, la que centró su atención en el análisis del proyecto de iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, (2) al cual

(2) "Por ser la iniciativa que reglamentó y desarrolló en forma integral las reformas constitucionales y la que tuvo el respaldo del mayor número de votos...-convirtiéndose por ende- en el eje de las deliberaciones para llegar a una nueva legislación concertada...", según la Exposición de Motivos del vigente Código de la materia.

se le hicieron múltiples reformas, quedando aprobado finalmente, como ley reglamentaria, por cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados; en consecuencia, por Decreto de 14 de agosto del año precitado, el Congreso de la Unión, en un período extraordinario de sesiones, expidió el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, publicado al día siguiente en el Diario Oficial.

En este ordenamiento jurídico, el Poder Legislativo Federal estableció no sólo la denominación del mencionado organismo electoral: **Instituto Federal Electoral**, sino que además determinó con toda precisión, como se expone en páginas posteriores, su estructura y ámbito de competencia. (Arts. 68, 71, 72, 98 y 108)

No obstante que por Decreto de 17 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para adecuarlo a las precedentes reformas y adiciones constitucionales, los consultados artículos 68, 71, 72, 98 y 108 no fueron motivo de reforma, salvo el 71, aun cuando en términos intrascendentes para la esencia del presente tema.

A escasos ocho meses de las reformas antes aludidas, en virtud del interés y la inquietud generada por la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la

Federación, a efectuarse en 1994, por diverso Decreto del Congreso de la Unión de fecha 13 de mayo del año en cita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, según lo dispuesto por el Artículo Primero Transitorio, se reformaron diversos numerales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, la modificación no abarcó a los mencionados artículos 68, 71, 72, 98 y 108, que se refieren, como ya se indicó, a la denominación, competencia y estructura del Instituto Federal Electoral.

6.3 Algunas opiniones interesantes

A consideración de quien fuera su Director General, "El Instituto Federal Electoral (nació) como una experiencia, o mejor dicho, como la suma de muchas experiencias previas, pero que se proyecta en el futuro como una prueba, porque en política hay que ir caminando siempre a través del método de ensayo-error..."(3)

En cambio, a juicio del jurista Manuel Barquín Alvarez, "La creación del Instituto Federal Electoral (IFE)... representa un hito en la evolución de los órganos electorales, ya que desde 1946... no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral."(4)

(3) CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.- Ob. Cit.- P. 17.

(4) Ob. Cit.- P. 109.

Con gran acierto agrega el profesor Manuel Barquín Álvarez que "El IFE es el órgano principal para la organización, de estructura y función, de los comicios federales, de cuyo funcionamiento en la práctica dependen en gran medida no sólo la operación del proceso electoral, sino también la imagen que el ciudadano perciba de éste en cuanto a su credibilidad, imparcialidad y eficacia."(5)

Por cuanto hace a las mencionadas reformas constitucionales y legales, las opiniones de los especialistas se han dividido, configurándose dos criterios fundamentales, uno en favor de las reformas y de carácter crítico el otro; sólo en vía de ejemplo se citan las siguientes opiniones:

"La legislación electoral de México ha sido sometida durante los tres últimos lustros a un intenso proceso de reformas constitucionales y ordinarias. Desde 1977, en efecto, con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el Código Electoral y el Cofipe, las Cámaras (federales y locales) han estado ocupadas en menesteres abrogatorios y derogatorios.

"En 1990, 1993, y ahora, 1994, la tendencia revisora de la norma electoral se ha acentuado. La ley de la materia está sometida a un proceso reformador inagotable que suma, ya, múltiples

(5) Ob. Cit.- Pp. 109 y 110.

modificaciones al texto constitucional y que reglamentariamente ha producido varios códigos sucesivos e innumerables enmiendas aplicables a los ámbitos federal y estatal.

"El proceso legislativo, no obstante haber sido permanente, no ha representado, hasta ahora, ninguna ventaja importante para el sistema electoral mexicano, al que, por lo contrario, ha privado de regularidad -o de un mínimo de definitividad- y lo ha mantenido en estado de transición y de indefinición continuas.

"Desde 1990 -después de las accidentadas elecciones de 1988- México tiene, sólo, un sistema electoral en suspenso, en transición continua, en revisión permanente, en actualización. Aún más: en negociación política. El legislador ha estado trabajando mucho la normatividad electoral, pero a cambio de ello -que hasta ahora no ha significado ventajas ni jurídicas ni democráticas- ha propiciado un ambiente de incertidumbre sobre el contenido legal y, a pesar del tiempo transcurrido y del esfuerzo desplegado, no ha dotado al país sino de una cambiante codificación que no ha podido resistir la confrontación con la realidad nacional, para la que no ha demostrado mayor aptitud cuando se le ha requerido.

"El mucho legislar a nada positivo ha conducido. Tan es así que se sigue legislando sobre lo mismo. ¿Para qué trabajan tanto los congresistas sobre un orden legal que nunca concluye? ¿por qué han hecho de la electoral una ley inconclusa, deficiente,

provisional? ¿por qué se desactualiza tan pronto la normatividad que construyen? ..." (6)

Con un criterio diametralmente opuesto también se ha dicho que como "Producto de una civilizada negociación entre el gobierno y los partidos políticos fue aprobada la Reforma Electoral de 94, que tiene el gran mérito y la trascendencia de ser la primer enmienda constitucional en materia política que se realiza con el consenso de todas las fuerzas políticas nacionales...

"Los pactos partidistas -refrendados ante el Consejo General del IFE- han dado sus primeros frutos...

"...es alentador que el Congreso de la Unión haya aprobado la reforma, pues sin duda constituye uno de los hechos más relevantes en los esfuerzos por perfeccionar nuestro sistema democrático, al significarse como un puntal definitivo para superar uno de los escollos más graves y delicados de nuestros procesos electorales: la credibilidad ..." (7)

Igualmente se ha escrito que "Gracias a las reformas últimas al Cofipe que se publicaron en el Diario Oficial el pasado 18 de

(6) PERALTA BURELO, Francisco.-Legislación Electoral Incierta.- Artículo publicado en "El Financiero".- Diario de circulación nacional.- México, D.F., 28 de marzo de 1994.- P. 46.

(7) HUERTA PSIHAS, Elías.- La Elección y la Reforma Electoral 1994.- Artículo publicado en "El Economista".- Diario de circulación nacional.- México, D.F., 28 de marzo de 1994.- P. 47.

mayo, contamos ya con el marco legal definitivo que regirá las elecciones del próximo 21 de agosto.

"Estas modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vienen a sumarse a las que fueron aprobadas en 1993 y representan importantes pasos adelante para lograr unos comicios más transparentes y confiables...

"Las recientes reformas se distinguen de sus antecesoras porque en esta ocasión fueron producto de un acuerdo interpartidario -el Acuerdo para la Paz y la Democracia del 27 de enero pasado-, y porque por primera vez fueron avaladas por el PRD, aunque con una fracción parlamentaria dividida...".

Previo análisis somero de las reformas a que alude la autora en consulta, llega a la conclusión de que "...todas estas innovaciones de última hora en la legislación electoral, junto con los acuerdos que han adoptado los partidos políticos... quizá no puedan desterrar completamente la manipulación del voto, pero si reducirán sensiblemente sus campos de acción." (8)

Las opiniones que anteceden son un ejemplo de cuanto se ha dicho recientemente de la legislación electoral federal de esta última década del siglo XX; sin embargo, es evidente que se han realizado pocos estudios jurídicos sobre tales reformas,

(8) PESCHARD, Jacqueline.- La Última Reforma para el 21 de Agosto.- Artículo publicado en "El Nacional".- Diario de circulación nacional.- México, D.F., 23 de mayo de 1994.- P. 2.

pareciera ser que de manera intencionada ha guardado silencio la mayoría de los juristas, a pesar de que hay fuertes indicios del olvido a que se ha condenado a uno de los principios constitucionales más elementales de todo Estado de Derecho, previsto en el artículo 14 de la Ley Suprema.

El invocado precepto constitucional establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; no obstante, del análisis de las reiteradas reformas que han quedado enunciadas se desprenden, sin lugar a dudas, varias hipótesis particulares de aplicación retroactiva, pero además, en su conjunto, cada uno de los decretos reformadores y adicionadores que ha emitido el Poder Legislativo Federal pudiera estar caracterizado por esta situación anómala, pues el procedimiento electoral es único, tal como lo define el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el párrafo 1, señalando que es "...el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...", el cual inicia, en los términos del párrafo 1 del numeral 174 del Código en consulta, en el mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye con la calificación de la elección del Presidente de la República. (9)

(9) Por disposición del Artículo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al Código en comentario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993, el

En este orden de ideas, teniendo el procedimiento electoral como característica el principio de unidad y, simultáneamente, el de separación en diversas etapas, sucesivas y concatenadas entre sí, en función de los diversos actos a realizar en cada una de ellas, cabe preguntar ¿Acaso no atenta contra el principio constitucional, antes enunciado, la reforma reiterada a la legislación que regula el procedimiento electoral que ya se está desarrollando y que, por ende, no es una mera situación abstracta, sino un concreto procedimiento ya iniciado y en evolución, rumbo al momento final, que es la aludida calificación de la elección del Presidente de la República?

Quede la respuesta y el análisis particularizado de cada reforma y adición para otra oportunidad, por no ser el aspecto constitucional de los Decretos en cuestión el objeto fundamental del presente trabajo.

II. NATURALEZA JURIDICA

Si bien es verdad que con gran acierto el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 41 de la Constitución Federal, ha definido desde su texto original al Instituto Federal Electoral como "...un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio

procedimiento electoral para 1994 se inició en la primera semana del mes de enero de este último año.

propios" (Art. 70, párrafo 1), es verdad asimismo que esta caracterización jurídica no es nueva en la Legislación Electoral Mexicana, pues, el abrogado Código Federal Electoral de 1986 ya definía a "...la Comisión Federal Electoral (como) el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia... responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral." (Art. 164)

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1977, ya había concedido igualmente a la precitada Comisión Federal la naturaleza jurídica de "...organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia..." (Art. 77)

Sin embargo, el citado precepto tampoco fue innovador, porque no hizo sino reiterar literalmente, en su parte correlativa, el texto del numeral 42 de la diversa Ley Electoral de 1973, a la que corresponde el mérito de haber proporcionado, por vez primera, una definición legal y otorgado la referida naturaleza jurídica a la Comisión Federal Electoral.

Las auténticas novedades de la reforma legislativa de 1990 fueron, primero, haber elevado a rango constitucional dicha naturaleza jurídica, según adición hecha al artículo 41 de la Ley Suprema; en segundo lugar, haber abandonado el sistema plural de organismos electorales, en ocasiones dispersos y generalmente no vinculados entre sí, para unificarlos en el

Instituto Federal Electoral, actualmente único organismo público a través del cual el Estado realiza, en forma integral, la función estatal electoral.

Bajo un criterio de unidad de mando y responsabilidad, en el vigente Derecho Electoral Federal Mexicano se realizan las fases de preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los diversos procedimientos para elegir diputados y senadores al Congreso de la Unión, quedando exceptuada únicamente la última fase de calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por corresponder esta facultad exclusiva a la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. (Art. 74, fr. I de la Constitución Federal)

Asimismo, es creación del Legislador Constitucional Permanente, en 1990, la incorporación de las mesas directivas de casilla al tenor literal de la Carta Magna, considerándolas parte integrante del mencionado Instituto Federal Electoral.

Otra innovación de las comentadas reformas legislativas de 1990 fue elevar, al texto de la Constitución Federal, la diversa naturaleza del Instituto, al disponer que este "organismo público **será autoridad**" en materia electoral. (10)

(10) Las citadas novedades constitucionales estaban contenidas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 41 de la Ley Suprema que, con el mismo texto, pasaron a ser los párrafos octavo y noveno, respectivamente, con el Decreto de Reformas de 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la

El correlativo ordenamiento reglamentario reiteró esta disposición, al establecer expresamente que "...el Instituto Federal Electoral, (es) depositario de la autoridad electoral..." (Art. 68)

En este orden de ideas bien se podría concluir, que el pretendido problema a dilucidar, según lo propuesto en el título de este párrafo está totalmente resuelto, en los términos de un criterio estrictamente formal, ya que los preceptos constitucionales y legales consultados determinan, en forma indubitable, que el Instituto Federal Electoral tiene personalidad jurídica propia. No obstante, la conclusión no es acertada, porque tales disposiciones determinan igualmente que es un organismo público y, finalmente, que es autoridad en materia electoral federal.

En consecuencia, es evidente que en el fondo la pretendida solución, contenida en las precitadas disposiciones, sólo complica más el tema, toda vez que la naturaleza jurídica Instituto Federal Electoral debe ser estudiada ahora desde un triple punto de vista, en tanto que es persona, organismo público y autoridad electoral, simultánea e indisolublemente.

Federación al día siguiente (Artículo Primero del Decreto). Por diverso Decreto de 15 de abril de 1994, publicado en el citado Diario el día 19 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó nuevamente dichos párrafos, sin afectar la esencia de las disposiciones, en cuanto a la analizada naturaleza jurídica atribuida al Instituto Federal Electoral.

A este triple análisis se dedican los párrafos subsecuentes, a fin de confirmar o desvirtuar, conforme al criterio material, lo formalmente establecido.

1. Personalidad jurídica (11)

Uno de los temas de mayor debate en la Filosofía del Derecho es la definición de persona y su clasificación; no obstante, se omite toda referencia al respecto, por no ser objeto del presente trabajo, recurriendo exclusivamente a los conceptos que por regla se consideran aceptables, así como a las disposiciones jurídicas aplicables. (12)

Generalmente se define a la persona, en el ámbito del Derecho, como todo centro de imputación normativa o como todo ente capaz de ser titular de derechos y deberes.

Las personas se clasifican en individuales y colectivas; a las primeras también se les llama físicas o reales y, a las segundas, morales, ideales o jurídicas, olvidando en esta última

(11) Lo explicado en este apartado corresponde a las ideas expuestas por el autor del presente trabajo en el Curso de Derecho Civil I, que imparte en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, razón por la cual no se citan, sino excepcionalmente, las obras consultadas para desarrollar el tema.

(12) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1992.- Pp. 271 a 278.

denominación que, por ser un concepto jurídico fundamental, toda persona es jurídica, con independencia de su existencia física o real -ser humano- o sólo intelectual o ficticia -conjunto de bienes (fundaciones) o de personas (corporaciones) o incluso de simples contratos (fideicomisos)-, siempre que el ordenamiento jurídico le reconozca o atribuya personalidad. (13)

Por cuanto hace a las personas colectivas o morales, cabe recordar que, por disposición del artículo 25 del vigente Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, tienen esta naturaleza, además de los entes de Derecho Público, Privado y Social que enumera específicamente en sus fracciones I y III a VII, "...las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley", mencionadas genéricamente en la fracción II.

(13) Cabe recordar en este sentido que "persona jurídica no es ya toda reunión de personas o todo conjunto de bienes destinados a un fin, sino una unión tal que dé vida a una unidad orgánica, a un ente en el que el Estado reconoce una individualidad propia distinta de las individualidades de las personas que componen el cuerpo colectivo o lo administran o a las cuales son destinados los bienes. Cuando una necesidad humana, un fin de carácter permanente o duradero que no puede conseguirse fácilmente con las fuerzas y actividades de uno solo, determina a varios a unirse y cooperar o impulsar a alguien a destinar para su realización de modo permanente un conjunto de bienes, se origina con la intervención del Estado un nuevo sujeto de derechos que, como la persona física, resulta centro de una serie de relaciones jurídicas.

"Persona jurídica puede ser, pues, definida como 'toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes y a los que, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocida por el Estado una capacidad de derechos patrimoniales'".- RUGGIERO, Roberto De.- Instituciones de Derecho Civil.- Tomo I.- Instituto Editorial Reus, S. A.- Madrid, España, 1979.- P. 440.

En esta última categoría queda incluido el Instituto Federal Electoral en estudio, en virtud de que es una persona de Derecho Público, no sólo "reconocida", sino creada por una disposición constitucional expresa, con la naturaleza jurídica de organismo público, caracterizado por su autonomía y permanencia. (Arts. 41, párrafos octavo y noveno de la Constitución Federal; 68 y 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)

A pesar de lo previsto expresamente en los preceptos constitucionales y legales consultados, se considera indispensable constatar si el Instituto Federal Electoral, intrínsecamente, es o no un auténtico centro de imputación normativa; en otras palabras si, en aplicación puntual del criterio material, es titular de derechos y deberes, esto es, si efectivamente tiene o no la naturaleza de sujeto de Derecho, con personalidad jurídica propia.

Para estar en aptitud de resolver adecuadamente la cuestión planteada es indispensable tener presente que, conforme a Derecho, toda persona debe reunir determinadas características o requisitos fundamentales, inalterables por regla, no sujetos a la voluntad del ente al cual corresponden y que existen en tanto la persona es; lo que significa que constituyen elementos *sine qua non* de la aludida naturaleza jurídica, agrupadas bajo el rubro común: **atributos de la personalidad.**

Los mencionados atributos de la personalidad, comunes a todas las personas físicas, individuales, reales o humanas son: nombre, capacidad de goce, estado civil o de familia, domicilio, patrimonio y nacionalidad o estado político. En términos similares se concluye que los atributos propios de las personas colectivas o morales son: razón o denominación social; capacidad jurídica, de goce y de ejercicio; domicilio; patrimonio y nacionalidad. (14)

(14) De los enunciados atributos de la personalidad se hará mención fundamental de los que caracterizan a las personas colectivas, por ser la naturaleza que corresponde al Instituto Federal Electoral.

Denominación es la palabra o conjunto de palabras que identifican individualmente a las personas colectivas. Cumpliendo determinados requisitos, establecidos conforme a Derecho, la denominación puede ser atribuida en forma libre por la persona legalmente facultada para ello.

Capacidad jurídica es la aptitud para ser titular de derechos y deberes, así como para ejercerlos y cumplirlos, respectivamente; se divide en **capacidad de goce y de ejercicio**. La primera es la que tiene categoría de atributo de la personalidad y que, por ende, existe en todas las personas; consiste en la aptitud jurídica para ser titular de derechos y deberes. La capacidad de ejercicio, en cambio, la tienen únicamente las personas individuales que han alcanzado la mayoría de edad y que no se encuentran en alguna hipótesis de incapacidad, según lo previsto en los artículos 22, 23, 24, 450, 646 y 647 del precitado Código Civil.

Por cuanto hace a las personas colectivas, desde su origen, tienen invariablemente capacidad de goce y de ejercicio, delimitada sólo por su objeto social, de tal suerte que no pueden hacer sino aquello que está orientado, en forma mediata o inmediata, a su consecución, en los términos del artículo 26 del Código Civil en consulta.

Domicilio es el ámbito territorial que el Derecho toma en consideración para ubicar a una persona, individual o colectiva, para el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes, independientemente de que tal lugar sea determinado de manera voluntaria por el interesado o impuesto por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, de un minucioso análisis del régimen jurídico aplicable al organismo público electoral objeto de estudio, se desprende que sí reúne los atributos de la personalidad ya mencionados, toda vez que tiene denominación, atribuida por el Congreso de la Unión, en el artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere expresamente al **Instituto Federal Electoral**.

Con relación a su **capacidad jurídica**, el párrafo octavo del artículo 41 de la Constitución Federal establece claramente que está delimitada por la ejecución de la función estatal consistente en preparar, realizar y calificar las elecciones federales, agregando el precepto constitucional, en su párrafo décimo, que el Instituto "...agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, **además de las que le determine la ley**, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos..."

Patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y deberes, susceptibles de valoración pecuniaria, así como de naturaleza extrapecuniaria o moral, constitutivo de una universalidad jurídica, perteneciente a una persona.

Nacionalidad es el vínculo jurídico que establece el Derecho de un Estado, para considerar a una persona como parte de su población. En el caso de las personas colectivas, su nacionalidad se determina por la del ordenamiento jurídico conforme al cual se constituyen y organizan. (Arts. 25 fr. VII, 2736 y 2737 del aludido Código Civil)

Del concepto propuesto con antelación y de la transcripción precedente se desprende que, en este particular, como sucede por lo general con los entes de Derecho Público denominados organismos descentralizados, el atributo de la personalidad en comentario no es sino el ámbito de competencia constitucional y legalmente atribuido al Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, el párrafo primero del numeral 71 del Código de la materia establece a la letra que "...el Instituto... tiene su domicilio en el Distrito Federal..."; en los diversos artículos 98 y 108, ambos en su párrafo 2, el legislador ordinario previó que la sede o domicilio de las Delegaciones y de las Subdelegaciones del Instituto son, respectivamente, la capital de cada Estado y el Distrito Federal, en su caso, así como la cabecera de cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales, en que se divide el territorio nacional para la elección de diputados federales de mayoría relativa. (Arts. 52 y 53 constitucionales)

Del atributo de la personalidad denominado **patrimonio** cabe señalar que el artículo 70, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone expresamente que "...se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación."

Respecto de su nacionalidad, aún cuando no hay disposición que literalmente la determine, de una sistemática interpretación de las normas constitucionales y legales aplicables, así como de su naturaleza intrínseca y de sus fines, se infiere indiscutiblemente que es mexicana; a lo que se debe agregar que el párrafo tercero del invocado artículo 70 establece:

"El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código."

De lo expuesto se concluye que el Instituto Federal Electoral, además de ser un centro de imputación normativa, un ente capaz de ser titular de derechos y deberes, por disposición de la ley, sí satisface los atributos de la personalidad, por tanto, **sí es persona**, por supuesto, de Derecho e interés Público, creado para un fin específico: el cumplimiento de la función estatal de organizar, desarrollar y calificar las elecciones, necesarias para la renovación periódica de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.

A lo expresado cabe añadir, aunque parezca de Perogrullo, la importancia de recordar que se trata de una persona colectiva o moral, sin sustrato físico, ni voluntad individual, creada por el sistema normativo para la consecución de un fin jurídico-político específico y lícito, que no es transitorio sino permanente, de ahí la característica que le atribuye el párrafo primero del artículo 70 del Código de la materia.

2. Organismo público

De la lectura de los consultados artículos 41 de la Constitución de la República y 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende indubitadamente, como ha quedado precisado con antelación, que el Instituto Federal Electoral es "...un organismo público autónomo...", a través del cual se cumple la función estatal consistente en organizar, realizar y calificar las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, así como de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (15)

En consecuencia, antes de proceder al análisis particular de la enunciada naturaleza jurídica, resulta pertinente efectuar un estudio previo, aún cuando somero, de los conceptos de Estado, actividad estatal y fines del Estado.

2.1 Brevísima digresión

Es verdad aceptada generalmente que "...el Estado es una persona moral suprema y omnicomprensiva creada y organizada por el

(15) Al aludir a la calificación de las elecciones es necesario tener presente que, tratándose del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal facultad corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Colegio Electoral, según lo dispuesto por el artículo 74, fracción I de la Constitución Federal. Las resoluciones de este Colegio Electoral son definitivas e inatacables.

Derecho primigenio que un pueblo determinado se haya dado en su vida histórica." (16)

Para su existencia, el Estado requiere de la concurrencia de distintos elementos, estos son: población, territorio, orden jurídico, poder público y soberanía, de ahí que sea acertada también la definición propuesta por el maestro Miguel Acosta Romero, al decir que "...es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas." (17)

Al ser el Estado la persona colectiva por excelencia, es evidente que tiene capacidad jurídica y, por ende, deberes, facultades, potestades y atribuciones, que se exteriorizan necesariamente en actos jurídicos, los que en su conjunto se identifican bajo el rubro: **actividad estatal.**

La actividad en cita se puede definir como el conjunto de actos realizados por el Estado, a través de sus órganos, que tiene por objeto la creación y el cumplimiento de la ley en todos sus aspectos, con una **finalidad, intención u objetivo fundamental:**

(16) **BURGOA O., Ignacio.**- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1992.- P. 147.

(17) **Teoría General del Derecho Administrativo.**- Décima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1991.- P. 60.

"...servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social."(18)

Para la consecución de esta finalidad general, así como de sus fines particulares, el Estado,(19) institución generadora de instituciones, crea diversos órganos como esferas específicas de actuación, unidades jurídicas de acción o centros de competencia delimitadas, en cada caso, por el ordenamiento jurídico.

En otros términos, el órgano se conceptúa como el instrumento idóneo a través del cual el Estado actúa y se relaciona con otros sujetos de Derecho Público, Privado o Social, siempre bajo la premisa de que Estado y Derecho no son fines en sí mismos, sino tan sólo medios creados por el hombre para el hombre.(20)

Evidentemente, estos órganos no son siempre iguales entre sí, antes bien, gozan de diversas características, adquiriendo mayor complejidad ante la apremiante satisfacción de necesidades

(18) **SERRA ROJAS, Andrés.**- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Décima quinta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1992.- Pp. 19 y 22.

(19) La Constitución Política de 1857, en su artículo 1º, estableció los fines del Estado Mexicano al disponer literalmente que: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."

La vigente Ley Suprema, en cambio, no precisa los aludidos fines del Estado en una disposición específica, que sí están contenidos en el texto de sus preceptos.

(20) Cfr. **SERRA ROJAS, Andrés.**- Ob. Cit.- Pp. 23 y 24.

colectivas, problemática social y circunstancias de toda índole, más complicadas cada vez en esta época de la postmodernidad.

De entre la creación de órganos complejos del Estado, a los cuales se les atribuye una competencia determinada, destaca indiscutiblemente, en la materia objeto del presente estudio, el Instituto Federal Electoral.

2.2 Organos y organismos públicos

La diferencia enunciada es motivo de estudio acucioso, fundamentalmente en el ámbito del Derecho Administrativo, al analizar las diversas funciones atribuidas al Estado, principalmente al abordar el tema relativo a las formas de organización administrativa.

El maestro universitario Miguel Acosta Romero afirma que órgano del Estado "...es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado..."(21)

La existencia de órganos, en la conformación de la persona moral o colectiva por excelencia, implica necesariamente una relación de jerarquía y unidad en la actividad estatal, no de división, sino de distribución de competencias y funciones; en consecuencia, "...entre el Estado y sus órganos no puede existir

(21) Ob. Cit.- P. 102.

ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de una personalidad jurídica, lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado." (22)

Al exponer el tema, Gabino Fraga cita de Donato Donati lo siguiente: "Si se ha negado a los órganos una personalidad jurídica propia, y si no son sino zonas de la persona del Estado, es natural que entre el Estado y cada uno de sus órganos no pueda existir ninguna relación jurídica, porque no se puede concebir relación alguna entre el todo y una de sus partes." (23)

La voz organismo, en cambio, denota en el ámbito del Derecho la existencia de un ente con personalidad jurídica y patrimonio propios, que viene a multiplicar el número, en ocasiones abundante, de sujetos de Derecho Público y, con ello, de patrimonios destinados a la consecución de fines específicos, consistentes en la realización de determinadas funciones propias del Estado. Por estas razones, el organismo creado no se desliga en ningún momento del interés público y, por ende, de la vigilancia y control del Poder Estatal. (24)

(22) **FRAGA, Gabino.**- Derecho Administrativo.- Trigésima segunda edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1993.- P. 123.

(23) Ob. Cit.- P. 123.

(24) Conforme a uno de los diversos criterios de clasificación, la descentralización puede ser por región o por servicio. La

De lo expuesto con antelación se puede inferir que la diferencia entre órgano del Estado y organismo estatal descentralizado es clara, en principio al menos, porque en tanto el primero únicamente constituye parte de un todo y por ello carece generalmente de personalidad jurídica distinta, el segundo siempre goza de este atributo y, por la misma razón, de la titularidad de un patrimonio propio, pero fundamentalmente de capacidad jurídica independiente, que constituye su característica esencial.

Por otra parte, es necesario tener presente, como acertadamente ha precisado el fundador de la Escuela de Viena, que "...el Estado sólo obra a través de sus órganos...", (25) los cuales son susceptibles de clasificar sistemáticamente en autoridades y órganos auxiliares carentes de autoridad; éstos a su vez pueden

primera obedece a intereses políticos y a la intención de satisfacer principios de federalismo y democracia, por ello se comparte el Poder Público y se concede a los entes descentralizados el carácter de autoridad; es el caso específico de las entidades federativas que tienen "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre", según lo previsto en el artículo 115 constitucional.

En la descentralización por servicio, justificada por razones técnicas, financieras y funcionales, para el manejo de una determinada actividad estatal, el Poder Público no se comparte, razón por la cual los organismos descentralizados por servicio, no obstante que realizan determinadas funciones del Estado, generalmente no tienen naturaleza de autoridad.- Cfr.- **FRAGA, Gabino**.- Ob. Cit.- Pp. 199 a 201 y 208 a 220.- **SERRA ROJAS, Andrés**.- Ob. Cit.- Pp. 649 a 651 y 711 a 726.

(25) **KELSEN, Hans** .- Teoría General del Derecho y del Estado.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.- P. 232.

ser únicamente de preparación o consultoría o bien estar caracterizados por realizar ambas funciones.

Como conclusión es factible afirmar válidamente que el organismo público es un sujeto de Derecho -persona- que se caracteriza por su autonomía, orgánica y financiera, establecida en el ordenamiento jurídico que le da origen, concediéndole con ello potestad de decisión, limitada al ámbito de competencia que le es asignada por los dispositivos jurídicos que lo regulan; en consecuencia, el Estado tiene el deber jurídico de respetar la esfera de autonomía con la cual, por su voluntad soberana, está investido el organismo público legalmente creado, que se caracteriza fundamentalmente por ser persona, con todos los atributos de la personalidad ya enunciados.

Sin embargo, es importante tener en mente que "...descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control." (26)

Cabe aclarar que en la materia electoral federal, por su naturaleza y características, no es procedente aludir al poder central, sino al Poder Público en general, que tiene facultades de vigilancia y control sobre la actuación del Instituto, así como de designación de algunos integrantes de sus diversos órganos, como se expone en el siguiente apartado.

(26) SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- P. 499.

2.3 El Instituto como organismo público (27)

En líneas anteriores se mencionó que el Poder Constituyente Permanente en 1990, siguiendo la tradición legal que le antecedió, otorgó al Instituto Federal Electoral la naturaleza jurídica de organismo público.

Si bien la atribuida naturaleza se pudiera considerar errónea, de primera intención, también es verdad que tal caracterización formal no es del todo equivocada porque, en estricto sentido jurídico, el Instituto no es un órgano del Estado, si por tal se entiende al ente impersonalizado, individual o colegiado, que efectúa las diversas funciones en que se desarrolla el Poder Público, (28) que la doctrina clásica y la legislación constitucional mexicana han clasificado en legislativas, ejecutivas y judiciales. (Art. 49 Constitucional)

Resulta oportuno recordar que "...los órganos del Estado, principalmente por lo que respecta a la función administrativa y a la jurisdiccional, se encuentran colocados, dentro de cada una

(27) COMISION FEDERAL ELECTORAL. Secretaría Técnica.- Ob. Cit.- Pp. 74 y 75.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.- ¿Qué es el Instituto Federal Electoral?.- Obra inédita.- Sin fecha ni lugar de elaboración.- Consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Pp. 1 y 2.- NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.- El Nuevo Sistema Electoral Mexicano.- Colección Popular. Número 451.- Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.- México, D.F., 1991.- Pp. 107 a 111.- SOLANO YAÑEZ, Delfino.- Ob. Cit.- Pp. 225 y 226.

(28) Cfr. BURGOA O., Ignacio.- Ob. Cit.- Pp. 330 y 331.

de ellas, en una *situación jerárquica*, de tal manera que unos ordenan o dirigen y otros ejecutan los actos decisorios en que el ejercicio funcional se manifiesta." (29)

Ahora bien, a pesar de que la organización, realización y calificación de las elecciones, para la renovación periódica de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, se conceptúan, en su contexto unitario, como **una función estatal**, según lo previsto en el párrafo octavo del artículo 41 constitucional, es cierto asimismo que ésta no queda asimilada en alguna de las esferas de la ya clásica tripartición de funciones del Estado, pues no está inscrita formalmente en el ámbito del quehacer administrativo y menos aún en el jurisdiccional o en el legislativo.

Es la actividad electoral una función político-jurídica con naturaleza propia, a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, concurriendo a las urnas a emitir su voto. (Arts. 35 fracción I, 36 fracción III, 39, 40 y 41 párrafo primero de la Constitución Federal)

Por otra parte, es importante precisar que, en estricto sentido jurídico, el Instituto Federal Electoral no es un órgano del Estado porque, en los términos del párrafo octavo del numeral 41 de la Ley Suprema, está especialmente conformado de manera tripartita, por representantes de los Poderes Ejecutivo y

(29) BURGOA O, Ignacio.- Ob. Cit.- P. 330.

Legislativo de la Unión, de los partidos políticos nacionales y de la ciudadanía en general, lo cual le da una integración y naturaleza jurídica diversa a la que caracteriza a los órganos del Estado e incluso a los organismos públicos descentralizados, que forman parte de la Administración Pública, es decir, del Poder Ejecutivo Federal.

Finalmente, es factible afirmar que el Instituto Federal Electoral es un organismo público, independiente de los clásicos tres Poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (Arts. 41 y 49 de la Constitución), que ha sido creado expresamente para cumplir una función propia del Estado, regida por el interés público, con la finalidad específica de aplicar el Derecho en la organización, realización y calificación de las elecciones, necesarias para la periódica renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, procurando siempre mantener la estabilidad social.

Sin embargo, es cuestionable aseverar, conforme al criterio material, que el Instituto Federal Electoral forme parte de un Cuarto Poder, denominado Poder Electoral Federal, como proponen algunos estudiosos de la materia, inspirados probablemente en la doctrina y legislación vigente en otras latitudes.

En los términos del criterio estrictamente formal, en el momento actual y en el contexto del vigente Derecho Constitucional

Mexicano, pretender que existe un Poder Electoral Federal, frente a la clásica tripartición, resultaría contrario al imperativo constitucional contenido literalmente en el artículo 49 de la Ley Suprema, deviniendo dicho Instituto en organismo anticonstitucional, en consecuencia; por lo tanto, exegéticamente, sólo se debe hablar de una auténtica división y coordinación de funciones, para conseguir los fines que el Derecho atribuye al Estado, siendo conforme a la Carta Magna la creación de cualquier instrumento eficaz para ello, como es el comentado Instituto, establecido por la soberanía nacional en el artículo 41 de la Constitución Federal, ubicado precisamente en el Título Segundo, Capítulo I, denominado **"De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno."**

En este orden de ideas, siendo el Instituto Federal Electoral un organismo público creado por el Poder Constituyente Permanente, que tiene a su cargo la función estatal electoral, es evidente su constitucionalidad, aún cuando no quede inscrito de manera especial o rigurosa en el ámbito de competencia de alguno de los tres Poderes, pues, goza de personalidad jurídica y autonomía financiera, pero fundamentalmente orgánica y funcional, que le permite no sólo tomar sus propias decisiones, en la esfera de sus atribuciones, sino además oponer esta autonomía frente al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, que tienen el deber jurídico de respetarla, excepción hecha de la posibilidad de reformar o derogar la ley que le da origen, existencia, estructura y competencia.

3. Autoridad electoral

Ahora bien, como el Instituto Federal Electoral, por disposición constitucional, es "...autoridad en la materia...", resulta indispensable conocer en primer lugar el significado jurídico de esta palabra, para posteriormente determinar si efectivamente es o no autoridad, según la naturaleza intrínseca de los actos que realiza, en el cumplimiento de sus atribuciones.

3.1 Definición de autoridad (30)

La voz autoridad, como muchas otras, es multívoca, equívoca o anfibológica, que al menos tiene dos acepciones fundamentales.

En el primer sentido, autoridad equivale a **poder, potestad o actividad** que es susceptible de imponerse a los demás, incluso contra la voluntad de éstos.

Referida al Estado, como organización jurídica y política de la comunidad humana, la autoridad implica el poder con el que está investido y que se despliega imperativamente, de tal suerte que es superior a todos y, por tanto, a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo; en otras palabras, es el poder de

(30) Cfr.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Ob. Cit.- P. 641.- BURGOA O., Ignacio.- Ob. Cit.- Pp. 62 a 64 y El Juicio de Amparo.- Trigésima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1992.- Pp.- 186 a 192.- FRAGA, Gabino.- Ob. Cit.- Pp. 126 y 127.-SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Pp. 247 a 253.

imperio emanado de la soberanía, que en el sistema jurídico mexicano radica en el pueblo, en los términos del artículo 39 constitucional, cuyo tenor literal es el siguiente:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."

De lo expuesto es dable colegir, en este primer sentido, que la autoridad constituye uno de los elementos propios de la naturaleza del Estado, garante de la observancia y eficacia del orden jurídico formalmente válido.

En su segunda acepción, por autoridad se entiende al **órgano del Estado** integrante del Gobierno, que desempeña una función específica, tendente a realizar sus atribuciones.

Bajo esta óptica de análisis, el concepto de autoridad no implica una potestad determinada, sino que se traduce en un órgano, individual o colegiadamente constituido, que despliega actos en ejercicio del poder público, tal como lo establece el párrafo primero del numeral 41 de la Carta Magna, conforme al texto siguiente:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores..."

Cabe agregar, que todo órgano de autoridad debe encontrar su origen en un ordenamiento normativo, porque si bien el Estado

tiene potestad para crear estos entes jurídicos, siempre a de hacerlo conforme a Derecho, es decir, mediante disposiciones legislativas que consignent, expresa y claramente, su existencia, organización y competencia.

Asimismo, es oportuno aclarar, que si bien toda autoridad debe ser un órgano del Estado, también es verdad que no todo órgano del Estado es autoridad; la diferencia estriba en que la autoridad está investida de facultades de decisión o ejecución o de ambas, lo que significa que puede crear, modificar o extinguir una o varias situaciones, de hecho o de Derecho, concretas o abstractas, particulares o generales, privadas o públicas, siempre de manera imperativa.

En cambio, los órganos del Estado que carecen de autoridad y a los que, por ende, se les considera auxiliares, no están investidos de las aludidas facultades de decisión y ejecución, es decir, no tienen *imperium*.

De lo explicado es factible inferir las siguientes características o signos distintivos de todo ente estatal que goza de autoridad, como esencia jurídica:

- a) Por regla, es un órgano del Estado, individual o colegiado;
- b) Está investido de facultades de decisión, de ejecución o de ambas, simultáneamente;

- c) Tiene *imperium* en el ejercicio de sus atribuciones, y
- d) Puede crear, modificar o extinguir situaciones de hecho o de Derecho, generales o particulares, abstractas o concretas, públicas o privadas, siempre en forma imperativa.

En este orden de ideas, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela define a la autoridad como "...aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa." (31)

Aun cuando es otra verdad de Perogrullo, es necesario recordar que toda autoridad realiza **actos de autoridad**, que se caracterizan por ser **unilaterales, imperativos y coercitivos**, lo que significa que para su existencia y eficacia no requieren el concurso de la voluntad de los particulares frente a quienes se realizan, amén de que la voluntad de los gobernados se encuentra supeditada invariablemente a la del Estado, el cual mantiene con ellos relaciones de supra a subordinación.

Existe además la posibilidad, a favor del acto de autoridad, de hacerse respetar o ejecutar, a través de la potestad soberana

(31) Ob. Cit.- Diccionario... .- P. 64.

del Estado, incluso contra la voluntad del particular, sin requerir para ello el agotamiento previo de un procedimiento jurisdiccional; se impone por sí y ante sí.

3.2 El Instituto como autoridad

Hecho el análisis precedente cabe preguntar ¿Realmente es autoridad el Instituto Federal Electoral?

Resulta evidente que no hay problema alguno en contestar la pregunta, conforme al criterio formal, porque es claro que la Constitución y el Código aplicable disponen expresamente que el Instituto es autoridad electoral, como ha quedado indicado con antelación; el cuestionamiento real se plantea en términos del criterio material, razón por la cual la respuesta debe estar basada en la esencia misma del organismo público que se estudia, en su actuación y en la naturaleza intrínseca de sus actos.

De la revisión detallada de su régimen jurídico en general y de su ámbito de competencia, en especial, se desprende que el Instituto Federal Electoral sí es autoridad en la materia, pues goza de *imperium*, puede tomar decisiones y las puede ejecutar, incluso en contra de la voluntad de los sujetos del Derecho Electoral -ciudadanos, partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, así como candidatos a cargos de elección popular-, sin necesitar para ello el agotamiento previo de un procedimiento jurisdiccional.

A continuación y sólo en vía de ejemplo se mencionan algunos de los muchos y variados actos de decisión y ejecución que puede realizar el Instituto Federal Electoral, sin requerir el concurso de la voluntad de los directamente interesados para ser existentes, válidos y eficaces:

- a) Efectuar el cómputo distrital de las diversas elecciones;
- b) Calificar las elecciones de diputados y senadores;
- c) Declarar la validez de la elección de diputados y senadores;
- d) Vigilar la actuación de los partidos políticos;
- e) Declarar la pérdida del registro de un partido político;
- f) Dividir la población ciudadana y el territorio nacional en circunscripciones plurinominales, distritos uninominales y secciones electorales; etc.

3.3 Una cuestión inquietante

Motivo de inquietud y comentario, entre los estudiosos de la Ciencia Jurídica, ha sido el hecho de que el Instituto Federal Electoral esté investido de autoridad, no obstante ser un organismo público, si se tiene presente, como ha sido anotado

con antelación, que esta característica se atribuye, por regla, sólo a determinados órganos del Estado, no así a los entes de Derecho denominados organismos públicos.

Esta tendencia crítica asume el citado exdirector de dicho Instituto, Emilio Chuayffet Chemor, quien ha dicho al respecto "...que es una novedad que un organismo público tenga funciones de autoridad, que esté investido de fuerza o de carácter legal."

Sin embargo, el propio autor reconoce que "...hay dos o tres excepciones más en el derecho mexicano en donde un organismo público tiene el carácter de autoridad." (32)

Las anotaciones mencionadas son acertadas, porque si bien es verdad que por regla los organismos públicos no están dotados de autoridad, también es cierto que en el vigente Derecho Mexicano las excepciones se multiplican, hasta poner en crisis la precitada afirmación.

Unicamente con efectos ejemplificativos de lo afirmado se citan los siguientes casos:

a) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Conforme a lo previsto en los artículos 135 y 138 de la Ley Federal del Trabajo, 2, 29 y 30 de la Ley específica que lo regula, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda

(32) Ob. Cit.- Pp. 17 y 18.

para los Trabajadores es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, domiciliado en la Ciudad de México, al que para la determinación y cobro de las aportaciones a cargo de los patrones, la Ley le atribuye naturaleza de autoridad, otorgando el carácter de créditos fiscales a las cuotas mencionadas.

b) Instituto Mexicano del Seguro Social.- En los términos de la Ley del Seguro Social, la organización y administración del seguro social "...está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social." (Art. 5)

De acuerdo con lo dispuesto en los numerales 267, 268 y 271 de la consultada Ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social "...tiene el carácter de organismo fiscal autónomo...", con facultades para determinar los créditos y las bases para la liquidación de cuotas, recargos y capitales constitutivos, a cargo de los patrones, a los cuales les confiere la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

Asimismo, se atribuye al Instituto Mexicano del Seguro Social la facultad de liquidar dichos créditos, percibir los pagos correspondientes y, en su caso, cobrarlos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, ya sea a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por conducto de sus propias Oficinas Para Cobros, sujetándose a las disposiciones

del Código Fiscal de la Federación y a los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

c) Procuraduría Federal del Consumidor.- Esta Procuraduría, por definición legal, "...es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley...", según lo previsto literalmente en el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Como se podrá observar de los ordenamientos jurídicos precitados, los organismos públicos de referencia, no obstante tener esta naturaleza, están investidos de facultades de decisión y ejecución; en consecuencia, es incuestionable que tienen carácter de autoridad, al igual que el Instituto Federal Electoral, como ha sido señalado con antelación.

3.4 Un comentario final

En este párrafo se ha indicado que el Instituto Federal Electoral, formal y materialmente, es autoridad; también se ha dicho que exegéticamente no constituye parte de un cuarto Poder y, asimismo, que no está ubicado en la estructura de alguno de los clásicos tres Poderes, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía; a pesar de ello, es necesario precisar,

desde un punto de vista material, qué tipo de autoridad es el Instituto, partiendo de la premisa de que sus actos son de esencia político-electoral.

Lo anterior significa que se pretende dilucidar si es autoridad legislativa, administrativa o jurisdiccional.

La primera posibilidad queda descartada de primera intención, porque es evidente que su función fundamental no consiste en emitir reglas de conducta bilaterales, heterónomas, externas, coactivas, generales y abstractas, esto es, que legislar no es la función que le asigna el ordenamiento jurídico que le da origen y competencia.

Tampoco está en la órbita de sus atribuciones resolver conflictos de intereses de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del Derecho, en otras palabras, no es de su naturaleza ser un órgano jurisdiccional.

Por exclusión, en consecuencia, es conforme a Derecho afirmar que el Instituto Federal Electoral es autoridad político-electoral de naturaleza administrativa.

III. ESTRUCTURA E INTEGRACION

Antes de entrar al análisis del tema al rubro enunciado, es conveniente reiterar la lectura de los párrafos octavo y noveno

del vigente artículo 41 de la Constitución Federal, cuyo tenor literal es el siguiente:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos."

De la transcripción precedente se deduce la conformación tripartita del Instituto Federal Electoral, con representantes de la ciudadanía en general, de los partidos políticos nacionales y de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal; asimismo, se advierte aparentemente una tetrámera estructura, con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, a diferencia de lo que estaba previsto en el texto original del párrafo noveno en consulta, según el cual "El organismo público ...contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia..."

Sin embargo, al expedir el correspondiente Decreto de Reformas y Adiciones a la ley reglamentaria, el Congreso de la Unión respetó la tríada orgánica ya mencionada, conservando el Instituto Federal Electoral su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos y de vigilancia.(33)

1. Otra breve digresión (34)

Como el artículo 69, párrafo 3, *in fine*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la desconcentración será la base de la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, resulta prudente y necesario un breve comentario al respecto.

Los tratadistas del Derecho Administrativo, área en que se estudia fundamentalmente la desconcentración, coinciden en afirmar que ésta y la descentralización no existen en forma pura, exactamente diferenciadas y menos aún excluyentes entre sí, amén de su posible aplicación jurídica y política, ámbitos

(33) La alusión corresponde al Decreto de 13 de mayo de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, por el que el Poder Legislativo reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para adecuarlo a las reformas de los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 constitucional, publicadas oficialmente el 19 de abril de 1994.

(34) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel.- Ob. Cit.- Pp. 322 a 331.- FRAGA, Gabino.- Ob. Cit.- Pp. 165 a 172.- SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Pp. 517 a 520.

en los que adquieren diversas connotaciones, así como características distintivas, incluyendo en muchas ocasiones ambas técnicas de manera coexistente; así, por ejemplo, se alude a organismos descentralizados con estructura desconcentrada.

No obstante, sí es posible señalar diferencias entre descentralización y desconcentración.

Como la descentralización ha sido motivo de comentario en otro párrafo, sólo será objeto de estudio en esta parte la caracterización de la desconcentración, en los términos siguientes:

- a) Los órganos desconcentrados son creados por un acto materialmente legislativo (ley o reglamento).
- b) Por regla, dependen del órgano superior, con el que guardan relación de jerarquía y subordinación, conservando éste las facultades de nombramiento, mando, disciplina, decisión, vigilancia, revisión, etc.
- c) Su competencia deriva inmediata y directamente de las facultades atribuidas a los órganos centrales.
- d) Su patrimonio forma parte del que corresponde al sujeto de Derecho al cual pertenecen, lo que no constituye obstáculo para que tengan su propio presupuesto.

e) Gozan de autonomía técnica, porque se les otorga limitadas facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria; esta característica es la verdadera justificación de la desconcentración.

f) Las decisiones más importantes las toman o aprueban, en su caso, los órganos centrales.

g) Los órganos desconcentrados pueden o no tener personalidad jurídica propia, aunque la regla es precisamente la carencia de esta naturaleza.

En este orden de ideas es factible afirmar, que la desconcentración es la delegación, en favor de un órgano inferior, de una competencia o de un poder de decisión que corresponde originalmente a los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación, teniendo como finalidad la flexibilidad en la prestación de un servicio público, así como un mayor acercamiento con los ciudadanos y el descongestionamiento de las actividades de los órganos centrales.

Es prudente recordar que son diversos los criterios para aplicar esta técnica de organización administrativa, la cual implica invariablemente la delegación de facultades de los órganos superiores a los inferiores jerárquicos, situación que da origen

a una gran variedad de estructuras desconcentradas o modalidades de desconcentración, clasificables en el orden siguiente:

a) **Desconcentración funcional.**- También denominada desconcentración *stricto sensu* u ortodoxa; se caracteriza por otorgar determinadas y limitadas facultades de decisión y ejecución del órgano superior al inferior, para actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, sin dejar de existir el nexo de jerarquía y subordinación entre ambos.

b) **Desconcentración vertical.**- Consiste en delegar en órganos inferiores, directamente dependientes y subordinados al órgano superior, las facultades necesarias para que actúen con mayor eficacia y flexibilidad.

c) **Desconcentración regional.**- En cierto sentido es una variante de la anterior, pero además de existir delegación de facultades de los superiores a los inferiores, éstos se distribuyen territorialmente, teniendo una delimitada competencia espacial.

d) **Desconcentración horizontal.**- Consiste en crear órganos inferiores de igual rango entre sí, que pueden tener las mismas facultades en una misma circunscripción territorial o en diferentes áreas geográficas.

Por no ser objetivo fundamental de este trabajo el tema en estudio, quede como comentario suficiente lo expresado con

antelación, que resulta indispensable por ser el Instituto Federal Electoral un organismo público estructurado orgánicamente a partir de la desconcentración precisamente.

2. Estructura del Instituto (35)

2.1 Organización y funciones fundamentales

Del precepto constitucional transcrito en su parte conducente, así como de las disposiciones contenidas en la ley reglamentaria, se desprende que el Instituto Federal Electoral cuenta, conforme a una estricta división de funciones, con tres clases o especies de **órganos** claramente diferenciados: unos de **dirección**, **ejecutivos** y **técnicos** los otros y de **vigilancia** los restantes.

Los **órganos de dirección** pueden ser definidos como aquellos que tienen por objeto fundamental fijar los lineamientos o directrices de actuación del Instituto, así como emitir las resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia.

(35) Cfr. **BARQUIN ALVAREZ, Manuel.**- Ob. Cit.- Pp. 109 a 117.- **CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.**- Ob. Cit.- Pp. 20 a 24.- **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**- Ob. Cit.- Pp. 4 a 12.- **NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.**- Ob. Cit.- El Nuevo... .- Pp. 107 a 139.- **PESCHARD, Jacqueline.**- La Organización de las Elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1992.- Pp. 120 a 140.- **SOLIS ACERO, Felipe.**- Ob. Cit.- Pp. 48 a 53.

Los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, respetando su estructura jerárquica, son: el Consejo General, los Consejos Locales y los Distritales, siendo el primero el órgano superior de dirección. (Arts. 73, 105 y 116)

Algunos autores ubican también, dentro de esta categoría de órganos de dirección, a las mesas directivas de casilla, (36) que tienen como función fundamental recibir la votación, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, durante la jornada electoral, así como realizar el escrutinio y cómputo de las elecciones, garantizando su autenticidad. (Art. 118)

Los órganos ejecutivos y técnicos son de carácter permanente y están encargados de realizar las tareas administrativas, amén de las técnicas atribuidas al Instituto, para el adecuado desarrollo integral de los correspondientes procedimientos electorales, desde su preparación hasta su calificación.

Se ubican en esta categoría de la comentada clasificación la Junta General Ejecutiva del Instituto, considerado legalmente como el órgano operativo superior, así como la Dirección General y las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. (Arts. 72.1, c), 86, 87, 100 y 110)

(36) Cfr. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.- Ob. Cit.- P. 5.- NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.- Ob. Cit.- El Nuevo... .- P. 120.

Finalmente, en la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, están los **órganos de vigilancia**, que tienen como función esencial coadyuvar en todo lo relativo al servicio inherente al Registro Federal de Electores, lo cual significa que no son verdaderos órganos de autoridad, sino simple y sencillamente órganos auxiliares, cuyo ámbito de actuación está perfectamente delimitado por la finalidad específica de supervisión. (Arts. 92.2, 101.2 y 111.2)

2.2 Desconcentración regional

Ahora bien, como la desconcentración es el principio rector o eje central sobre el cual descansa la organización administrativa o interna del Instituto Federal Electoral, (37) siguiendo un criterio esencialmente geopolítico o territorial, amén de cronológico, sus órganos se clasifican en centrales y desconcentrados, éstos a su vez se dividen en estatales, distritales y municipales e incluso seccionales, lo cual permite a la institución estar presente, física y funcionalmente, en todo el territorio nacional.

Son **órganos centrales** el Consejo General del Instituto, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General (Art. 72.1). Además, tiene esta naturaleza jurídica la Comisión Nacional de

(37) Cfr. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.- Ob. Cit.- P. 20.- SOLIS ACERO, Felipe.- Ob. Cit.- P. 50.

Vigilancia del Registro Federal de Electores (Art. 92.2), aún cuando no haya texto expreso que así lo disponga. (38)

No obstante la enunciado formal, en el sentido de que la Dirección General es un órgano central del Instituto Federal Electoral, en estricto sentido material no es auténticamente un órgano, sino únicamente parte de un todo, en este caso, de la aludida Junta General Ejecutiva, a la cual preside y coordina el Director General. (Art. 87.1)

Los órganos desconcentrados a nivel estatal se denominan delegaciones y están conformados por la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local, cuya sede es el Distrito Federal y la correspondiente capital de cada una de las entidades federativas. (Arts. 71.1, a) y 98)

A pesar de no estar literalmente enumerada como parte de las aludidas delegaciones, en el Distrito Federal y en todos los Estados de la Federación, existe una Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, a la que son aplicables los comentarios expresados en relación con la Comisión Nacional. (Art. 101.2)

(38) Cfr. NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.- Ob. Cit.- El Nuevo... .- P. 112.

Opinión contraria se expresa en el citado opúsculo del Instituto Federal Electoral, conforme al cual únicamente los órganos de dirección y los ejecutivos y técnicos pueden ser de carácter central, no así los de vigilancia, precisamente por su carácter auxiliar.- P. 12.

Por el contrario, el Vocal Ejecutivo, a semejanza del Director General del Instituto, si bien está enunciado en el artículo 98 en cita, no es un verdadero órgano independiente, sino parte de un todo, que es la aludida Junta Ejecutiva Local, a la cual preside. (Arts. 92.2 y 101.1, a))

A nivel distrital existe, como órgano desconcentrado, una subdelegación del Instituto Federal Electoral, ubicada en cada uno de los 300 ámbitos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional, para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa. (Arts. 52 y 53 de la Constitución Federal y 71.1, b) del Código)

Toda subdelegación cuenta con una Junta Distrital Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital; su sede es la cabecera de cada uno de los mencionados distritos electorales federales uninominales. (Art. 108)

Es aplicable el comentario hecho con antelación, sobre la enumeración del Vocal Ejecutivo Local como órgano desconcentrado del Instituto Federal Electoral. (Arts. 109.2 y 111.1, a))

En cambio, congruente con esta modalidad de desconcentración territorial, en todos los precitados espacios geopolíticos existe una Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores. (Art. 111.2)

Por otra parte, por disposición expresa del párrafo 2 del artículo 71 del Código de la materia, el Instituto puede tener **oficinas municipales**, en los lugares que el Consejo General así lo determine.

A tal precepto legal cabe agregar el numeral 112, párrafo 1 del Código en consulta, conforme al cual, en los acuerdos de creación de estas oficinas, la Junta General Ejecutiva debe determinar su correspondiente estructura, funciones y ámbito territorial de competencia, lo que se antoja contradictorio, porque esta función debe ser propia del órgano creador y no de la Junta, en virtud de que ésta sólo propone al Consejo General el establecimiento de dichas oficinas municipales, con base en los estudios que realice y la disponibilidad presupuestal del Instituto. (Art. 86.1, g))

Finalmente, están las **mesas directivas de casilla**, consideradas acertadamente como las células básicas de la organización electoral, (39) que se instalan en cada una de las secciones electorales que conforman un distrito. (Art. 118.3)

Por definición legal, las mencionadas secciones son los ámbitos territoriales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales, para la incorporación de los ciudadanos al padrón electoral y a las listas nominales de electores. (Art. 155.2)

(39) Cfr. SOLIS ACERO, Felipe.- Ob. Cit.- P. 53.

Cada sección electoral, por mandato expreso de la ley, debe tener un mínimo de 50 electores y un máximo de 1,500; además, cada casilla sólo puede recibir la votación de hasta 750 ciudadanos. (Arts. 155.3 y 192)

La expuesta con antelación es una síntesis de la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual opina la profesora universitaria Jacqueline Peschard, que "...adoptó una estructura dual y en dos sentidos, ya que por un lado posee una organización centralizada y jerarquizada, que corre desde la capital del país hacia todo el territorio nacional, a través de 32 delegaciones en las entidades federativas y 300 subdelegaciones en los distritos electorales. Pero, por otro, esta estructuración responde a una intención descentralizadora en la medida que ciertas facultades... están ahora asignadas a las delegaciones y subdelegaciones."

Tras externar su consideración, la profesora Peschard agrega: "De otra parte, el IFE está dividido en dos alas o vertientes con funciones diferenciadas, pero en estrecha comunicación:

"1) El ala técnica de instrumentación que tiene un carácter permanente, y

"2) El ala política o de dirección que funciona durante el proceso electoral.

Aclara la autora en consulta que, "El ala técnica está compuesta por las juntas ejecutivas encargadas de formular y desarrollar los diferentes programas del Instituto que son necesarios para asegurar la realización del proceso electoral. Esta es la zona por excelencia del servicio profesional electoral, es decir, donde la lógica que impera es la de la capacitación como elemento de objetividad." (40)

2.3 Tiempo y estructura

Además de la gran trascendencia que tiene la desconcentración, como técnica de su organización administrativa interna, para el adecuado y legal funcionamiento del Instituto Federal Electoral adquiere especial relevancia el tiempo -época o período- en el cual se deben realizar los actos y emitir las resoluciones correspondientes; en consecuencia, desde un punto de vista eminentemente cronológico, sus órganos se clasifican en **permanentes y temporales.**

Son permanentes los ya mencionados órganos centrales, así como las Juntas y Vocalías Ejecutivas, locales y distritales (Arts. 99 y 109); en cambio, son temporales los Consejos de cada entidad federativa y los distritales, que sólo se instalan y funcionan durante la realización de cada procedimiento electoral federal. (Arts. 102 y 113)

(40) Ob. Cit.- Pp. 120 y 121.

El citado procedimiento se define legalmente como el conjunto sistematizado de actos, previstos en la Constitución Federal y en el Código de la materia, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para la periódica renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. (Art. 173)

Este procedimiento electoral federal se divide en cuatro etapas: 1) Preparación de la elección; 2) Jornada electoral; 3) Resultados y declaración de validez y, 4) Calificación de la elección. (Arts. 173 y 174)

Atento a este criterio, las mesas directivas de casilla resultan ser los órganos electorales temporales por excelencia, pues sólo se instalan y funcionan durante la jornada electoral, clausurándose al concluir esta etapa del procedimiento que se comenta. (Arts. 118, 174, 192, 237 y 238)

3. Integración de los órganos del Instituto

3.1 Organos de dirección

3.1.1 Antecedentes

Es importante exponer en primer término la original integración de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, por

ser otra de las novedades introducidas por la legislación constitucional y legal de 1990, al incorporar la representación ciudadana al seno de la institución, amén de conservar la tradicional representación partidista, así como la permanente presencia estatal, con la pretensión de adoptar un sistema de pesos y contrapesos, determinado por el número de representantes, buscando el equilibrio en la toma de decisiones, cuyo principio rector sería, por ende, la imparcialidad.

3.1.1.1 Representantes de la ciudadanía

Del bosquejo histórico expuesto al principio de este Capítulo se comprueba la presencia permanente del Estado en la conformación de los organismos electorales, así como la de los partidos políticos, aun cuando con diversas modalidades, porque primero participaban dos o tres comisionados, según la ley aplicable, hasta que la de 1973 dispuso que habría en ellos uno por "...cada partido político nacional." (Arts. 29, 43, 52 y 61)

La innovación de la legislación electoral de 1990 fue haber incluido la presencia de los ciudadanos en la integración de los órganos de dirección del Instituto, al establecer que en el Consejo General habría seis consejeros magistrados y que a los Consejos Locales y Distritales concurrirían seis consejeros ciudadanos respectivamente. (Arts. 74.1; 102.1 y 113.1) (41)

(41) Por Decreto de 17 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, el Congreso de la Unión reformó, entre otros, los citados preceptos, para incrementar a nueve el número de consejeros

Los consejeros magistrados eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, mediante una lista de cuando menos el doble de candidatos respecto de los cargos a ocupar. Si en la primera votación no se obtenía esta mayoría, la elección se hacía por insaculación, de entre los mismos candidatos propuestos por el titular del Ejecutivo. Durante los recesos del Congreso de la Unión la elección la hacía la Comisión Permanente, según la Reforma Constitucional de 1993. (Arts. 41, párrafos noveno, décimo octavo y vigésimo de la Constitución y 74.5 del Código)

En cuanto a los requisitos a satisfacer para poder ocupar el cargo de consejero magistrado del Instituto Federal Electoral, el párrafo décimo segundo del artículo 41 constitucional, en los términos de la consultada reforma de 1990, (42) dispuso que

ciudadanos en los Consejos Locales y Distritales; sin embargo, el Artículo Décimo Octavo Transitorio del citado Decreto dispuso que en los aludidos Consejos "...quedarán vacantes, durante el proceso electoral de 1994, los cargos de tres consejeros ciudadanos de los nueve a que se refieren los párrafos 1 de los artículos 102 y 113."

En virtud de la dinámica legislativa motivada por el ánimo de perfeccionamiento de la Democracia Mexicana, mediante Decreto de 13 de mayo de 1994, publicado oficialmente el día 18, vigente a partir del 19 del mismo mes y año, se volvieron a reformar los artículos en cita, para regresar a la anterior integración ciudadana, con sólo seis consejeros, en lugar de los 9 previstos en la reforma hecha 8 meses antes, que jamás entró en vigor.

(42) Con el Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución, expedida y publicada en 1993, el párrafo citado pasó literalmente a ser el décimo octavo, reformado nuevamente en mayo de 1994.

deberían estar señalados en la ley reglamentaria, sin que pudieran ser menores a los previstos por la propia Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al expedir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario estableció los siguientes requisitos (Art. 76):

- "a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- "b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- "c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco, el día de la designación;
- "d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de Licenciado en Derecho expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;
- "e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- "f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- "g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- "h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; e
- "i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación."

Del análisis comparativo de los requisitos antes señalados, con el tenor del artículo 95 de la Constitución, que establece los

necesarios para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se conoce que coinciden únicamente los incisos a, c, d y f del precepto legal, con las fracciones I, II, III y V del texto constitucional en cita, no estando previstos en la Ley Suprema los enumerados en los restantes incisos del consultado artículo 76, como requisitos a satisfacer para ocupar el aludido cargo de ministro, salvo lo establecido en el inciso e, con diversas variantes, porque este precepto exige, en términos generales, no haber sido condenado por delito alguno, en cambio la fracción IV del consultado artículo 95 limita este requisito a la condena por delitos que ameriten "...pena corporal de más de un año de prisión...", excepción hecha de los ilícitos "...de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, (el cual) inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena..."

Como se podrá observar, el legislador ordinario dió puntual cumplimiento al mandato constitucional de exigir, para ocupar el cargo de consejero magistrado, mayores requisitos que los previstos en la Carta Magna para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo señalado en los incisos b, g, h e i del artículo 76 del Código, los cuales eran plenamente justificados y congruentes con la responsabilidad que implicaba formar parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como auténticos representantes calificados de la ciudadanía en general, es decir, de la sociedad civil, además de ser versados en el conocimiento de la materia electoral.

La gran rigidez que denota el cúmulo de requisitos, constitucionales y legales, establecidos para ser consejero magistrado ha hecho exclamar al profesor universitario Emilio Chuayffet Chemor: "No conozco, en el derecho positivo mexicano, un cargo que requiera o precise la satisfacción de tantas condiciones para acceder a él." (43)

Por otra parte, es importante señalar que en los consejeros magistrados se fincaba la esperanza de una función esencial de equilibrio, de fiel de la balanza en la toma de decisiones fundamentales, en la que siempre han intervenido en forma decisiva los partidos políticos nacionales, a través de sus representantes, defendiendo evidentemente sus intereses de grupo, lo cual ha ocasionado, en reiteradas ocasiones por supuesto, la emisión de votos parciales, claramente partidistas.

De la institución de los consejeros magistrados, como miembros del Consejo General, ha opinado el catedrático universitario Manuel Barquín Álvarez afirmando que es "...una de las figuras más novedosas y avanzadas de la presente legislación, ya que son, de la sociedad civil sus representantes en la organización y vigilancia de los procesos electorales."

Agrega al respecto que "...en una evaluación global, se puede decir que los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos

(43) Ob. Cit.- P. 21.

son la piedra angular de la nueva organización que propuso la Constitución y el COFIPE..., la introducción de representantes de un interés general no determinado por adscripciones partidarias fue un desarrollo novel del Código vigente. Los consejeros magistrados y ciudadanos deben representar el interés superior de la ciudadanía, deben ser eficaces guardianes del orden jurídico y, en lo posible, mediar entre las posiciones antitéticas y las eventuales rivalidades entre los representantes de los partidos políticos." (44)

Finalmente, es importante señalar que para ser consejero ciudadano, tanto en los órganos de dirección locales como distritales, era necesario satisfacer los siguientes requisitos: (Arts. 103.1 y 114.1)

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- b) Estar en pleno goce y ejercicio de los correspondientes derechos políticos y civiles.
- c) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.
- d) Ser nativo o residente de la entidad respectiva.
- e) Tener conocimientos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

(44) Ob. Cit.- Pp. 113 y 114.

- f) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, en los seis años anteriores a la designación.
- g) No haber sido postulado para ocupar algún cargo de elección popular, en el plazo señalado en el inciso anterior.
- h) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político, en los últimos seis años.
- i) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que éste hubiese sido imprudencial o de carácter no intencional y
- j) Contar con la correspondiente credencial para votar; este requisito sólo fue previsto expresamente para los ciudadanos consejeros de los órganos distritales.

La facultad de designación fue atribuida respectivamente al Consejo General, a propuesta de la Junta General Ejecutiva y al Consejo Local, a propuesta de la correspondiente Junta Local Ejecutiva; para ser electo consejero ciudadano se requería la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano elector. (Arts. 82.1, e); 102.3; 105.1, c) y 113.3)

Si el ciudadano electo no satisfacía todos los requisitos legalmente establecidos, su designación podía ser impugnada,

conforme a lo previsto en el Libro Séptimo del Código de la materia, ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral. (Arts. 102.3 y 113.3)

3.1.1.2 Representantes de los partidos políticos

La designación de los representantes de los partidos políticos nacionales, en el seno de todos los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, central y desconcentrados, se hacía tomando como punto de partida su fuerza electoral, la que se determinaba de manera proporcional al porcentaje de la votación nacional emitida, (45) que cada uno obtenía en el más reciente procedimiento electoral federal ordinario, realizado para elegir diputados al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa. (Arts. 74.6, 102.4 y 113.4)

Los porcentajes aludidos y su traducción en número de representantes partidistas era el siguiente:

- a) Entre el 1.5% y el 10%, un consejero;
- b) De más del 10% hasta el 20%, dos consejeros en total;

(45) Conforme a lo previsto por el artículo 12, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con las fracciones II y III del artículo 54 de la Constitución Federal, la votación emitida es el total de votos depositados en las urnas; la votación nacional emitida, en cambio, es la que resulta de deducir de aquella los votos nulos, así como el total de votos emitidos en favor de los partidos políticos que no alcanzaron el 1.5% de la aludida votación emitida.

- c) De más del 20% hasta el 30%, tres consejeros, y
- d) De más del 30%, hasta cuatro consejeros en total; que era el número máximo de representantes que podía tener un partido político en cada Consejo: General, Local y Distrital.

A diferencia de los precitados consejeros partidistas, que tenían derecho a voz y voto, los partidos políticos con registro condicionado únicamente podían acreditar un representante con voz, sin derecho a voto; lo mismo ocurría con los partidos que habían obtenido su registro definitivo con posterioridad a la celebración de la elección inmediata anterior a dicho registro. (Arts. 74.7, 102.4 y 113.4)

3.1.1.3 Representantes de los Poderes Federales

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión sólo concurrían a la integración del Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, no así a la de los demás órganos, ya fueran centrales o desconcentrados, de dirección, técnicos y ejecutivos o de vigilancia.

En la integración del Consejo General, el Ejecutivo Federal estaba representado por el Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente. (Arts. 41, párrafo noveno de la Constitución y 74, párrafos 1 y 2 del Código)

El Poder Legislativo estaba representado por cuatro consejeros: dos diputados y dos senadores; uno de cada pareja era propuesto por el partido político mayoritario de cada Cámara y el otro por el que ocupaba la primera minoría. Ambas Cámaras del Congreso de la Unión debían contar invariablemente con dos representantes. (Arts. 41 de la Constitución -párrafo octavo en la reforma de 1990 y noveno en la de 1993- y 74, párrafos 1 y 3 del Código)

3.1.1.4 Algunos comentarios críticos y propuestas

A juicio de Manuel Barquín Álvarez(46) "...los representantes ciudadanos -en general- deberían asumir funciones de supervisión e inspección de los órganos electorales cuya dependencia corresponde a estos consejos. Asimismo, deberían constituir un medio de comunicación para las quejas y observaciones que formule la ciudadanía. Por lo que se refiere a los consejeros magistrados -en particular-, debe llenarse el vacío legislativo que implica la omisión de sus facultades propias, las cuales deberían regularse."

Agrega el autor que "...es conveniente que se pondere la posibilidad de su participación con voz, pero sin voto, en las comisiones de vigilancia del Registro Federal Electoral de

(46) El consultado profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, ocupó el cargo de Consejero Magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, desde la creación de este organismo hasta la aplicación de las reformas constitucionales y legales de 1994.

acuerdo con el nivel de los consejos en los que se integran. Asimismo, podría incluirse su presencia en las sesiones de las juntas ejecutivas, que correspondan al nivel Consejo en el cual pertenezcan, particularmente en ocasión de efectuarse las evaluaciones de los trabajos electorales. De esta manera, la participación de los consejeros ciudadanos sería posible aun fuera de los períodos electorales."

Finalmente, el catedrático Barquín Alvarez considera que "...es pertinente reflexionar sobre la conveniencia del marco actual para el nombramiento de los consejeros ciudadanos... se debería ponderar los requisitos y procedimientos para el nombramiento de los consejeros ciudadanos..." (47)

Contrario al criterio de Manuel Barquín Alvarez es el expresado por Jorge Alcocer V., (48) quien ha dicho que "...la buena intención de la figura de los consejeros ciudadanos empedró el camino del infierno al haberse reservado al Presidente de la República la exclusividad de la propuesta, disponiendo de las condiciones para sacarla adelante en la Cámara de Diputados."

(47) Ob. Cit.- Pp. 115 y 116.- De la misma opinión, de dar mayor participación y facultades a los consejeros, es el profesor universitario **José WOLDENBERG**, según lo expuesto en su opúsculo: Balance y Reforma de la Legislación Electoral.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1992.- P. 96.

(48) IFE: Legalidad y Conflicto.- En: La Organización de las Elecciones. Problemas y Proyectos de Solución.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1994.- Pp. 55 y 58.

El mismo autor expresa que "...los organismos electorales pueden conformarse sin la participación decisoria del gobierno y los partidos. Para ello bastaría con integrarlos con ciudadanos que reúnan los requisitos que la ley señale, otorgándoles fuero equivalente al de un legislador federal e inamovilidad por un cierto período... La condición básica para su nombramiento es el cumplimiento estricto de los requisitos que la ley señale y su designación por sorteo o insaculación, realizada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

Asevera Jorge Alcocer V. que "Al gobierno federal correspondería otorgar las garantías legales y los recursos necesarios para el funcionamiento de los organismos electorales, para lo cual dispondría de uno o varios representantes con voz, pero sin voto, en dichos organismos."

Adiciona el consultado autor que "Los partidos políticos se harían representar en esos organismos en condiciones igualitarias, para hacer valer los recursos que la ley les otorgue, con voz y sin voto. Son parte interesada en el proceso, deben contar con las garantías de audiencia y legalidad que la Constitución consagra. Pero nada aconseja, al menos en el caso mexicano, que deban seguir siendo juez y parte."

Jacqueline Peschard, con juicio crítico, ha escrito: "...a pesar de la estructura tripartita de los consejos electorales, los

mecanismos para la integración justamente de la representación de los ciudadanos, redujeron su potencial de equilibrio e imparcialidad en la medida que los consejeros magistrados son propuestos por el titular del Poder Ejecutivo y los consejeros ciudadanos por las juntas ejecutivas. (artículos 74 y 86)

"Aunque son los consejos en el nivel jerárquico superior quienes designan a los representantes ciudadanos y la Cámara de Diputados a los consejeros magistrados, su elección está circunscrita a la lista propuesta, ya que en dado caso que no se logre la votación necesaria para aprobar los nombramientos, queda el recurso de la insaculación. Dicho de otra manera, se trata de una representación mediada y mediatizada por un cálculo gubernamental." (49)

'Julio Faesler, previo análisis crítico de la "Composición y Funcionamiento de los Organos Electorales" manifiesta que la actual "...estructuración del sistema electoral mexicano ha propiciado que el gobierno dé preferencia marcada a personas que provienen de las filas del partido en el poder. Las encuestas realizadas por grupos universitarios y dependientes confirman que un alto porcentaje de los funcionarios y empleados medios del IFE proceden del PRI..."

Argumenta el autor en cita que "...la organización de los comicios es una función pública que sólo el gobierno puede

(49) Ob. Cit.- P. 128.

proporcionar a la sociedad. Esta función, según el artículo 41 de la Constitución, tiene que ejecutarse con imparcialidad. El IFE, organismo público encargado de su realización, no puede tolerar que su presidente, que es secretario de gobierno, o cualquier otro funcionario suyo, incline su posición y actividad hacia los intereses del partido a que pueda pertenecer, valiéndose de que éste encabeza el gobierno. La objetividad y profesionalismo tienen que penetrar en todo el instituto sin influencia del partido que haya ganado la última elección presidencial."

Aduce Julio Faesler: "Por lo anterior, hay que dar pasos firmes en la recomposición del IFE, **convirtiéndolo en una pieza dentro de un sistema equivalente en autonomía y autoridad al de un cuarto poder electoral.** Para esto, hay que transferir al Consejo General las funciones en materia de designaciones del personal directivo, técnico y operativo... (que) el personal directivo debe ser aprobado con el consenso de los partidos políticos representados en el Consejo General. Esta presencia debe ser paritaria y no en función de los votos obtenidos por los partidos en la última elección... (en) la operación del instituto, hay que instrumentar la corresponsabilidad entre las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos..."

Propone el autor consultado que: "Como se dispone en el artículo 41 de la Constitución, en todas las fases de preparación,

realización y calificación de las elecciones, las decisiones deben ser con base en consensos y no en votaciones dentro de los órganos institucionales, donde hasta la fecha se impone la mayoría del partido que encabeza el gobierno." (50)

También de la necesaria existencia de un **poder electoral** habla quien fuera magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, al afirmar que "Para quien no tenga miedo a la evolución de los conceptos, tal vez habría que empezar a manejar un **vocabulario nuevo** entre nosotros: el **relativo a un poder electoral**, distinto al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial que actualmente prevé nuestra Constitución, siguiendo las tradicionales fórmulas del Estado de Derecho moderno.

"Tal vez la aguda problemática de nuestro derecho electoral y de nuestros fenómenos electorales nos lleve a la necesidad de pensar en una solución que, si bien no es nueva bajo el sol, si sería novedosa entre nosotros: el establecimiento de un conjunto de órganos electorales, con sus propias y determinadas esferas de competencia y con plena autonomía frente a los órganos de los poderes ya constituídos. Organos que en su complicada armonización **podrían integrar un cuarto poder: el poder electoral federal.**" (51)

(50) Consideraciones sobre la Preparación de los Procesos Electorales.- En: Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1993.- Pp. 75 y 76

(51) **KRIEGER, Emilio.**- La Problemática del Derecho Electoral Mexicano.- En: Derecho y Legislación Electoral. Problemas y

3.1.2 Legislación vigente

Conforme al Decreto de Reformas y Adiciones de 15 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 del mismo mes y año, el Constituyente Permanente estableció en los párrafos noveno y décimo octavo del artículo 41 constitucional, lo siguiente:

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

"...

"Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes."

Es prudente recordar a este respecto que continúa en vigor el párrafo vigésimo del comentado artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, adicionado por el citado Poder Constituyente

Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1993.- P. 101.

Permanente, mediante diverso Decreto de 2 de diciembre de 1993, publicado oficialmente el día 3 del mismo mes y año, fecha en la cual entró en vigor. Cabe recordar que el párrafo en consulta es al tenor literal siguiente:

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente."

El legislador ordinario, al reformar, adicionar y derogar las disposiciones correlativas del Código, según Decreto de 13 de mayo de 1994, publicado en el Diario Oficial el día 18 del mismo mes y año, en vigor a partir del 19, para adecuarlas a las reformas constitucionales, dejó intocada la integración de los órganos de vigilancia, así como la de los ejecutivos y técnicos, modificando sólo parcialmente la de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, para quedar de la manera siguiente:

3.1.2.1 Representantes de los Poderes Federales

No sufrió modificación la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, permaneciendo en la misma forma en que fué establecida por la legislación electoral de 1990, razón por la cual no se agrega comentario alguno.

3.1.2.2 Representantes de los partidos políticos

El legislador ordinario de 1994, al reformar el párrafo 6 del artículo 74, así como el párrafo 4 de los numerales 102 y 113

del Código de la materia, abandonó el sistema de representación proporcional, establecido en el texto original del comentado ordenamiento jurídico, que a su vez siguió la directriz instituída, por vez primera en México, por el Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986.

Con la reforma se asumió el denominado sistema de **representación paritaria**, en virtud del cual cada uno de los partidos políticos está facultado para designar sólo a un representante ante cada uno de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, tanto central como locales y distritales.

A fin de evitar la emisión de votos parciales, congruentes con los intereses del partido político representado, en la reforma que se comenta, el legislador concedió a estos consejeros la facultad de participar en las deliberaciones y toma de decisiones del Consejo General, así como de los Consejos Locales y Distritales, pero únicamente con derecho a voz, no a voto. (52)

(52) Esta tendencia ha sido severamente criticada; se ha dicho, por ejemplo, que "...tal como lo ha señalado... el PPS, en nuestro país y casi sin excepción, las fuerzas políticas de derecha... a toda hora y en todo lugar, demandan la entrega del poder a la... 'sociedad civil', la cual, en la forma en que la manejan el imperialismo y la derecha, es una abstracción, que no tiene rostro... y en nombre de esta entelequia declaran abiertamente el fin de los partidos y el principio de una 'auténtica democracia'. Pero ocultan o tratan de ocultar que lo que realmente promueven es la democracia burguesa al estilo estadounidense y no lo que el pueblo y la nación requiere para fortalecerse...

"La modificación a la Constitución lograda por estas fuerzas reaccionarias, que se escudan en esa concepción errónea de la 'sociedad civil', es la relativa a la nueva integración del Consejo General del IFE, con el resultado de disminuir el papel

3.1.2.3 Representantes de la ciudadanía

Haciendo eco a la tendencia político-jurídica denominada **ciudadanización del organismo público encargado de organizar, realizar y calificar las elecciones**, que ha cobrado gran importancia en México, sobre todo a partir del tan debatido procedimiento electoral federal de 1988, (53) al reglamentar los

de los partidos políticos e incrementar la participación protagónica indebida de esa 'sociedad civil'...

"Lo que se logró con esa propuesta de Carpizo -que, orgulloso se proclama como ciudadano sin partido-, de la derecha del PRI, del PAN y del PRD, fue que **los partidos políticos** fueran desplazados, en la práctica, de su participación activa en los órganos de dirección de los procesos electorales del país, ya que **de forma arbitraria se les arrebató el derecho a voto en el Consejo General del IFE y en los demás órganos electorales**, quedando sólo con el simple derecho a voz, para que los sustituyeran las 'personalidades imparciales', con voz y voto (como la tendrán también el Secretario de Gobernación -cuyo voto obviamente será para el PRI- y dos diputados, uno de la mayoría y otro de la primera minoría; dos senadores, designados también uno por la mayoría y otro por la primera minoría, los que, en las dos Cámaras y en las condiciones actuales, están representados por el PRI y por el PAN, que serán designadas 'democráticamente' por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados que, 'por casualidad' las integran el PRI y el PAN)".- **ORTIZ, Francisco.**- Demanda de entrega del poder a la llamada "sociedad civil".- Artículo publicado en "Excelsior". Sección Ideas.- Diario de circulación nacional.- México, D.F., 15 de abril de 1994.- Pp. 2 y 3.

(53) Contrariamente a lo afirmado por los críticos de la tendencia ciudadanizadora de los organismos electorales, sus simpatizantes consideran que los partidos políticos tienen que acercarse y abrirse más a la sociedad, lo que significa que deben democratizarse, transparentar su gestión y reconocer plenamente las tendencias internas "... ya que la sociedad mexicana ha entrado en un período de maduración política. Un ejemplo... es la extensa demanda por unas elecciones creíbles y transparentes el 21 de agosto próximo. Resultado de esa demanda es el hecho de que está en puerta **una nueva reforma electoral que tiene como finalidad**, en vías de generar una mayor legitimidad de los comicios, **otorgarle un mayor peso en la**

párrafos noveno y décimo octavo del artículo 41 constitucional, el Poder Legislativo Federal reformó el numeral 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer que "...el Consejo General (del Instituto Federal Electoral) se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales." (54)

Al reformar el párrafo primero del artículo 76 del Código, el legislador ordinario precisó que los ciudadanos a ocupar el cargo de consejeros, en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, deben reunir, entre otros requisitos ya señalados en el texto original de 1990, la edad

estructura de los órganos electorales a la participación ciudadana.

"Con ellos se percibe que la confiabilidad de una elección no la brinda ni la autoridad política ni los partidos políticos como jueces y partes del proceso. Ahora la credibilidad la proporcionarán la presencia en los organismos electorales de ciudadanos reconocidos por sus posiciones políticas y, sobre todo, por su neutralidad. A pesar de que sólo pareciera ser el principio de una nueva etapa, todo ello no es sino resultado de un constante despertar social".- REYES DEL CAMPILLO, Juan.- Los partidos deben abrirse más a la ciudadanía.- Artículo publicado en "Excelsior". Sección Ideas.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 19 de abril de 1994.- P. 2.

(54) Respecto de esta integración se ha comentado "... que el consejo del IFE quedará constituido por once personas con derecho a voto: seis 'impolutos ciudadanos' de la 'sociedad civil'; tres miembros del PRI, el Secretario de Gobernación, un diputado y un senador, ambos de la mayoría de esas Cámaras y dos del PAN, un diputado y un senador, ambos de primera minoría. En la práctica se consolidan, con ello, las bases de lo que aspiran construir para el futuro: un gobierno bipartidista en el que se alternarán en el poder el PRI y el PAN..."- ORTIZ, Francisco.- Art. Cit.- P. 3.

mínima de treinta años a la fecha de la designación -inciso c-; poseer "...título profesional o formación equivalente..." y "...tener conocimientos en la materia político-electoral" - inciso d-; se exigió asimismo que el candidato a consejero ciudadano no hubiera desempeñado cargo alguno de dirección nacional o estatal en un partido político, durante los tres años anteriores a la designación, ni estar desempeñándolo en esta última fecha -inciso i-.

Como se podrá advertir de la reforma al epígrafe del artículo 76 del Código y a los incisos c, d e i de su párrafo primero, se modificó sustancialmente la integración del Consejo General del Instituto y se cambió totalmente la esencia de los requisitos para acceder al cargo de consejero ciudadano.

En primer lugar, se sustituyó la denominación **consejero magistrado** por la antes mencionada, lo cual se reflejó inmediatamente en el comentado inciso d, porque actualmente ya no se exige el título de Licenciado en Derecho, obtenido con cinco años de antelación al día de la designación, para ser consejero del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, requiriéndose únicamente cualquier título profesional, sin importar a qué tipo de estudios corresponda y a qué rama específica del conocimiento humano deba responder; así puede ser, *verbi gratia*, de veterinario, ingeniero, odontólogo, etc.; incluso se puede llegar al extremo de prescindir de dicho título, con tal de tener una formación equivalente.

¿Significa esta última expresión que es suficiente haber concluido estudios profesionales sin poseer el título respectivo o incluso tener tan sólo una formación práctica en alguna rama del conocimiento humano, para cuyo ejercicio legal se requiera título expedido por una institución facultada para ello, en los términos de la ley reglamentaria del artículo 5° constitucional?

La interpretación, favorable al ciudadano o al partido político interesado, puede ser en el sentido de no requerir título profesional alguno y justificar esta falta con el simple reconocimiento de una vida práctica equivalente a la posesión de dicho título; también se puede entender como el hecho de haber concluido estudios profesionales, sin culminarlos con la obtención del pluricitado título correspondiente, permaneciendo el candidato a consejero como **Pasante vitalicio**.

Por otra parte, en los términos del comentado inciso d, el candidato a consejero ciudadano debe **tener conocimientos en la materia político-electoral**; ante este requisito cabe preguntar ¿Qué significado tiene esta expresión? ¿Cuál es el nivel de conocimientos requerido? ¿A juicio de quién se determinará el contenido de la materia político-electoral? ¿Qué parte de esta materia debe prevalecer, la política o la electoral?

Las preguntas se pueden multiplicar y las respuestas pueden variar en una amplia gama de posibilidades, desde aquellas que

resulten vagas, imprecisas y genéricas, hasta las que se caractericen por ser técnicas y concretas, basadas en principios pedagógicos y con un sólido sustento académico, lo cual se antoja alejado de la realidad nacional.

Respecto a la desvinculación de los consejeros ciudadanos de toda dirigencia partidista, como presupuesto de imparcialidad, también se incurrió en un evidente retroceso, porque el inciso i del comentado artículo 76, anterior a la reforma, establecía la necesidad de no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, dentro de un plazo de cinco años inmediatamente anteriores a la designación; con la reforma se redujo dicho período a tres años, lo cual es evidentemente criticable, si se tiene presente que la pretensión fundamental en este aspecto consiste en erradicar toda vinculación con los aludidos cargos de dirigencia nacional y estatal de los partidos políticos.

En este orden de ideas es factible pensar que la reforma en comento puede afectar la imparcialidad de las decisiones que, en su oportunidad, asuma el Consejo General del Instituto, mas aún si se toma en cuenta que actualmente los consejeros partidistas no tienen derecho a voto, situación que podría inducir a los partidos políticos a pretender influir en la convicción de los consejeros ciudadanos y, lo que es peor aún, que encuentren zona fértil, que éstos sean proclives a la emisión de un voto parcial, interesado, partidista.

También se reformó el procedimiento para designar los consejeros ciudadanos, como se desprende del vigente párrafo quinto del artículo 74 del Código, que es al tenor literal siguiente:

"5. Los consejeros ciudadanos serán electos conforme a las bases siguientes:

"a) Cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios;

"b) De la lista presentada por la comisión correspondiente, la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de consejeros serán votadas de manera individual y sucesiva;

"c) Si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de consejeros a elegir, la comisión correspondiente deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores;

"d) Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros ciudadanos, serán electos seis consejeros de la lista adicional que para ese efecto integren los grupos parlamentarios. En este caso se aplicará lo dispuesto en los incisos a) al c) anteriores. Las ausencias serán cubiertas por los suplentes en el orden que determine la Cámara al elegirlos;

"e) Los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo ocho años; y

"f) Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos serán los que establezca la propia Cámara en sus ordenamientos internos."

Un caso digno de ser registrado en el Anecdotario Legislativo, si existiera, es la nueva reforma al comentado artículo 74, a

tan sólo doce días de haber entrado en vigor la reforma anterior, según se desprende del Decreto de fecha 1° de junio de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del propio mes y año, en vigor a partir del día siguiente, conforme al cual se derogó el inciso d antes transcrito y se modificó el inciso b, para quedar como sigue:

"b) De esta lista, la comisión correspondiente elaborará dictamen individual en la que se contenga la fórmula de los consejeros ciudadanos propietario y suplente. La Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de los consejeros serán votadas conforme al procedimiento que se marque en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo de Votaciones."

Como se podrá advertir, actualmente la propuesta para ocupar el cargo de consejero ciudadano es facultad de los grupos parlamentarios -de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión- y no del Titular del Ejecutivo Federal, lo cual puede redundar en perjuicio de la imparcialidad que debe revestir toda la actuación del Consejo General que se analiza, porque bien puede suceder, en la práctica, que entre proponentes y propuestos exista una estrecha vinculación, que posteriormente comprometa la objetividad del voto del consejero.

Sin embargo, es positiva la reforma al exigir, para la designación, el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, aún cuando para ello sea necesaria la realización de tres o más rondas de votación,

deviniendo también en sana medida el hecho de requerir una nueva lista de candidatos, hasta por el doble de cargos a ocupar, cuando no se cubra la totalidad de vacantes, a pesar de haber efectuado tres o más rondas de elección.

Igualmente, es positiva la medida de remitir la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben satisfacer los candidatos, así como la votación de las propuestas a las reglas y procedimientos previstos por la propia Cámara de Diputados, en sus ordenamientos internos, ya que se trata de una actuación soberana que debe tener la naturaleza de definitiva e inatacable, una vez agotado el procedimiento reglamentario establecido por el mismo órgano legislativo.

Finalmente, cabe señalar que es criticable la disposición consistente en que los ciudadanos consejeros, electos en los términos del Artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado oficialmente el 18 de mayo de 1994, sólo permanezcan en su encargo hasta el 30 de noviembre del mismo año, fecha en la que podrán ser ratificados o sustituidos por los que deberán cubrir el período 1994-2002, según lo previsto en el diverso Artículo Tercero Transitorio. (55)

(55) En sesión de 24 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión eligió como consejeros ciudadanos a José Woldemberg Karakowsky, Miguel Angel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Santiago Creel Miranda, Ricardo Pozas Horcasitas y Fernando Zertuche Muñoz, con el carácter de propietarios y como consejeros suplentes a Luis Ponce de León Armenta, José Luis Soberanes Fernández, Jaime González Graf, Rodolfo Fernando Peña Villanueva, Jorge Adame Goddard y Rafael Estrada Sámano.

Debido a la desconcentración que prevalece en su organización administrativa, es necesario aludir a las delegaciones y subdelegaciones del Instituto Federal Electoral, de las cuales sólo varió la integración de sus órganos de dirección.

Por cuanto hace a los requisitos para ocupar el cargo de consejero ciudadano en los consejos locales, únicamente se reformaron los incisos d y e del párrafo 1 del artículo 103 del Código de la materia; en el primer dispositivo, para reducir de 6 a 5 años el período que constituye impedimento para acceder a dicha responsabilidad, si durante éste ha ocupado algún puesto de elección popular o ha sido postulado candidato para cumplir esa función pública.

No obstante que la reducción del plazo es sensiblemente menor a la que experimentó el originalmente establecido para ser miembro del Consejo General, en su esencia, el comentario hecho con antelación resulta aplicable en este aspecto, por ser requisitos o impedimentos de la misma naturaleza jurídica-política, para ocupar cargos substancialmente similares.

Asimismo, a la reforma del citado inciso e, en virtud de la cual se redujo el plazo de 6 a 3 años anteriores a la designación, como impedimento legal para ser miembro de un consejo local, si durante dicho período se ocupó algún cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, son

aplicables las anotaciones hechas en su oportunidad, tocante a la reforma del numeral 76, párrafo 1, inciso i.

Con relación a los miembros de los consejos distritales, únicamente se reformó el inciso f del párrafo 1 del numeral 114, en los mismos términos comentados en el párrafo que antecede y, sin razón lógica ni comentario alguno en la respectiva exposición de motivos, no se modificó el inciso e del precitado numeral, correlativo literal del 103, párrafo 1 inciso d; por tanto, sigue siendo impedimento para ser consejero distrital el hecho de haber desempeñado cargo de elección popular, así como el de haber sido postulado candidato a una responsabilidad de esta naturaleza, durante los 6 años inmediatamente anteriores a la propuesta de designación, como miembro del referido órgano de dirección distrital.

Los restantes requisitos y procedimientos para los nombramientos que se comentan, así como la facultad de proposición de candidatos, se conservan tal como fueron establecidos en el texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, motivo por el cual no se hace mayor comentario.

3.2 Organos ejecutivos y técnicos

La Junta General Ejecutiva, órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, está integrada por el Director General del Instituto

-quien ocupa el cargo de Presidente-, por el Secretario General del mismo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. (Art. 85.1)

Las mencionadas Juntas Ejecutivas, tanto Locales como Distritales, se constituyen respectivamente con los Vocales: Ejecutivo, Secretario, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. (Arts. 99.1 y 109.1)

Para la conformación integral de estos órganos del Instituto Federal Electoral es importante tener presente lo previsto por el párrafo noveno del artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, al tenor del cual, "...los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral."

El citado precepto constitucional fue reiterado parcialmente por el legislador ordinario, al establecer que las Juntas Ejecutivas, Locales y Distritales, "...estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral." (Arts. 99.4 y 109.4) (56)

(56) En los términos del artículo 3 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, "El Servicio Profesional es un sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados, que tiene por objeto, respecto del Instituto: I. Asegurar el desempeño profesional de sus

Para estar en aptitud legal de ocupar el cargo de Director General, del Instituto Federal Electoral, se requiere satisfacer los siguientes requisitos: (Art. 88.1)

- "a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- "b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- "c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta, el día de la designación;
- "d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, grado académico de nivel profesional y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones;
- "e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- "f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- "g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;

actividades; II. Proveer al mismo del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; III. Coadyuvar a la consecución de sus fines, y IV. Apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos."

Conforme a lo previsto por el Código, el Servicio Profesional Electoral se integra por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos; el primero provee el personal necesario para ocupar los cargos de dirección, mando y supervisión y el segundo proporciona el personal adecuado para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas. Ambos se estructuran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto. (Art. 168)

El cuerpo de la función directiva comprende, en la Junta General, a los funcionarios inmediatamente inferiores a los directores ejecutivos e incluye a todos los vocales de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. (Art. 28 del Estatuto)

"h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; e

"i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación."

Los ciudadanos mexicanos por nacimiento, para poder acceder al cargo de director ejecutivo, además de estar en el pleno ejercicio de sus derechos políticos, deben tener la edad mínima de veinticinco años, título profesional o equivalente y experiencia en áreas o disciplinas vinculadas con la función a desempeñar. (Art. 91.3)

3.3 Organos de vigilancia

También por mandato de la Ley Suprema, "...los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales." (Art. 41, párrafo noveno)

Acatando esta disposición constitucional, el legislador ordinario estableció que la Comisión Nacional de Vigilancia debe quedar constituida por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores -con el carácter de Presidente-, un representante por cada partido político nacional y uno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, así como por un Secretario, designado por el Presidente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral. (Arts. 92.2 y 165.1 y .2)

El propio legislador dispuso que las comisiones locales y distritales de vigilancia se conformen de manera similar, excepción hecha del representante del INEGI, ocupando el lugar del Director Ejecutivo el correspondiente Vocal del Registro Federal de Electores. (Arts. 101.2, 111.2 y 165.1)

3.4 Mesas Directivas de Casilla

Las mesas directivas de casilla deben integrarse exclusivamente con ciudadanos mexicanos, con el carácter de Presidente, Secretario y dos Escrutadores. (Arts. 41 constitucional, párrafo noveno y 119.1 del Código)

Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, están facultados para designar dos representantes propietarios ante cada mesa directiva de casilla;(57) este derecho puede ser ejercido hasta trece días antes de la jornada electoral. (Art. 198.1)

En los términos del Código, para ser miembro de la mesa directiva de casilla se requiere: (Art. 120.1)

(57) Estos representantes son de dos tipos: los generales, a razón de uno por cada diez casillas urbanas o cinco rurales y los representantes específicos de cada casilla; estos últimos pueden participar en la instalación de la casilla, contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta la clausura, así como observar y vigilar el desarrollo de la elección; su registro debe hacerse ante el Consejo del distrito electoral uninominal correspondiente, conforme a las reglas establecidas en el propio Código. (Arts. 198, 199, 200 y 201)

- "a) Ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda a la casilla;
- "b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- "c) Contar con Credencial para votar;
- "d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;
- "e) Tener un modo honesto de vivir;
- "f) Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente;
- "g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y
- "h) Saber leer y escribir y no tener más de setenta años al día de la elección."

IV. COMPETENCIA

Analizada la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, así como su estructura orgánica e integración, resulta indispensable el estudio de sus atribuciones; sin embargo, también es necesaria una breve alusión al significado jurídico de la voz competencia, para poder delimitar el contenido del presente párrafo.

1. Concepto de competencia

Coincidente con lo comentado al explicar la capacidad jurídica, como atributo de la personalidad, en el ámbito del Derecho Público, el maestro Gabino Fraga afirma que "...la competencia

en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye (aclara el autor) la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la Administración." (58)

Es evidente que, a pesar de la mencionada identidad entre la competencia del Derecho Público y la capacidad del Derecho Privado, entre ambas existen diferencias sustanciales, de las cuales cabe destacar las siguientes: (59)

a) Por su propia esencia, la competencia debe derivar de una norma jurídica expresa, la cual debe ser siempre de carácter materialmente legislativo.

b) La competencia, por constituir una garantía contra la posible actuación arbitraria de la autoridad, debe ser acreditada en cada caso, a diferencia de la capacidad de las personas de Derecho Privado que es la regla, siendo excepcional la incapacidad, que debe ser demostrada.

c) El ejercicio de las facultades que constituyen la esfera de competencia no es potestativo, sino obligatorio, en virtud de que obedece a la necesidad de cumplir las atribuciones del

(58) Ob. Cit.- P. 267.

(59) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel.- Ob. Cit.- Pp. 638 a 640.- FRAGA, Gabino.- Ob. Cit.- Pp. 267 a 269.- SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Pp. 251 a 253.

Estado; en cambio, los derechos emanados de la capacidad se pueden ejercer o no, al arbitrio del particular generalmente.

d) La capacidad es única e indivisible, a diferencia de la competencia que, por regla, se encuentra fragmentada entre los diversos órganos de autoridad del Estado.

e) La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de convenio. En el ejercicio de las facultades que constituyen la esfera de competencia, la autoridad debe circunscribirse a lo previsto en la norma jurídica aplicable y a lo que determine el interés público.

f) La competencia es constitutiva del órgano estatal al cual se atribuye. En un Estado de Derecho es inconcebible la existencia de un órgano sin competencia; sin embargo, ésta no es un derecho de su titular, de ahí que no la pueda delegar libremente, sino cuando exista un precepto jurídico que se lo permita.

En este orden de ideas, la competencia puede ser definida como "...el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar el sujeto, es decir, el órgano de la Administración pública..." (60)

El vocablo competencia también es susceptible de ser definido como "...la facultad para realizar determinados actos, que

(60) SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Pp. 251 y 252.

atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico." (61)

Resulta evidente, de su lectura, que los conceptos anteriores se circunscriben al área del Derecho Administrativo, materia a la que corresponden las obras consultadas; en cambio, en términos mucho más amplios, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela afirma que la competencia es "...una condición presupuestal *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz." (62)

Con este mismo criterio y con mayor acierto, el maestro Cipriano Gómez Lara propone una definición omnicomprensiva, que se puede aplicar correctamente en cualquier ámbito del Derecho; el citado procesalista mexicano afirma que "...en un *sentido lato*, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones." (63)

De lo expuesto con antelación se concluye que la competencia es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y, excepcionalmente, de los organismos estatales dependientes de la Administración Pública o de cualquiera de los otros dos Poderes

(61) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Ob. Cit.- P. 639.

(62) Ob. Cit.- Diccionario... .- P. 77.

(63) Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Harla, S.A. de C.V.- México, D.F., 1990.- P. 174.

o incluso independientes de todos ellos, el cual les permite actuar válidamente en el ámbito del Derecho, a fin de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que les son asignadas por el respectivo ordenamiento jurídico.

2. Competencia genérica del Instituto

En términos demasiado amplios, los párrafos octavo, décimo y décimo primero del artículo 41 constitucional determinan la competencia genérica del Instituto Federal Electoral, al establecer que tiene como atribución la organización de las elecciones federales, agrupando para su desempeño, en forma integral y directa, además de las actividades que establezca la ley ordinaria, las relativas al Padrón Electoral, preparación y desarrollo de la jornada electoral, realización de cómputos, otorgamiento de constancias de validez y mayoría, capacitación electoral, educación cívica, impresión de materiales electorales y todo lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Finalmente también tiene el Instituto, en el ámbito de su competencia constitucionalmente establecida, la facultad de tramitar y resolver los medios de impugnación legalmente previstos, para dar definitividad a las distintas etapas del procedimiento electoral federal y garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El legislador ordinario, al expedir el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no hizo alusión literal alguna a la mencionada competencia genérica del Instituto Federal Electoral, sino que le limitó a individualizar los que denominó **finés del Instituto**, estableciendo en el artículo 69, párrafo primero, los siguientes:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales;
- e) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- f) Garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- g) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y
- h) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Previamente, en el artículo 68 del citado Código electoral, el legislador ordinario reiteró la disposición constitucional, al establecer que el Instituto es depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

3. Competencia específica

Para exponer la competencia específica del Instituto Federal Electoral es indispensable recurrir a su estructura orgánica, según los criterios mencionados en el párrafo precedente; en consecuencia, se hará alusión a las atribuciones de los órganos de dirección, de los ejecutivos y técnicos y, finalmente, de los órganos de vigilancia, tomando como base el precepto del Código que las establece de manera ejemplificativa y no limitativa, justificando así el texto final de todos los numerales consultados, al prever que también son atribuciones de los órganos electorales "...las demás que les confiera este Código."

3.1 Competencia de los órganos de dirección

3.1.1 Consejo General

En los términos del párrafo primero del artículo 82 del Código, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene las siguientes atribuciones:

"a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;

"b) Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;

"c) Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Presidente del propio Consejo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la designación se hará por insaculación de entre las propuestas que en terna presente el Presidente del Consejo;

"d) Designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Director General. En caso de no obtenerse dicha mayoría se presentará una propuesta en terna para el mismo efecto y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la mayoría requerida, la designación se hará por insaculación de entre los integrantes de dicha terna;

"e) Designar, a más tardar el día 30 del mes de noviembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código;

"f) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos d) al h) del artículo 66 de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

"g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales;

"h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

"i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se actúe con apego a este Código;

"j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores;

"k) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales;

"l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una;

"ll) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;

"m) Determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el inciso a) del párrafo 4 del artículo 182-A de este Código, así como determinar los valores que serán tomados en cuenta para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa, de conformidad con el inciso b) del párrafo 4 del mismo artículo 182-A, a propuesta del Director General;

"n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;

"o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

"p) Registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales y comunicarlo a los Consejos Locales cabecera de circunscripción correspondientes;

"q) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de senadores;

"r) Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de diputados por este principio, determinar la asignación de diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los

términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

"s) Informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional y de los recursos de inconformidad interpuestos;

"t) Informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación;

"u) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General del Instituto;

"v) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

"w) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de este Código;

"x) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del propio Consejo; e

"y) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código."

También le corresponde vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, salvaguardando los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad. (Art. 73)

Con motivo de las elecciones federales de 1994, consideradas las más interesantes de la Historia Patria reciente, sobre todo la de Presidente de la República, se adicionó con un párrafo 2 al artículo 82 del Código, para otorgar al Consejo General la atribución de invitar a visitantes extranjeros, a fin de que

acudan a conocer el desarrollo del procedimiento electoral, en cualesquiera de sus etapas, confiriéndole asimismo la facultad de determinar las bases y criterios conforme a los cuales deben ser atendidos e informados dichos visitantes.

3.1.2 Consejos locales

En el ámbito de su competencia territorial, conforme al artículo 105, párrafo 1 del Código, los consejos locales tienen las siguientes atribuciones:

"a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;

"b) Vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad en los términos de este Código;

"c) Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros ciudadanos que integren los Consejos Distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base en las propuestas que al efecto haga la Junta Local Ejecutiva;

"d) Aprobar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de candidatos a senadores de su entidad federativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182-A de este Código;

"e) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante la Junta Local correspondiente para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;

"f) Publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;

"g) Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las

mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 de este Código;

"h) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores;

"i) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Tercero del Libro Quinto de este Código;

"j) Resolver los recursos de revisión que les competan en los términos de este Código..."

Los Consejos Locales que tienen residencia en la ciudad capital designada cabecera de circunscripción plurinominal, deben recabar las correspondientes actas de cómputo distrital, para poder efectuar el cómputo de circunscripción. (Art. 106.1)

Cuando se interponga recurso de inconformidad en contra de este cómputo, el Consejo Local deberá remitir el respectivo expediente al Tribunal, pero si transcurrido el plazo legalmente previsto no se hace valer impugnación alguna, el expediente del cómputo de circunscripción debe ser enviado al Director General del Instituto, para que lo presente al Consejo General, a fin de que éste proceda a la asignación de diputados de representación proporcional. (Arts. 106.1, 258.1, 261.1 y 262)

3.1.3 Consejos distritales

En su esfera de competencia territorial, según lo previsto en el numeral 116, párrafo primero del Código Federal de Instituciones

y Procedimientos Electorales, cada uno de los trescientos consejos distritales que existen en el territorio nacional tienen las siguientes atribuciones:

"a) Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;

"b) Aprobar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182-A de este Código;

"c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 de este Código;

"d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código;

"e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;

"f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;

"g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante la Junta Distrital correspondiente para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;

"h) Expedir, en su caso la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral;

"i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;

"j) Realizar el cómputo distrital de la elección de senadores;

"k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

"l) Resolver los recursos de revisión, en los términos del Libro Séptimo de este Código..."

3.2 Competencia de los órganos ejecutivos y técnicos

3.2.1 Junta General Ejecutiva

En los términos del artículo 86, párrafo 1 del Código, la Junta General Ejecutiva tiene las atribuciones siguientes:

"a) Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto;

"b) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;

"c) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas;

"d) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;

"e) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;

"f) Seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de consejeros ciudadanos a que se refiere el inciso e) del artículo 82, en la primera sesión que celebre para preparar el proceso electoral;

"g) Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;

"h) Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia, nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;

"i) Hacer la declaratoria de pérdida de registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los

supuestos de los incisos a) al c) del artículo 66 de este Código, a más tardar el último día del mes siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral, comunicarlo al Consejo General del Instituto y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

"j) Resolver los recursos de revisión que se presenten, en los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código; y

"k) Las demás que le encomienden este Código, el Consejo General o su Presidente."

Al Director General del Instituto Federal Electoral le corresponde presidir y coordinar a la Junta General Ejecutiva, conducir su administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos (Art. 87.1); además, tiene las siguientes atribuciones específicas, según lo previsto en el párrafo 1 del numeral 89 del Código:

"a) Representar legalmente al Instituto;

"b) Concurrir a las sesiones del Consejo General del Instituto, con voz pero sin voto;

"c) Cumplir los acuerdos del Consejo General;

"d) Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;

"e) Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto;

"f) Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

"g) Proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General;

"h) Integrar los expedientes con las actas del cómputo de las circunscripciones plurinominales y presentarlos oportunamente al Consejo General;

"i) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;

"j) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"k) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

"l) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 243 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;

"ll) Ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos previo acuerdo del Consejo General;

"m) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral;

"n) Recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones;

"o) Dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Locales y Distritales;

"p) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General;

"q) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;

"r) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Director General requerirá de la autorización previa del Consejo General;

"s) Preparar para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas..."

Las Direcciones Ejecutivas, que forman parte estructural del órgano supremo de carácter ejecutivo y técnico del Instituto Federal Electoral, conforme a lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tienen las facultades específicas que se precisan a continuación:

A la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores corresponde: (Art. 92.1)

"a) Formar el Catálogo General de Electores;

"b) Aplicar, en los términos del artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;

"c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;

"d) Formar el Padrón Electoral;

"e) Expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;

"f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el

Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de este Código; (64)

"g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;

"h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los término de este Código;

"i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;

"j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;

"k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;

"l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;

"m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia..."

A la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se le han asignado las siguientes atribuciones: (Art. 93.1)

(64) A pesar de que los incisos a, d y f del presente numeral se refieren únicamente al Catálogo General de Electores y al Padrón Electoral, cabe recordar que una de las funciones específicas más importantes de esta Dirección Ejecutiva es la elaboración de las Listas Nominales de Electores, que se integran con los nombres de aquellos ciudadanos a quienes se ha entregado su credencial para votar, agrupados por distrito y sección electoral. ordenados alfabéticamente. Las listas nominales son las relaciones que utilizan, el día de la jornada electoral, las mesas directivas de casilla, para permitir votar a los ciudadanos que se encuentren en ella y se identifiquen con la mencionada credencial. (Arts. 145, 155, 217.3 y 218.1)

"a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales y realizar las actividades pertinentes;

"b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código e integrar el expediente respectivo para que el Director General lo someta a la consideración del Consejo General;

"c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos, así como los convenios de fusión, frentes y coaliciones;

"d) Ministrarle a los partidos políticos nacionales el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código;

"e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;

"f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;

"g) Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan las prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de este Código;

"h) Presidir la Comisión de Radiodifusión;

"i) Llevar el Libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital;

"j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular;

"...

"l) Actuar como secretario técnico de la comisión de Consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código..."

A la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral corresponden las siguientes funciones electorales: (Art. 94.1)

"a) Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales;

"b) Elaborar los formatos de la documentación electoral para someterlos por conducto del Director General a la aprobación del Consejo General;

"c) Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;

"d) Recabar de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales, copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral;

"e) Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe el cómputo que conforme a este Código debe realizar;

"f) Llevar la estadística de las elecciones federales..."

Por disposición expresa del legislador electoral ordinario, a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral corresponde: (Art. 95.1)

"a) Formular el anteproyecto de Estatutos que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral;

"b) Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral;

"c) Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional..."

Son facultades propias de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral:
(Art. 96.1)

"a) Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas;

"b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;

"c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;

"d) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

"e) Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el presente Código, en particular las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las de voto, a que lo hagan..."

La Dirección Ejecutiva de Administración tiene a su cargo las siguientes funciones: (Art. 97.1)

"a) Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto;

"b) Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la presentación de los servicios generales en el Instituto;

"c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;

"d) Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales;

"e) Elaborar el proyecto de manual de organización y el Catálogo de cargos y puestos del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva;

"f) Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto..."

Un deber jurídico común a los ya mencionados Directores Ejecutivos del Instituto Federal Electoral, enunciado como atribución en los diversos numerales del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, citados al precisar las facultades de las correspondientes Direcciones Ejecutivas, consiste en acordar, con el Director General del propio Instituto, los asuntos de su competencia particular.

3.2.2 Juntas locales ejecutivas

Las Juntas Locales, en su respectivo ámbito de competencia territorial, tienen las atribuciones siguientes (Art. 100.1):

"a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales;

"b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;

"c) Informar mensualmente al Director General sobre el desarrollo de sus actividades;

"d) Someter a la consideración de los Consejos Locales correspondientes, en la primera sesión que celebren en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, las propuestas de consejeros ciudadanos para integrar los Consejos Distritales;

"e) Recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código;

"f) Formular y presentar al Consejo Local para su aprobación, el proyecto de tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de candidatos a senadores de su entidad federativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 182-A de este Código;

"g) Recibir la solicitud de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos, o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante

el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código..."

3.2.3 Juntas distritales ejecutivas

En los términos del criterio espacial de distribución de ámbitos de competencia, las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral, según lo previsto en el párrafo primero del artículo 110 del Código de la materia, tienen las siguientes atribuciones:

"a) Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica;

"b) Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito de conformidad con el artículo 195 de este Código;

"c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, en los términos del Título Quinto de este Libro;

"d) Formular y presentar al Consejo Distrital para su aprobación, el proyecto de tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182-A de este Código..."

3.3 Organos de vigilancia

En forma genérica se prevé en el Código que para coadyuvar, en el ámbito de su respectiva competencia territorial, en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integran las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia (Arts.

92.2, 101.2 y 111.2); sin embargo, también se establecen en forma específica las siguientes atribuciones de los órganos auxiliares: (Art. 166.1)

"a) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este Código;

"b) Vigilar que las Credenciales para Votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;

"c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores;

"d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral..."

3.4 Mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casilla tienen como función fundamental la facultad de recibir la votación el día de la jornada electoral, así como respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación y asegurar su autenticidad. (Art. 118.1 y 2)

Por su importancia, resulta indispensable citar las facultades de los funcionarios de casilla, que son al tenor siguiente.

Son atribuciones del presidente: (Art. 122.1)

"a) Como autoridad electoral, presidir los trabajos de la mesa directiva y velar por el cumplimiento de las

disposiciones contenidas en este Código, a lo largo del desarrollo de la jornada electoral;

"b) Recibir de los Consejos Distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma;

"c) Identificar a los electores en el caso previsto en el párrafo 4 del artículo 217 de este Código;

"d) Mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario;

"e) Suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de alteración del orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva;

"f) Retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden, impida la libre emisión del sufragio, viole el secreto del voto, realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva;

"g) Practicar, con auxilio del Secretario y de los Escrutadores, y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo;

"h) Concluidas las labores de la casilla, turnar oportunamente al Consejo Distrital la documentación y los expedientes respectivos en los términos del artículo 238 de este Código; e

"i) Fijar en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones."

En atención a la estructura colegiada de las mesas directivas de casilla y a la finalidad, así como a las atribuciones que les han sido asignadas, tanto en el texto constitucional como en el legal, a los secretarios de tales órganos electorales básicos compete: (Art. 123.1)

"a) Levantar durante la jornada electoral las actas que ordena este Código y distribuirlas en los términos que el mismo establece;

"b) Contar inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar su número en el acta de instalación;

"c) Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente;

"e) Inutilizar las boletas sobrantes de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 229 de este Código; y..."

A su vez, a los escrutadores de las mesas directivas de casilla el Código de la materia les asigna literalmente las siguientes funciones: (Art. 124.1)

"a) Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores anotados en la lista nominal de electores;

"b) Contar el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula, o lista regional;

"c) Auxiliar al Presidente o al Secretario en las actividades que les encomienden; y..."

V. INTEGRACION. SUPLENCIA. COMPETENCIA Y VOTACION.

1. Integración y suplencia

Por regla, cuando se alude a la integración de los órganos del Instituto del Instituto Federal Electoral, en los diversos niveles de su estructura administrativa, se hace referencia a la existencia de miembros propietarios y suplentes.

Asimismo, en tratándose del Consejo General se establece que por cada consejero propietario, representante del Poder Legislativo, habrá dos suplentes. (Art. 74.3)

De los consejeros ciudadanos se prevé expresamente que para cubrir las ausencias, temporales o definitivas, de los propietarios "...serán electos seis consejeros de la lista adicional que para tal efecto integren los grupos parlamentarios...", los cuales tendrán el carácter de suplentes y durarán ocho años en el cargo, igual que los propietarios. (Art. 74.5, b), d) y e))

Por cuanto hace a los consejeros representantes del Poder Ejecutivo Federal y de los partidos políticos nacionales, no existe en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales disposición alguna que haga referencia a la designación de suplentes.

La omisión es totalmente comprensible tratándose del Secretario de Gobernación, porque siempre habrá un titular, en razón de la naturaleza del cargo y de las funciones a realizar; además, en caso de ausencia, temporal o definitiva, de dicho Secretario, para la suplencia deberán aplicarse no disposiciones de carácter electoral, sino las contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

En cambio, resulta injustificado el silencio respecto de los suplentes de los representantes partidistas, más aún si se tiene presente que el texto original del artículo 74, párrafo 6, e) del Código establecía textualmente que "...por cada representante propietario habrá un suplente."

Este precepto quedó intocado con las reformas de 1993; sin embargo, sí fue objeto de modificación en el diverso Decreto de reformas de mayo de 1994, incurriendo el legislador en la mencionada omisión, que resulta ser un simple olvido y no una derogación tácita de la suplencia en comento, toda vez que hay en el Código varios numerales que se refieren a los suplentes, entre los que destaca el artículo 127, párrafo primero, conforme al cual se establece que cuando no comparezca el representante propietario y tampoco lo haga el suplente, sin causa justificada por tres veces consecutivas, el partido político dejará de formar parte del Consejo correspondiente, durante el proceso electoral federal de que se trate.

Con relación a la estructura de los Consejos de cada entidad y del Distrito Federal, presididos por el Vocal Ejecutivo de la correspondiente Junta Local (Art. 102.1 y 2), se prevé que el Secretario suplirá las ausencias temporales del Presidente, caso en el cual el Secretario será suplido a su vez por cualquiera de los miembros del Servicio Profesional Electoral, quien deberá ser designado por el Consejo Local respectivo. (Art. 104.3)

Por otra parte, en los términos del artículo 102, párrafo 3 del Código, a la integración de los Consejos Locales del Instituto concurren seis consejeros ciudadanos propietarios y seis suplentes, nombrados todos por la mayoría absoluta de los miembros presentes del Consejo General, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. (Art. 82.1, e))

De los consejeros partidistas, miembros de los mencionados órganos locales de dirección, no se hace alusión alguna sobre la designación de suplentes, siendo aplicable por ende el comentario hecho en líneas anteriores.

La situación antes descrita se reitera en cuanto a la integración de los Consejos Distritales, según lo previsto en los numerales 113 y 115 del Código, en relación con el artículo 82, párrafo primero, inciso e del propio ordenamiento jurídico.

Por lo que atañe a las mesas directivas de casilla, se prevé la existencia de un suplente por cada uno de sus miembros propietarios, incorporándose a dichos órganos electorales los representantes partidistas, a razón de dos propietarios y un suplente por cada partido político, siempre que haya registrado candidatos. (Arts. 119.1 y 198)

En cuanto a la Junta General Ejecutiva, no existe disposición expresa sobre el nombramiento de suplentes de sus miembros, a

los que tampoco se les otorga el carácter legal de propietarios; únicamente se prevé que el Secretario General del Instituto suplirá, en sus ausencias temporales, al Director General (Art. 90.1, a)) y como éste preside a la Junta General (Art. 85.1), es claro que la suplencia en cita también debe tener eficacia para este efecto.

Por lo que concierne a los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración que, a propuesta del Director General del Instituto, son designados por el Consejo General del Instituto, mediante el voto calificado de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, excepcionalmente, mediante el procedimiento de insaculación, no hay precepto jurídico que se refiera a la existencia de suplentes, lo cual resulta lógico porque, por su naturaleza profesional y permanencia, las Direcciones Ejecutivas no pueden carecer de titular y, por tanto, el suplente resulta innecesario. (Arts. 82.1, d), 85.1 y 91)

Como ha quedado explicado con antelación, en las entidades federativas y en el Distrito Federal existe una Junta Local Ejecutiva, integrada por los Vocales Ejecutivo, Secretario, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, fungiendo como Presidente el primero de los mencionados (Art. 99); tampoco en

este caso existe disposición alguna que aluda a la designación de suplentes, siendo aplicable el comentario hecho en la parte final del párrafo precedente.

Igual situación jurídica se dá en la integración de las Juntas Distritales Ejecutivas. (Art. 109)

Finalmente, en la constitución de las comisiones de vigilancia, en sus diversos niveles de competencia territorial, únicamente se establece la presencia de un suplente por cada representante de los partidos políticos nacionales, no así respecto de los demás miembros de dichos órganos auxiliares. (Art. 165)

2. Competencia y votación

En el ejercicio de las atribuciones que le han sido legalmente conferidas, se establece que las decisiones del Consejo General del Instituto se deberán tomar por mayoría simple de votos o bien por mayoría calificada, según el caso particular. (Arts. 79.1 y 82.1, c), d) y e))

En este sentido cabe destacar que los representantes de los partidos políticos nacionales concurren a las sesiones del Consejo General sólo con derecho a voz, no a voto. (Art. 74.6)

En las mismas circunstancias jurídicas concurren a las sesiones el Director General del Instituto, así como el Secretario

General quienes, por disposición expres del Código, tienen la facultad de participar en las sesiones de referencia, pero sólo con derecho a voz, no a voto. (Art. 79.2)

Lo mismo sucede en el ámbito local y distrital, en cuyos órganos electorales de dirección únicamente pueden votar el Presidente y los consejeros ciudadanos, teniendo derecho de concurrencia, con posibilidad de voz pero no de voto, el Secretario, los representantes partidistas y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de las respectivas Juntas Ejecutivas. (Arts. 102, 104, 113 y 115)

Es importante señalar que en los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, el Presidente tiene voto de calidad, para el caso de empate (Arts. 104.5 y 115.5), no así el Presidente del Consejo General, que tenía la misma atribución, según el texto original del párrafo primero del artículo 79 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que fue derogada tácitamente con la reforma de mayo de 1994, en función de la llamada **ciudadanización** de los órganos de autoridad electoral.

Para la toma de decisiones por los órganos ejecutivos y técnicos, el Código no contiene disposición alguna sobre la votación respectiva; prevaleciendo la misma situación en las comisiones de vigilancia.

VI. PRINCIPIOS RECTORES

1. Concepto y enumeración

Para el jurista Guillermo Cabanellas la voz **principio**, en el mundo del Derecho, es expresión sinónima de **máxima** o **norma guía**; sin embargo, en plural los define diciendo que son "...las bases o rudimentos de una ciencia o arte." (65)

En otras áreas del Derecho se ha afirmado que los "...principios pueden considerarse como el **resultado** conseguido mediante la sintetización técnica de parte del ordenamiento jurídico... manifestada en una serie de **criterios fundamentales, orientaciones esenciales o líneas directrices...**" (66)

De lo antes expuesto es factible inferir que los ununciados principios rectores de la función estatal electoral son las líneas directrices, las máximas fundamentales u orientaciones capitales, elevadas a rango constitucional, que rigen la actuación integral del Instituto Federal Electoral en general, así como la de sus órganos, delegaciones y subdelegaciones, en particular.

(65) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Tomo VI.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.- P. 412.

(66) **ROCA SASTRE, Ramón Ma.**- Derecho Hipotecario.- Tomo I.- Sexta edición.- Bosch, Casa Editorial, S. A.- Barcelona, España, 1968.- P. 204.

Por tanto, "...no son abstracciones o buenos deseos; (antes bien) imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales." (67)

Desde el texto original del artículo 41 de la Ley Suprema, según el Decreto de Reformas y Adiciones de 4 de abril de 1990, se estableció en el párrafo séptimo que "...la **certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo** serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal...", de organizar y realizar las elecciones federales.

Con la reforma del entonces párrafo octavo, según Decreto de 15 de abril de 1994, se derogó aparentemente el profesionalismo como principio rector de la actuación del Instituto Federal Electoral, en cambio, se agregó el de independencia.

La apariencia mencionada obedece al texto expreso del párrafo noveno del comentado artículo 41 constitucional, conforme al cual el citado "...organismo público será autoridad en la materia, **profesional en su desempeño** y autónomo en sus decisiones..."; por ende, a pesar de no estar textualmente enumerado como principio rector de la actuación integral del Instituto Federal Electoral, es incuestionable que continúa vigente y que debe ser puntualmente cumplido.

(67) FRANCO, Fernando.- Ob. Cit.- P. 25.

2. Análisis de los Principios

2.1 Certeza

"El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia." (68)

Este principio constitucional abarca la actuación toda del Instituto Federal Electoral, razón por la cual resulta evidente que, "...atiende no sólo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión." (69)

2.2 Legalidad

Entre las orientaciones capitales o líneas directrices del Derecho Electoral está el denominado **principio de legalidad**, que en opinión de Don Fernando Franco "...reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional,

(68) Instituto Federal Electoral.- Ob. Cit.- P. 4.

(69) FRANCO, Fernando.- Ob. Cit.- P. 25.

para que toda autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes." (70)

Para el autor del presente trabajo, (71) el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados, a los ordenamientos jurídicos vigentes. En consecuencia, no constituye exageración, sino un acierto aseverar, que el de legalidad es el principio de principios.

En este orden de ideas, es evidente que el comentado principio de legalidad va más allá de la garantía constitucional de legalidad, pues ésta se refiere exclusivamente a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio, el principio electoral que se comenta incluye la actuación de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de las organizaciones y agrupaciones políticas, que no son autoridades sino particulares, aún cuando de interés público las que tienen la naturaleza de partidos políticos nacionales. (Art. 41 constitucional, párrafo segundo)

(70) Ob. Cit.- P. 25.

(71) Cfr. El Principio de Legalidad en Materia Electoral.- En: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral.- Cámara de Diputados. LV Legislatura.- Instituto Federal Electoral.- Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.- Pp. 677 a 701.

En conclusión, el de legalidad es el supremo principio rector en el ejercicio de la función estatal, consistente en organizar, realizar y calificar las elecciones federales, a través del Instituto Federal Electoral, "...con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley..." (Art. 41 constitucional, párrafo octavo)

De cuanto ha sido expuesto se puede afirmar, que este principio constitucional no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, de las asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de las autoridades electorales.

2.3 Independencia

Con la reforma constitucional de abril de 1994 se suprimió, de la enumeración textual que hacía el legislador, el principio de profesionalismo, que se sustituyó innecesariamente por el diverso principio de independencia.

En este sentido es importante señalar que para la Real Academia Española, autonomía es el "Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política." En una segunda acepción, el propio Diccionario, la define como la "Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos."

A su vez, la voz independencia es definida por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como la "Falta de dependencia." La segunda definición precisa que es "Libertad, autonomía, y especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro." En consecuencia, autónomo es el que goza de autonomía e independiente el que no tiene dependencia.

En este orden de ideas, autonomía e independencia resultan ser voces sinónimas; por ende, era innecesario incluir este principio en el multicitado párrafo octavo del artículo 41 constitucional, porque ya estaba y sigue estando literalmente previsto en el diverso párrafo noveno del mencionado numeral de la Ley Suprema, al establecer que "...el organismo público **será** autoridad en la materia, profesional en su desempeño y **autónomo en sus decisiones...**"

Sin embargo, el principio en comento viene a fortalecer la característica constitucional en cita, porque el Instituto Federal Electoral no está subordinado, de manera inmediata y directa, a ninguno de los tres Poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía nacional.

Aún cuando no hay texto expreso que así lo disponga, el Instituto sólo obedece al mandato de la ley, situación que ha hecho pensar que forma parte de un Cuarto Poder, el denominado Poder Federal Electoral.

No obstante, la independencia no significa que los actos del Instituto no sean objeto de revisión y, en su caso, de modificación, confirmación o revocación, si se tiene presente que, también por disposición constitucional, existe un sistema de medios de impugnación y un Tribunal Federal Electoral, al que corresponde la facultad de revisar dichos actos, a petición de parte interesada, a fin de garantizar que estén adecuados siempre al principio de legalidad. (Art. 41 constitucional, párrafo décimo primero)

2.4 Imparcialidad

Tal vez uno de los principios constitucionales que mayor análisis, discusión y ensayos ha suscitado entre juristas, politólogos, políticos y ciudadanos en general, es precisamente el antes mencionado, induciendo al estudio y aguzando el ingenio para acuñar frases que, por atractivas, se han puesto en voga, como aquella de que la suma de parcialidades no da como consecuencia la imparcialidad.

Pero, lo más trascendente es que ha creado la necesidad de buscar diferentes vías para acceder a él, a fin de dar eficacia y credibilidad a la cotidiana actividad del Instituto Federal Electoral, con la plena convicción de que ello contribuirá incuestionablemente a su legitimación, tanto jurídica como política, en beneficio de la democracia mexicana.

Es tal la trascendencia jurídica y política de este principio constitucional, rector de la función estatal electoral, que se afirma con razón que "...una legislación electoral que no contempla una estructura electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad no puede generar credibilidad (y) la falta de credibilidad en el sistema electoral sí afecta la legitimidad del régimen político en la medida que su fundamento original reside en el sufragio." (72)

Este principio, para el organismo responsable de la función electoral, "...significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a ellos de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política." (73)

En opinión del exdirector del Instituto Federal Electoral, "...la imparcialidad (cuya importancia fundamental no es de naturaleza jurídica, sino política) no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales. Forman parte de los organismos electorales quien (sic) les inquieta la política, y a quien le inquieta la política siempre toma partido

(72) PESCHARD, Jacqueline.- Ob. Cit.- Pp. 115 y 116.

(73) Instituto Federal Electoral.- Ob. Cit.- P. 3.

en la vida, adopta una posición ideológica, la sostiene y la mantiene.

"La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente; de otra suerte, la imparcialidad no deja de ser más que un buen deseo en materia electoral." (74)

Para Fernando Franco, catedrático de la Escuela Libre de Derecho de México, "...la imparcialidad como principio rector de la función electoral, no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se está resolviendo." (75)

2.5 Objetividad

El Instituto Federal Electoral señala que el antes enunciado principio constitucional, rector también de la función estatal electoral, "...implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la

(74) CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.- Ob. Cit.- P. 18.

(75) Ob. Cit.- P. 25.

realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional." (76)

"La objetividad, vinculada a los otros principios, debe otorgar a los procesos electorales y sus resultados claridad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto." (77)

2.6 Profesionalismo

Con gran acierto y objetividad, Emilio Chuayffet Chemor afirma que el profesionalismo, como principio rector de la función estatal electoral, se basa en la creación en un servicio civil electoral de carrera, con reglas claras establecidas en el estatuto respectivo, tanto para la selección como para el reclutamiento, ascenso y movilidad del personal del Instituto Federal Electoral, evitando que la permanencia de este personal quede sujeto a coyunturas sexenales o intereses políticos.

Para el precitado profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la "...permanencia es especialización, y especialización es profesionalismo, y

(76) Ob. Cit.- P. 3.

(77) FRANCO, Fernando.- Ob. Cit.- P. 25.

profesionalismo, a fin de cuentas, es mística por el servicio al cual se ha dedicado uno voluntariamente." (78)

En otra opinión, el "...profesionalismo elevado a rango constitucional, debe entenderse como el inicio de la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y reducir, paulatinamente, la improvisación que puede provocar graves desviaciones e irregularidades. La profesionalización, aparte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función, individualiza responsabilidades y permite corregir las irregularidades." (79)

Tradicionalmente, por disposición expresa del artículo 5° constitucional, las funciones electorales se habían prestado de manera obligatoria y gratuita, hasta que fue reformado dicho precepto por Decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, para establecer literalmente que **"...las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes..."** (párrafo cuarto).

Este es el fundamento constitucional del profesionalismo electoral, independientemente de que el párrafo noveno del

(78) Ob. Cit.- P. 22.

(79) FRANCO, Fernando.- Ob. Cit.- P. 25.

multicitado artículo 41 de la Carta Magna de la Federación establezca que el Instituto debe **ser profesional en su desempeño** y que sus órganos, ejecutivos y técnicos, deben disponer del **personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.**

Este concepto de profesionalismo o profesionalización en la actuación se debe entender en su sentido semántico y teleológico, es decir, como el desempeño oportuno, especializado y constante de una determinada actividad humana, conforme a principios jurídicos, pero fundamentalmente acatando principios de carácter ético, para la consecución plenamente eficaz de un determinado fin lícito.

Al hablar de desempeño oportuno se alude al cumplimiento puntual, exacto, preciso, apropiado y conveniente, en tiempo, forma y contenido de una función.

El desempeño especializado es el que está acotado, limitado, reducido a una determinada rama del conocimiento y de la actividad humana; en consecuencia, especialización es sinónimo de actividad singular, particular, exclusiva, única y determinada que, por tanto, requiere de conocimientos y habilidades de la misma naturaleza individualizadora.

Desempeño constante es sinónimo de actividad continua, asídua y permanente en el tiempo y el espacio, siendo contraria a la que

se desarrolla de manera esporádica, casual o eventual; la actividad profesional se contrapone evidentemente al desempeño improvisado e irregular.

Tocante a los principios jurídicos que rigen la actividad profesional, aun cuando parezca paradójico o contradictorio, se pueden sintetizar en uno solo, el de legalidad, esto es, la observancia estricta de lo previsto en los ordenamientos jurídicos vigentes, en un lugar y tiempo determinados, especialmente de aquellos que regulan, en forma inmediata y directa, una actividad particular.

En cuanto a los diversos principios éticos que deben regir invariablemente a la actividad profesional electoral, en su integridad, que se pueden enunciar de diversas maneras, son en síntesis aquellos que denotan un desempeño honrado, íntegro, leal, equitativo e imparcial de la función.

3.1 Una reflexión adicional

Para nadie es desconocida la importancia que tiene definir de manera individual, particular, autónoma, independiente, a cada uno de los principios constitucionales, rectores de la función estatal electoral federal, tratando de darles su propio contenido y caracterización; sin embargo, también es cierto que una visión de conjunto es tanto o incluso más trascendente, ya que su explicación y aplicación integral, interrelacionada y

coexistente, resulta indispensable para comprender mejor la esencia de la finalidad común de los pluricitados principios rectores del quehacer electoral.

En un intento de explicación aislada se podría afirmar que la certeza consiste en la seguridad o convicción de ausencia de error; en otras palabras, en la existencia de un conocimiento cierto, esto es, la coincidencia exacta entre la realidad histórica-electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan los ciudadanos, creando convencimiento y credibilidad, no duda, en cada uno de ellos.

Sin embargo, cabe aclarar que error, conocimiento cierto, duda y convicción, son incuestionablemente fenómenos psíquicos, internos, subjetivos, que no dependen necesariamente, de manera inmediata, directa y exclusiva, de la realidad histórica, sino de circunstancias personales determinantes, ya de carácter social, económico, cultural, político, religioso u otro.

La imparcialidad implica una actuación equilibrada, exenta de toda inclinación en beneficio o en contra de alguna persona, asociación, agrupación o partido político o incluso de una corriente de opinión, en perjuicio de las demás.

La objetividad significa atender a la realidad de los hechos, tal como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales.

Sin embargo, gramaticalmente, certeza es sinónimo de verdad, de seguridad, exactitud y autenticidad; por tanto, también lo es de objetividad y ésta es sinónimo de imparcialidad y la imparcialidad de neutralidad, rectitud y equidad.

En consecuencia, toda actuación electoral, no sólo del Instituto Federal Electoral, sino de las agrupaciones, asociaciones y partidos políticos, así como de los ciudadanos y de los demás sujetos de Derecho, Público o Privado, que intervengan de manera inmediata y directa en la materia debe ser cierta, objetiva e imparcial simultáneamente, lo cual implica necesariamente el acatamiento irrestricto al principio de legalidad.

En el caso específico del Instituto Federal Electoral, esta actuación cierta, objetiva e imparcial se puede lograr, en su exacta dimensión, gracias a la independencia que le ha sido constitucionalmente otorgada; además de que debe desempeñarse de manera profesional, es decir, con el suficiente conocimiento especializado de la materia y conforme a los principios éticos correspondientes, orientando dicha actuación al fin común ya enunciado: la periódica renovación democrática de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a través del voto ciudadano.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

BURGOA O., Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Trigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

DE RUGGIERO, Roberto.- Instituciones de Derecho Civil.- Tomo I.- Instituto Editorial Reus, S. A.- Madrid, España, 1979.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Trigésima segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S.A. de C. V.- México, D. F., 1990.

KELSEN, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F. 1988.

NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.- El Nuevo Sistema Electoral Mexicano.- Colección Popular. Número 451.- Fondo de Cultura Económica, S.A. de C. V.- México, D. F., 1991.

----- La Reforma Electoral de 1989-1990.- Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.- México, D. F., 1993.

ROCA SASTRE, Ramón Ma.- Derecho Hipotecario.- Tomo I.- Sexta edición.- Bosch, Casa Editorial, S. A.- Barcelona, España 1968.

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Décima quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

ENSAYOS

ALCOCER V., Jorge.- IFE: Legalidad y Conflicto.- En: La Organización de las Elecciones. Problemas y Proyectos de Solución.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial. México, D. F., 1994.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel.- El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

----- La Representación Popular y la Calificación de las Elecciones Federales en la Reforma Constitucional de 1990.- En: La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1994.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.- El Instituto Federal Electoral.- MEMORIA del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Toluca. Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México.- Toluca, México, 1991.

FAESLER, Julio.- Consideraciones sobre la Preparación de los Procesos Electorales.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

FRANCO, Fernando.- La Reforma Electoral.- En: La Transformación del Estado Mexicano.- Editorial Diana, S. A. de C. V.- México, D. F., 1989.

GALVAN RIVERA, Flavio.- El Principio de Legalidad en Materia Electoral.- En: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral.- Cámara de Diputados. LV Legislatura.- Instituto

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Décima quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

ENSAYOS

ALCOCER V., Jorge.- IFE: Legalidad y Conflicto.- En: La Organización de las Elecciones. Problemas y Proyectos de Solución.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial. México, D. F., 1994.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel.- El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

----- La Representación Popular y la Calificación de las Elecciones Federales en la Reforma Constitucional de 1990.- En: La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1994.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.- El Instituto Federal Electoral.- MEMORIA del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Toluca. Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México.- Toluca, México, 1991.

FAESLER, Julio.- Consideraciones sobre la Preparación de los Procesos Electorales.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

FRANCO, Fernando.- La Reforma Electoral.- En: La Transformación del Estado Mexicano.- Editorial Diana, S. A. de C. V.- México, D. F., 1989.

GALVAN RIVERA, Flavio.- El Principio de Legalidad en Materia Electoral.- En: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral.- Cámara de Diputados. LV Legislatura.- Instituto

Federal Electoral.- Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.

GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- Calificación Electoral: 1812-1988 y Tribunal de lo Contencioso Electoral: Un Análisis Retrospectivo.- Ponencia presentada en el Curso de Capacitación para la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y alumnos de la Universidad de California en San Diego, USA.- México, D. F., octubre de 1995.

KRIEGER, Emilio.- La Problemática del Derecho Electoral Mexicano.- En: Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

PESCHARD, Jacqueline.- La Organización de las Elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1992.

SOLANO YAÑEZ, Delfino.- Organismos y Procesos Electorales.- En: La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1987.

SOLIS ACERO, Felipe.- La Nueva Organización Electoral en México.- MEMORIA del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Toluca. Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México.- Toluca, México, 1991.

WOLDERBERG, José.- Balance y Reforma de la Legislación Electoral.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1992.

A R T I C U L O S

HUERTA PSIHAS, Elías.- La Elección y la Reforma Electoral 1994.- "El Economista".- Diario de circulación nacional.- México, D.F., 28 de marzo de 1994.

ORTIZ, Francisco.- Demanda de entrega del poder a la llamada "sociedad civil".- "Excelsior". Sección Ideas.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 15 de abril de 1994.

PERALTA BURELO, Francisco.- Legislación Electoral Incierta.- "El Financiero".- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 28 de marzo de 1994.

PESCHARD, Jacqueline.- La Ultima Reforma para el 21 de Agosto.- "El Nacional".- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 23 de mayo de 1994.

REYES DEL CAMPILLO, Juan.- Los partidos deben abrirse más a la ciudadanía.- "Excelsior". Sección Ideas.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 19 de abril de 1994.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA O., Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Tomo VI.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.

OTROS DOCUMENTOS

COMISION FEDERAL ELECTORAL. Secretaría Técnica.- La Nueva Legislación Electoral Mexicana.- Talleres Gráficos de la Nación.- México, D. F., 1987.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.- ¿Qué es el Instituto Federal Electoral?.- Obra inédita.- Sin fecha ni lugar de elaboración.- Consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.

L E G I S L A C I O N*

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (1928)

Código Federal Electoral (1987)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

Constitución Política (1857)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Estatuto del Servicio Profesional Electoral (1992)

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1981)

Ley del Seguro Social (1973)

Ley Electoral Federal (1946)

Ley Electoral Federal (1951)

Ley Federal Electoral (1973)

Ley Federal de Protección al Consumidor (1975)

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

Ley Federal del Trabajo (1970)

DECRETOS DE REFORMAS ELECTORALES
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

15 de diciembre de 1986

6 de abril de 1990

3 de septiembre de 1993

24 de septiembre de 1993

19 de abril de 1994

18 de mayo de 1994

* El año de identificación corresponde a la publicación de los ordenamientos jurídicos en el Diario Oficial de la Federación.

00781

13
29
V. 20

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. II

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GALVAN BRIVERA, FERMÍN

1996

CAPITULO SEGUNDO
TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

I. BOSQUEJO HISTORICO(1)

La Historia del Derecho Electoral Mexicano y, por ende, la de la Justicia Electoral, se inicia a principios del siglo XIX, en el que se instituyó en España, como sistema de gobierno, la monarquía hereditaria constitucional o moderada, dividiendo el ejercicio del poder en legislativo, ejecutivo y judicial.

Es importante señalar que, previamente a la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española, se convocó a todos los ciudadanos españoles, tanto de la Metrópoli como de las Provincias, a elegir, en un procedimiento indirecto, a sus representantes: los Diputados a las Cortes de España.

(1) Cfr. **ELIAS MUSI, Edmundo y GALVAN RIVERA, Flavio.**- Justicia Electoral. En: PARTICIPACION.- Publicación Oficial del Consejo Estatal Electoral en Guerrero, México.- Año I. No. 2.- Chilpancingo, octubre de 1992.- Pp. 9 a 16.- **GALVAN RIVERA, Flavio.**- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Federal.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D.F., 1989.- Pp. 73 a 83.- **GALVAN RIVERA, Gregorio.**- Tribunal de lo Contencioso Electoral. Creación. Integración y Competencia.- Revista precitada.- Pp. 84 a 89.

Consecuencia del trabajo de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, que sobre la materia estableció el sistema de elección indirecta de los diputados, instituyendo un medio oficioso de revisión, en cada instancia, a fin de constatar el acatamiento puntual del principio de legalidad, en el procedimiento de elección de los correspondientes electores y, finalmente, de los diputados.

A partir de la Constitución Gáditana, (2) todas las Constituciones Mexicanas han establecido el sistema político de

(2) A diferencia de la opinión sustentada por algunos autores, en el presente trabajo se considera que esta Ley Suprema es el punto de partida de la Historia del Derecho Electoral Mexicano, porque la Constitución de Cádiz, de 18 de marzo de 1812, jurada y promulgada al día siguiente en la Metrópoli, fue también jurada en Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año; aún cuando el virrey Francisco Javier Venegas suspendió su vigencia en diciembre de 1812, su sucesor, el virrey Félix María Calleja del Rey, la restableció al año siguiente, en algunas de sus partes, principalmente en materia de elecciones de ayuntamientos, diputados a las Cortes y representantes de las Juntas Provinciales. Nuevamente fue suspendida la vigencia de la Constitución Gáditana por Decreto de 4 de mayo de 1814, publicado en Nueva España el 17 de agosto, a través del cual el Rey Fernando VII restableció el sistema absolutista. El 9 de marzo de 1820, como consecuencia de los levantamientos de Rafael del Riego y Antonio Quiroga, Fernando VII decretó la reanudación de la vigencia de la Constitución, que fue jurada en México, primero por Campeche y Veracruz y después por el virrey Juan Ruiz de Apodaca, el 31 de mayo de ese mismo año.

Todas estas razones llevan a la conclusión que la Constitución Gáditana fue la primera en la Historia de México, pues, aún cuando sólo parcial y temporalmente, estuvo en vigor en Nueva España, amén de que ejerció trascendental influencia en las posteriores Constituciones Mexicanas.

Cfr. FERRER MUÑOZ, Manuel.- La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1993.- Pp. 18 a 32; 46 a 55; 189 a 195; 231; 244 a 249 y 261 a 271.- MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Editorial Cumbre, S.A.- México, D.F.,

autocalificación de las elecciones, conforme al cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se erigen en Colegio Electoral y examinan el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los ha llevado a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión. (3)

La única excepción que se dió en el siglo XIX está contenida en la Constitución Centralista de 1836, también conocida como Constitución de las Siete Leyes, la cual dispuso, en el artículo 5o. de la Tercera Ley, que "Las elecciones de los diputados serán calificadas por el Senado", en tanto que la elección de los senadores era calificada por el Supremo Poder Conservador, según lo previsto en los artículos 1o. y 12, fracción XI de la Ley Segunda y 8o. de la Ley Tercera.

1984.- Tomo V.- Vigésima primera edición.- Pp. 356 a 380.- Tomo VI.- Vigésima segunda edición.- Pp. 49 a 53 y 250 a 264.- **TENA RAMIREZ, Felipe**.- Leyes Fundamentales de México. 1808-1991.- Décima sexta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1991.- P. 59.

(3) "Lo que se ha llamado 'autocalificación' de las elecciones es una especie de calificación; tiene su origen en la separación de poderes y en aquellos sistemas que prefieren la autonomía del Poder Legislativo como depositario de la voluntad popular...

"La autocalificación, que sólo opera para las elecciones de diputados y senadores, significa que ningún otro poder o autoridad puede intervenir en la decisión final sobre las elecciones de los miembros que han de integrar el Poder Legislativo...".- **FRANCO GONZALEZ SALAS, J. Fernando**.- La calificación de elecciones. En: Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1993.- P. 235.

Durante la mayor parte del siglo XX, próximo ya a tocar su fin, se ha conservado en México el sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal, con una casi imperceptible e intrascendente participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se dió en la década de los setenta, en el contexto de la denominada **Reforma Política**, promovida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

En el Diario Oficial de la Federación, de 6 de diciembre de 1977, se publicó el Decreto de fecha 1° del mismo mes y año, por el que el Congreso de la Unión reformó y adicionó diversas disposiciones de la Carta Magna, el cual incluyó al artículo 60, para quedar conforme al texto siguiente:

"La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

"En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa 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 Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

"Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo

hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

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

Una gran inquietud entre políticos, politólogos, juristas y ciudadanos en general despertó esta adición porque, por una parte, estableció un medio **contencioso-judicial** para impugnar las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en cuanto a la legalidad de la elección de sus miembros y de la calificación misma, rompiendo el tradicional sistema político de autocalificación, lo cual significa que el Congreso Federal instituyó un medio de impugnación de naturaleza judicial-político-electoral, en contra de un órgano político-legislativo, haciendo partícipe al Poder Judicial Federal de un procedimiento del que había quedado excluido por decisión propia, al querer conservar impoluta la imagen de la Suprema Corte, no involucrándola en las pasiones partidistas que genera el debate político emergente de toda elección.

Por otra parte, la adición no concedió a la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la naturaleza jurídica de sentencia obligatoria; la Corte no podía ejercer *imperium* sobre el Colegio Electoral recurrido; su decisión era una simple opinión o recomendación de carácter moral, que no podía ser ejecutada coactivamente, quedando su acatamiento y eficacia, en consecuencia, sujeta a la voluntad del órgano político-legislativo impugnado, lo que redundó en desdoro de la

supremacía constitucional de la Corte, dejando en entredicho su actuación, que de ser exclusivamente jurídica pasó a ser, en opinión de algunos críticos, de naturaleza política, sin trascendencia alguna en la práctica, porque la última instancia seguía siendo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que, en su nueva resolución, no estaba obligado jurídicamente a acatar la decisión de la Corte, por no existir norma constitucional o legal que así lo estableciera, caracterizándose esta nueva decisión por ser "...definitiva e inatacable." (Art. 60 constitucional, párrafo último)

En virtud de la poca trascendencia jurídica que adquirió la intervención contenciosa-electoral atribuida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la realidad histórica no se modificó substancialmente el tradicional sistema de autocalificación; a pesar de ello, es incuestionable que había sido sembrada la semilla de un sistema nuevo, la cual germinó diez años después, cuando por Decreto de 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del propio mes y año, el Constituyente Permanente reformó una vez más el mencionado artículo 60 Constitucional, para derogar el recurso de reclamación y dejar dicho precepto con el siguiente texto:

"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 integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el

principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

"El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, 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."

La reforma constitucional fue oportunamente implementada, con la promulgación del Código Federal Electoral, según Decreto de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

En el Libro Octavo del aludido ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aún cuando desafortunadamente el legislador ordinario, incurriendo en grave desacierto, lo caracterizó como "...organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja...", previstos en el Libro Séptimo del propio Código. (artículo 352)

La creación de este Tribunal fue motivo de crítica severa por parte de los estudiosos del Derecho, así como de políticos y politólogos e incluso de los ciudadanos en general; entre sus críticos más destacados sobresale la figura del amparista y constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela quien, previo análisis de las Leyes Fundamentales de México, sostuvo que "En ninguno de nuestros documentos constitucionales se ha encomendado la calificación y el control electoral a tribunal contencioso alguno."

En consecuencia, afirmó categóricamente el maestro Don Ignacio Burgoa Orihuela, "...la existencia de éste (el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal)... es ajena a la tradición política de México... que hasta la actualidad (no ha sido)... quebrantado, pues a pesar de que el artículo 60 constitucional prevé que la ley 'instituirá un tribunal que tendrá la competencia' que ésta determine, el Código Federal Electoral se redujo a implantar un órgano revisor más dentro del 'proceso electoral' que no presenta los caracteres esenciales de todo tribunal." (4)

Después de explicar los que en su opinión personal son los aspectos característicos de todo órgano estatal calificado como tribunal, el jurista en consulta concluyó que el de lo

(4) Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "Tricoel".- Unión Gráfica, S. A.- México, D. F., 1988.- Pp. 9 y 10.

Contencioso Electoral no era un verdadero tribunal, aduciendo las siguientes razones:(5)

- a) No decide controversias *inter partes*; ante él no surge litigio, pleito o debate; no substancia ningún proceso o juicio con motivo de contienda alguna que surja de las elecciones.
- b) Se limita a resolver los recursos de **apelación y queja**, previstos en el Libro Séptimo del Código Federal Electoral.
- c) No cumple formalidad alguna en la substanciación de los recursos, porque los **resuelve de plano**; "...debiéndolo hacer en su totalidad dentro de los cinco días naturales anteriores a la instalación de los Colegios Electorales." (Art. 332, fr. II)
- d) No escucha en defensa a los adversarios de los recurrentes.
- e) No recibe pruebas que no hubiesen sido aportadas ante los organismos electorales responsables (Art. 316), que además sólo pueden ser documentales públicas. (Art. 315, fr. II)
- f) No tiene competencia para declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas y tampoco la de las elecciones; ésta es facultad exclusiva del respectivo Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión. (Arts. 60 constitucional y 338 del Código)

(5) Cfr. Ob. Cit.- Dialéctica... .- Pp. 29 a 32.

g) No resuelve en definitiva, pues los Colegios Electorales son la última instancia en la calificación de las elecciones. (Art. 60 constitucional, párrafo último)

h) Únicamente puede ordenar a las correspondientes Comisiones Electorales que no expidan las constancias de mayoría o de asignación, a los diputados o senadores electos, cuando existe alguna causa de nulidad de la elección, lo cual es ineficaz, porque la interposición de los recursos no suspende los efectos de los actos o resoluciones impugnados, razón por la cual no puede evitar que dichas constancias sean expedidas, volviendo inoperantes las órdenes del Tribunal de lo Contencioso Electoral. (Arts. 317, 327, 335 frs. II, III y IV y 337)

i) Sus resoluciones no son definitivas, ya que pueden ser modificadas, revocadas o hacerse nugatorias por los Colegios Electorales, que son los órganos supremos en materia electoral.

j) Su creación, más que una necesidad democrática, obedeció a un propósito político circunstancial, que ha dejado de existir.

Tras exponer sus observaciones, el ilustre catedrático universitario arribó a las siguientes conclusiones específicas, entre otras:

"Primera: El llamado 'Tribunal de lo Contencioso Electoral' (Tricoel) no es un verdadero tribunal sino un órgano revisor electoral.

"Quinta: 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.

"Sexta: Por ser muy oneroso y por su inanidad debe ser suprimido o transformarse en un auténtico tribunal electoral, lo cual se antoja utópico." (6)

Por no ser esta la oportunidad para controvertir los argumentos expuestos por tan distinguido tratadista, únicamente se hace notar que las críticas, fundadas e infundadas, así como los comentarios, se podrán multiplicar y que la eficacia jurídica de la actuación del Tribunal de lo Contencioso Electoral se podrá enjuiciar, pero nadie podrá negar que fue la experiencia prima, la piedra angular, sobre la que se inició la construcción de una nueva etapa en la vida político-electoral de México.

Es incuestionable que la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal fue efímera, pero la experiencia sumamente valiosa, fue el intento primario de enmarcar, de acotar, el fenómeno contencioso político-electoral en el ámbito estricto del Derecho, sometiendo las controversias de esta naturaleza al conocimiento y decisión de un órgano del Estado creado exprofeso para esa función, con carácter autónomo e imparcial, no subordinado a otro Poder o jerarquía.

Por mandato constitucional, las resoluciones de este Tribunal eran obligatorias y vinculativas para las partes litigantes,

(6) Ob. Cit.- Dialéctica... .- Pp. 39 y 40.

siendo definitivas e inatacables las recaídas a la apelación, no así las emitidas al resolver los recursos de queja, porque eran objeto de revisión por los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, "...última instancia en la calificación de las elecciones.."; que podían modificarlas e incluso revocarlas, por ser estos órganos político-legislativos los que decidían de manera definitiva e inatacable. (Art. 60 constitucional, párrafo último)

Si bien es verdad que los Colegios Electorales, especialmente el de la Cámara de Diputados, ejercieron incluso con exceso su facultad revisora, así como la de modificación y revocación de las resoluciones del Tribunal, haciendo nugatorio en muchos casos el trabajo jurídico hecho por el órgano jurisdiccional, dando sustento así a la crítica enderezada en contra de esta institución, también es cierto que con la creación constitucional y legal del Tribunal de lo Contencioso Electoral concluyó una época de la Historia Político-Electoral de México, además de poner en crisis el sistema de autocalificación, que había estado vigente durante 174 años, interrumpidos únicamente por los paréntesis históricos antes precisados.

Con la institución del Tribunal se dió origen, en forma incipiente, a un sistema mixto de calificación electoral, al constituir dicho órgano jurisdiccional una primera instancia, de naturaleza estrictamente jurídica, en la materia contenciosa-política-electoral, otorgando a los Colegios Electorales de las

Cámaras del Congreso de la Unión el rango constitucional de "...última instancia...", de incuestionable esencia política y no de Derecho. (7)

Esta tendencia de regulación jurisdiccional de las controversias político-electorales y de transformación del sistema de calificación de las elecciones de diputados y senadores, experimentó un nuevo cambio en 1990, en el que se reformó otra vez el artículo 60 constitucional, siendo adicionado el numeral 41 con varios párrafos, según Decreto de 4 de abril, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año.

En el párrafo séptimo del invocado numeral 41 se estableció:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público..."

En el párrafo décimo del citado artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación se dispuso que:

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral..."

(7) Se denomina sistema mixto porque en la calificación de las elecciones participan los órganos políticos de manera fundamental y los órganos jurisdiccionales en vía excepcional de impugnación, a fin de resolver las controversias o litigios político-electorales, conforme a estrictos principios de Derecho Procesal.- Cfr. FRANCO GONZALEZ SALAS, J. Fernando.- Ob. Cit.- La calificación... .- Pp. 233 y 234.

Esta nueva disposición constitucional superó formalmente la deficiencia lamentable en que incurrió el legislador ordinario de 1986, que calificó erróneamente al Tribunal de lo Contencioso Electoral de simple "...organismo autónomo de carácter administrativo..." (Art. 352 del Código)

El nuevo texto constitucional otorgó al entonces recién creado Tribunal Federal Electoral la naturaleza jurídica que le corresponde en estricto Derecho; además, el legislador delimitó con mayor precisión su específico ámbito de competencia, al definirlo en la Carta Magna como: "...órgano jurisdiccional en materia electoral..."

No obstante la significativa evolución del movimiento de juridización del fenómeno contencioso-político-electoral y del gran avance que experimentó la función jurisdiccional asignada al Tribunal Federal Electoral, en 1990, no se derogó la participación de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión en la función calificadora de las elecciones, por ende, en el propio artículo 41 constitucional, párrafo décimo primero, se previó que en contra de las resoluciones del Tribunal:

"... no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución."

En relación con esta facultad de los Colegios Electorales para revisar, modificar y revocar, inclusive, las resoluciones dictadas en el recurso de inconformidad, el aludido artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación estableció, en su párrafo penúltimo, que:

"Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a Derecho."

Finalmente, el citado precepto constitucional dispuso en su párrafo último:

"Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables."

Estas disposiciones constitucionales fueron puntual y casi literalmente reproducidas por el legislador ordinario, en el artículo 264 del Código de la materia.

Así, el sistema jurídico-político de calificación de las elecciones, denominado sistema mixto, quedó consolidado como institución constitucional, dejando su reglamentación ordinaria, en el aspecto estrictamente contencioso, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 14 de agosto de 1990, publicado en el Diario Oficial al día siguiente.

Como se podrá advertir, por imperativo constitucional y legal, las resoluciones del Tribunal Federal Electoral dejaron de estar sujetas al interés o conveniencia política y a la concertación partidista, no siempre ajustada a Derecho, para adquirir auténtica naturaleza de sentencias, sólo modificables o revocables por razones estrictamente jurídicas, de acuerdo a las hipótesis previstas en el transcrito párrafo penúltimo del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación Mexicana, las cuales se pueden sintetizar en una sola causal: emitir las resoluciones contra Derecho, independientemente de la causa y esencia de la contravención.

El único inconveniente jurídico que subsistió fue que esta facultad de revisión y, por tanto, de posible modificación o revocación, siguió asignada a los Colegios Electorales, órganos político-legislativos no integrados por profesionales del Derecho exclusivamente, a diferencia del Tribunal Federal Electoral, dada la naturaleza jurisdiccional de éste.

El resultado fue evidente y testimonio imperecedero de ello son los expedientes de cada uno de los recursos resueltos por el Tribunal en 1991, así como las versiones estenográficas y las memorias impresas de cada Colegio Electoral del Poder Legislativo Federal, documentos en los que consta que el Derecho fue el sustrato, el elemento *sine qua non* de las sentencias emitidas y que ninguna razón política resultó suficiente para

modificar o revocar el "mandato de la ley", único al cual están sujetos, en el cumplimiento de su deber, los jueces instructores y magistrados del Tribunal Federal Electoral.

A pesar del progreso notable que representó la reforma constitucional de 1990, el movimiento juridizador de las controversias político-electorales no se detuvo ahí; en 1993 volvió a dar un paso considerable, al ser reformados los artículos 41 y 60 de la Carta Magna, para consolidar la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del comentado órgano jurisdiccional electoral federal.

Mediante Decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial el día 3, en vigor a partir del 4 del propio mes y año, se reformaron y adicionaron nuevamente los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Federal.

Con esta reforma constitucional se dió por concluído el brevísimo período en que estuvo vigente el sistema mixto de calificación electoral, en cuanto a la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, instituyendo el sistema jurídico de heterocalificación, encargando la parte administrativa al Instituto Federal Electoral y la fase contenciosa al Tribunal Federal Electoral.

El texto del párrafo primero del artículo 60 de la Ley Suprema, en lo conducente, quedó al tenor siguiente:

"El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, **declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores** en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas... y **hará la asignación de senadores de primera minoría...** Asimismo, **hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional...**"

De la transcripción precedente se desprende, sin lugar a dudas, que de la legislación federal mexicana quedó derogada la institución de los Colegios Electorales, en cuanto a la elección de diputados y senadores; a cambio, para la revisión de los fallos recaídos a los recursos de inconformidad, se creó la **Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral**, en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional, que a la letra disponen:

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

"Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, **exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral**, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. **Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.** La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."

En concordancia con los preceptos transcritos con antelación, el Poder Constituyente Permanente dispuso, en el diverso párrafo décimo sexto del numeral 41 de la Ley Suprema que:

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución."

Congruente con el nuevo sistema de calificación electoral de los miembros del Poder Legislativo Federal, el párrafo décimo tercero del citado artículo 41 constitucional estableció:

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración."

De la lectura de las disposiciones constitucionales que anteceden se deduce claramente que la utopía mencionada en alguna ocasión, por los críticos del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, ha abandonado el mundo de la imaginación y de los buenos deseos, para convertirse en palpitante realidad jurídica, con bases constitucionales sólidas, con un ámbito de competencia claro, específico y una majestad que el tiempo y su actuación sabrán agigantar, entre las instituciones jurídicas que constituyen el orgullo del Derecho Mexicano del presente, pasado y futuro.

Por mandato constitucional expreso, es ahora el Tribunal Federal Electoral **"...MAXIMA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ELECTORAL..."** y, en consecuencia, la única instancia en la materia contencioso-electoral federal.

II. NATURALEZA JURIDICA

Desde su creación, por las reformas constitucionales de 1986, se estableció clara y expresamente que, el órgano del Estado objeto de estudio, es formalmente un tribunal; sin embargo, el legislador ordinario, al reglamentar el artículo 60 de la Ley Suprema, con todo desacierto le atribuyó diversa naturaleza jurídica, así, en el artículo 352 del Código Federal Electoral de 1987 dispuso textualmente que:

"El Tribunal de lo Contencioso Electoral es un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código."

Conforme al aludido criterio eminentemente formal, el error fue enmendado por el Constituyente Permanente a través del Decreto de 4 de abril de 1990, por el que reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó con diversos párrafos el numeral 41 de la Carta Magna, para establecer textualmente en el párrafo décimo de este último que:

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral..."

Lo propio hizo, con acierto, el legislador ordinario al expedir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en el párrafo 1 del artículo 264 dispuso:

"El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, a que se refiere el Título Segundo del Libro Séptimo de este Código, así como la imposición de las sanciones establecidas en el Título Tercero del propio Libro Séptimo."

La mencionada naturaleza jurídica formal, del Tribunal Federal en estudio, quedó no sólo reiterada sino también agigantada con la reforma constitucional de septiembre de 1993, al precisar literalmente no únicamente su existencia, sino incluso su rango, ámbito de competencia y denominación específica, disponiendo literalmente en el párrafo décimo tercero del artículo 41 de la Ley Suprema que:

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral..."

Igual que el legislador ordinario de 1990, el de 1993 reprodujo el texto constitucional en el párrafo 1 del numeral 264 del Código, al establecer:

"De conformidad con lo dispuesto en el párrafo decimotercero del artículo 41 de la Constitución, el Tribunal Federal Electoral es órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal..."

En este orden de ideas, conforme al referido criterio estrictamente formal, no cabe duda que el Federal Electoral es un verdadero e incuestionable Tribunal, pero, desde el punto de vista material cabe preguntar ¿realmente es un Tribunal?

La interrogante que antecede induce a cuestionar si, analizando la naturaleza intrínseca y las características propias de sus funciones fundamentales, actos y resoluciones, se puede afirmar válidamente que el Tribunal Federal Electoral es un verdadero órgano estatal jurisdiccional.

Para dar respuesta cabal a la pregunta, desde el mencionado punto de vista rigurosamente material y no únicamente formal, es necesario saber qué significa, en el ámbito del Derecho, la voz en cuestión.

Al respecto Scialoja explica que "...el lugar donde se administraba justicia (en Roma) era antiguamente el *Comitium*, o sea, la parte del *Forum* destinada a la reunión de los comicios; pero más adelante la jurisdicción comenzó a ejercerse en lugares por lo menos cubiertos, esto es, en las basílicas; finalmente, en lugares completamente cerrados, llamados *auditoria*, *secreta*, *tabularia*, esto es, estancias especialmente destinadas a este oficio. El magistrado, mientras hacía justicia, estaba sentado en un plano algo más elevado, llamado *tribunal*, *locus superior*, y se sentaba sobre la *sella curulis*; los demás, en sillas mas bajas, *subsellia*; y probablemente del hecho de no sentarse en la *sella curulis* y en el plano elevado del tribunal deriva el nombre de jueces *pedanei* (al pie). En algún acto, especialmente de jurisdicción voluntaria, aprobación de actos o asistencia (*interlocutiones*, *subscriptions*), el magistrado no necesita de

esta especie de pompa, sino que puede emitir su parecer o consentimiento sin subir a un asiento elevado, de donde se dice *iudicare de plano* (en contraposición al *iudicare pro tribunali*, esto es, cuando se sienta sobre el tribunal con todas las formalidades requeridas). El *iudex* juzga sin esta pompa, como persona privada que es; pero en los tiempos antiguos también juzgaba en el comicio, o en otra parte del foro cuando el comicio estaba ocupado por los magistrados. Los *centumviri*, que necesitaban lugar más amplio y fijo en razón de su número, celebraron en la basílica Julia sus sesiones a partir de Augusto. Naturalmente, con el tiempo también estos *iudices* se retiraron del foro, que fue poco a poco ocupado por hombres de negocio y por banqueros." (8)

El relato que hace el jurista Vittorio Scialoja puede ser considerado acertadamente el origen histórico y etimológico de los tribunales.

El procesalista italiano Giuseppe Chiovenda afirma que "...en la organización de todo Estado, la función jurisdiccional tiene repartidos sus órganos en un número mayor o menor de Juzgados y tribunales (oficinas judiciales), cada uno de los cuales comprende una suma determinada de atribuciones, y a cada uno de los cuales está adscrito un número mayor o menor de personas (funcionarios judiciales). Esta es la organización judicial..."

(8) Procedimiento Civil Romano.- Ediciones Jurídicas Europa América.- Buenos Aires, Argentina, 1954.- Pp. 125 y 126.

Concluye Giuseppe Chiovenda que "...el tribunal es un órgano complejo de jurisdicción... (el cual) ejerce los poderes jurisdiccionales en los límites de las atribuciones que le están asignadas..."(9)

Para el procesalista mexicano Eduardo Pallares, la voz tribunal "...tiene varias acepciones (entre las que cabe destacar las siguientes): a) Lugar donde se administra justicia; b) La institución pública integrada por los jueces, magistrados, funcionarios auxiliares y empleados, que como integrantes de un órgano del Estado, tienen la función de administrar justicia."(10)

El maestro Don Eduardo Pallares agrega que administración de justicia "...significa: a) El conjunto de las actividades o funciones de los jueces, magistrados y demás empleados y funcionarios judiciales que las ejecutan para administrar justicia, aplicando las leyes civiles y penales correspondientes; b) El conjunto de órganos, empleados, y funcionarios que integran el Poder Judicial. El primer punto de vista corresponde al aspecto funcional de la administración de justicia; el segundo al orgánico y estático."(11)

(9) Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen II.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D.F., 1989.- Pp. 72 y 73.

(10) Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1991.- P. 779.

(11) Ibidem.- P. 73.

En opinión de los tratadistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, los tribunales son órganos estatales, específicos y permanentes, con autonomía propia, emanada de la Constitución, cuya función pública consiste en realizar la actividad jurisdiccional, para administrar justicia, que es el fin supremo del Estado.(12)

En concepto de José Ovalle Favela, la palabra tribunal se utiliza actualmente para aludir tanto al órgano estatal como al lugar de su ubicación; por regla, designa al de naturaleza pluripersonal o colegiado, cuyos titulares son varios magistrados, en número impar, en contraposición a los órganos jurisdiccionales monocráticos o unipersonales, a los que generalmente se denomina juzgados, sin descartar la existencia de tribunales unitarios.(13)

Para el amparista Ignacio Burgoa Orihuela, "...el tribunal, individualizado o colegiado, es un órgano del Estado al que la Constitución o la ley encomiendan, primordialmente, el ejercicio de la función jurisdiccional, que consiste en decir el derecho *inter partes* dirimiendo la controversia que entre ellas exista. Dicho órgano puede o no pertenecer a lo que tradicionalmente se

(12) Cfr. Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Décimo novena edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1990.- Pp. 59 a 60 y 101 a 103.

(13) Cfr. Teoría General del Proceso.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1991.- Pp. 202 y 203.

entiende por 'poder judicial', circunstancia, por lo demás, irrelevante." (14)

En términos sencillos pero significativos, también se ha definido al tribunal como el órgano público preestablecido "...para la concreta actuación jurisdiccional del Derecho, que debe conformarse a un procedimiento regular y legal." (15)

De lo expuesto con antelación se llega a la conclusión siguiente: el Tribunal es siempre un órgano del Estado, encargado de realizar la función jurisdiccional.

Sin embargo, la primera conclusión expuesta no resuelve de manera integral el problema planteado, porque trae consigo un nuevo cuestionamiento, tanto o más complicado que el anterior, consistente en explicar qué es la jurisdicción.

A decir de Eduardo J. Couture, la palabra jurisdicción "...en el derecho de los países latinoamericanos... tiene, por lo menos, cuatro acepciones: como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de **función pública para hacer justicia.**" (16)

(14) Ob. Cit.- Dialéctica... .- P. 19.

(15) Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo XXVI.- Editorial Driskill, S.A.- Buenos Aires, Argentina, 1986.- P. 440.

(16) Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Décima quinta reimpresión de la tercera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1990.- P. 27.

Agrega Couture que "...hasta el siglo XIX los conceptos de jurisdicción y competencia aparecen como sinónimos. Indistintamente se alude a la falta de jurisdicción como falta de competencia... En el siglo XX, por regla general, se ha superado este equívoco; pero quedan abundantes residuos en la legislación y en el lenguaje forense... -agrega el propio Couture que- La competencia es una medida de jurisdicción... es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez... La relación entre la jurisdicción y la competencia, es la relación que existe entre el todo y la parte. La jurisdicción es el todo; la competencia es la parte..."(17)

A pesar de la pulcritud y acuciosidad con la que el jurista uruguayo trata de analizar el tema, sus conclusiones han sido motivo de observaciones; así, el procesalista mexicano Humberto Briseño Sierra manifiesta que el "...autor no consigue apartarse de la tradición... (porque) concibe el acto jurisdiccional como función pública, con manifiesto olvido de que el árbitro privado ejerce jurisdicción y su competencia proviene de un compromiso entre partes. (Además, agrega el maestro mexicano, Couture)... sostiene que la jurisdicción es la actividad de hacer justicia y pierde de vista, **primero**, que puede sentenciarse injustamente y, **segundo**, que no es la sentencia el acto jurisdiccional."(18)

(17) Ibidem.- Pp. 28 y 29.

(18) Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos.- Segunda edición.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1990.- P. 208.

Con relación a los estudios realizados para determinar la comparación distintiva entre jurisdicción y competencia, el maestro Briseño Sierra afirma, con justa razón, que ambos términos son autónomos entre sí, que son totalmente diversos y que, en consecuencia, el problema de su diferenciación jamás debió haber sido planteado. (19)

Por tanto, es evidente que el verdadero problema no consiste en diferenciar la jurisdicción de la competencia, sino en establecer las diferencias fundamentales entre el acto jurisdiccional y el legislativo, pero esencialmente su distinción con el acto administrativo.

Desde un punto de vista material, esto es, por su naturaleza intrínseca y no por el órgano estatal del cual emana -criterio formal-, el acto legislativo es aquel que tiene por objeto crear reglas de conducta bilaterales, externas, heterónomas, coactivas, abstractas y generales; en cambio, el acto administrativo es el de aplicación de la ley al caso concreto, con lo cual se asemeja al acto jurisdiccional, a grado tal que juristas de la talla de Hans Kelsen han llegado a escribir que "...al admitir 'la oposición entre legislación y ejecución, comprendiendo en este último término (*lato sensu*) a la vez la jurisdicción y la administración (pues ambas, en efecto, caben dentro de la noción más amplia de ejecución de las leyes),

(19) Ob. Cit.- Pp. 216 y 217.

reducimos a dos las tres funciones que habitualmente se distinguen'..."(20)

Por supuesto, no hay tal asimilación entre acto jurisdiccional y administrativo, por más que ambos sean de aplicación de la ley al caso concreto, su diferencia sí se puede establecer de manera clara, precisa e inconfundible; así, el maestro Briseño Sierra opina que "...el acto jurisdiccional entraña un significado unívoco, restringido e inconfundible. Está en la proyectividad de las instancias procesales, ahí donde acciones y reacciones se suceden gradualmente para establecer e impulsar la serie."

Agrega el procesalista mexicano que "No hay proceso sin jurisdicción ni acción. No hay acción sin proceso ni jurisdicción. No puede, entonces, concebirse a la jurisdicción fuera del proceso y del accionar.

"Por su estructura, es el acto de clausura de la proyectividad, viene al final de las instancias de los accionantes... El acto jurisdiccional se limita a establecer el grado en donde se enlazan las proyecciones: acciones y reacciones..."(21)

Al definir la voz jurisdicción, Eduardo J. Couture, afirma que es la "...función pública, realizada por órganos competentes del

(20) Citado por LAMPUE, Pedro.- La Noción de Acto Jurisdiccional.- Editorial Jus.- México, D. F., 1947.- Pp. 15 y 16.

(21) Ob. Cit.- P. 221.

Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución." (22)

"Nosotros entendemos por jurisdicción (dice Ugo Rocco) la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo por requerimiento de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se substituye a ellos en la actuación de la norma que tutela aquellos intereses, declarando en lugar de ellos si existe y cuál es la tutela que una norma concede a un determinado interés, imponiendo al obligado, en lugar del derechohabiente, la observancia de la norma, y realizando mediante el uso de su fuerza coactiva, en vez del derechohabiente, directamente aquellos intereses cuya tutela legalmente se ha declarado cierta." (23)

El procesalista italiano Giuseppe Chiovenda define a la jurisdicción "...como la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea

(22) Ob. Cit.- P. 40.

(23) Tratado de Derecho Procesal Civil.- Volumen I.- Segunda reimpresión de la primera edición.- Editorial Temis. Bogotá y Editorial Depalma. Buenos Aires.- 1983.- P. 53.

al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva." (24)

El profesor Víctor Fairén Guillén, (25) haciendo un análisis cuidadoso de la materia, sostiene que la voz jurisdicción tiene las tres acepciones siguientes:

Como parte de la soberanía considera que es "...la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos, que corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimientos que las mismas establezcan (así como) en los tratados internacionales."

Desde una óptica diversa de estudio, esto es, desde un punto de vista orgánico, la jurisdicción está constituida por todos los juzgados y tribunales establecidos conforme a la legislación aplicable, en otras palabras, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen la mencionada potestad soberana, que realizan la función de administrar justicia.

En su tercera acepción, la jurisdicción se refiere al aspecto dinámico, al ejercicio real de dicha potestad, caso en el cual puede ser definida como una función estatal.

(24) Ob. Cit.- P. 2.

(25) Teoría General del Derecho Procesal.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.- Pp. 103 y 104.

"La jurisdicción (afirma el maestro Carlos Arellano García) es el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia." (26)

José Ovalle Favela, procesalista mexicano, define a la jurisdicción como "...la función que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia." (27)

Por su parte, el profesor José Becerra Bautista sostiene que la "...jurisdicción es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida." (28)

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, la analizada jurisdicción es "...una función soberana del Estado, realizada a través de

(26) Teoría General del Proceso.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1992.- P. 346.

(27) Ob. Cit.- P. 112.

(28) El Proceso Civil en México.- Décima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1992.- P. 5.

una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." (29)

Finalmente cabe señalar, que la voz jurisdicción proviene de las palabras latinas *jus*, que se traduce por Derecho y *dicere*, que significa decir; por tanto, jurisdicción, desde el punto de vista semántico, consiste en decir el Derecho.

De lo expuesto con antelación se arriba a una segunda conclusión: la jurisdicción es la función soberana del Estado, que tiene por objeto la solución de controversias de intereses, de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto controvertido.

Esta conclusión induce necesariamente al estudio del litigio, que en palabras de Francesco Carnelutti es "...un conflicto (intersubjetivo) de intereses calificado por la pretensión resistida (discutida).

"La pretensión (agrega el profesor de Milán) es exigencia de subordinación de un interés ajeno al interés propio.

"La resistencia es la no adaptación a la subordinación de un interés propio al interés ajeno..."

(29) Ob. Cit.- P. 122.

En consecuencia, afirma Carnelutti, "...el conflicto de intereses es su elemento material (del litigio), la pretensión y la resistencia son su elemento formal." (30)

Coincidente con estas ideas, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo agrega que "...esa situación de conflicto, originadora del proceso, puede ser denominada litigio, entendida la palabra en la misma dirección que Carnelutti, pero en términos más amplios -o sea como conflicto jurídicamente trascendente y susceptible de solución, asimismo jurídica...- que permitan sin dificultad su extensión a los distintos órdenes del enjuiciamiento (civil, penal, administrativo, etcétera)..." (31)

La aclaración es de gran trascendencia, toda vez que adiciona la característica que da naturaleza propia al litigio, pues sólo tiene esta esencia la controversia de intereses de trascendencia jurídica, sin que alcance tal categoría cualquiera otra, como la que existe en las justas deportivas, según ejemplificación que ofrece el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.

En este orden de ideas se debe tener presente, para dar respuesta a la interrogante planteada sobre la naturaleza

(30) Instituciones del Proceso Civil.- Volumen I.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1959.- P. 28.

(31) Proceso, Autocomposición y Autodefensa.- Tercera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1991.- P. 12.

material del Tribunal Federal Electoral que, por disposición constitucional, éste es un órgano estatal jurisdiccional, al cual compete el cumplimiento de la función pública consistente en resolver, mediante la aplicación del Derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales, al participar en forma mediata o inmediata en el procedimiento político-electoral, efectuado con la finalidad de renovar, periódica y democráticamente, a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, a través del voto ciudadano.

A lo anterior cabe agregar que, en los términos de la reciente reforma constitucional de 1993, el Tribunal no se limita a ser un simple órgano estatal con funciones jurisdiccionales, sino que es la **MAXIMA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ELECTORAL**, lo que significa que no existe órgano alguno del Estado por encima de él; es la primera y la última instancia en la materia contenciosa de esencia político-electoral; sus resoluciones son definitivas e inatacables, que alcanzan la naturaleza y autoridad de cosa juzgada; por tanto, son la verdad legal, inmodificable y jurídicamente no impugnabile.

Al respecto cabe reiterar la cita del artículo 41 constitucional, en cuyo párrafo décimo cuarto se establece que:

"El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver **en forma definitiva e inatacable**, en los términos de esta Constitución y la ley, las

impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución..."

Ahora bien, con relación a las sentencias dictadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, es importante tener presente que, en su parte conducente, el párrafo tercero del artículo 60 constitucional dispone:

"Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables."

En consecuencia, parafraseando a Don José María Iglesias, bien se puede aseverar, que sobre las resoluciones del Tribunal Federal Electoral ¡Nada ni nadie!

La única excepción que subsiste es la relativa a las controversias surgidas por la elección del Presidente de la República, cuya calificación sigue siendo de naturaleza mixta, es decir, jurídica-política; en primera instancia a cargo del Tribunal y, en última instancia, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Colegio Electoral para este efecto. (Art. 74, fr. I de la Constitución)

Con la citada reforma constitucional de 1993, se han dado por concluidos 181 años de historia de autocalificación electoral, de calificación política de los procedimientos electorales, con un breve plazo de calificación mixta, dando principio a una nueva etapa en la calificación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión; de una calificación política

se pasa ahora a una absolutamente jurídica, que responde rigurosamente a la aplicación del Derecho, con la intervención única y exclusiva del Tribunal Federal Electoral para el caso de controversia, Tribunal que ha de resolver en estricto acatamiento de la normatividad jurídica, porque éste es un Tribunal de legalidad y no de conciencia, resuelve los litigios jurídico-político-electorales mediante la aplicación del Derecho al conflicto de intereses tutelados por los correspondientes ordenamientos constitucionales y legales.

En este orden de ideas se llega a la conclusión final de que el Tribunal Federal Electoral sí es un verdadero tribunal; **sí es un auténtico órgano jurisdiccional electoral** porque, mediante la aplicación del Derecho, sí resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.

Además, la realización de esta función tiene un fin fundamental: garantizar que todos los actos político-electorales de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de las autoridades electorales, se ajusten invariablemente al principio de legalidad, sin olvidar que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino tan sólo un medio para impartir justicia, para dar seguridad jurídica, para proporcionar bienestar común y, en especial, para preservar la paz social, tan cara a toda comunidad humana.

III. ESTRUCTURA E INTEGRACION

1. Bosquejo Histórico(32)

Para comprender mejor y valorar en su justa dimensión la estructura e integración actual del Tribunal Federal Electoral, es importante tener presente su antecedente primario, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.

Como se ha dicho en reiteradas ocasiones, este Tribunal emergió a la vida jurídico-electoral de México como consecuencia de una reforma al artículo 60 de la Constitución Federal, en el contexto de la denominada "Reforma Política", iniciada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Se ha señalado también que constitucionalmente surgió este órgano estatal con el carácter de tribunal y que desafortunadamente el legislador ordinario lo naturalizó como "...organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía..." (Art. 352), lo cual motivó que el catedrático universitario Ignacio Burgoa Orihuela afirmara que

(32) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel.- Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México.- Cuadernos de CAPEL. No. 29.- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.- San José, Costa Rica, 1989.- FRANCO GONZALEZ SALAS, José Fernando.- El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su Función y su Futuro.- En: Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988.- Pp. 189 a 202.- GALVAN RIVERA, Gregorio.- Ob. Cit.- SANCHEZ BRINGAS, Enrique.- Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral.- En: Informe precitado.- Pp. 223 a 248.

el Código redujo al Tribunal "...a un mero órgano revisor de los actos de los organismos electorales susceptibles de impugnarse mediante los citados recursos..." de apelación y queja.(33)

En cuanto al tema en estudio cabe decir, que en el párrafo cuarto del aludido artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación se dispuso lacónicamente:

"La ley... 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."

Ni una palabra dedicó el Constituyente a la estructura e integración del Tribunal de lo Contencioso Electoral; fue el legislador ordinario el que, al expedir el ordenamiento reglamentario, se ocupó de esta materia y lo estructuró como cuerpo colegiado único, integrado con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados todos por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente, en los períodos de receso, a propuesta de los partidos políticos nacionales. (Art. 353)(34)

La propuesta debía ser presentada al Presidente de la Cámara de Diputados, que era la de origen; éste la turnaba a la Comisión

(33) Ob. Cit.- Dialéctica... .- P. 29.

(34) Este numeral y todos los que se citan en el presente Bosquejo corresponden al Código Federal Electoral de 1987.

de Gobernación y Puntos Constitucionales para que, en el término de quince días, formulara un dictamen debidamente fundado, proponiendo la designación de los magistrados integrantes del Tribunal. En el supuesto de ser aprobado, el dictamen debería ser turnado a la Cámara de Senadores, para su análisis, discusión y votación. (35)

(35) A las Comisiones Unidas Primera, Segunda y Tercera de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión fueron turnadas, para su estudio y dictamen, las propuestas de ciudadanos hechas por diversos partidos políticos nacionales para elegir a los magistrados, numerarios y supernumerarios, del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Los primeros profesionales del Derecho en ocupar esta responsabilidad fueron: Miguel Acosta Romero, José Luis de la Peza, Fernando Flores García, José Fernando Franco González Salas, Raúl Carrancá y Rivas, Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas; los dos supernumerarios fueron José Fernando Ojesto Martínez y Edmundo Elías Musi, según dictamen de 29 de mayo de 1987, que fue aprobado por unanimidad de votos.

En el dictamen de referencia se dijo: "Los miembros de las Comisiones que suscriben el dictamen queremos dejar constancia de la madurez manifestada por todos los Partidos Políticos para formular las propuestas... En todos, sin excepción, se observa una altura de miras que pone por encima de la pasión partidista el interés supremo de que, efectivamente, el órgano por nacer asuma su función con la más amplia garantía de talento, imparcialidad y probidad que caracteriza a todos y cada uno de los ciudadanos que figuran en las proposiciones. Esto se constata cuando en sus deliberaciones las Comisiones Dictaminadoras determinan que, en la letra misma del dictamen, no se vinculen los nombres de los propuestos con los Partidos que los propusieron, de tal manera que quienes finalmente integran el Tribunal sientan, objetivamente, que su designación se basa en sus calidades personales y no en la fuerza del Partido que lo propuso. Se pretende así desde su origen, que la autonomía normativa del órgano se plasme en sus resoluciones y que los Magistrados sepan que no tienen obligación partidaria alguna, que su criterio y capacidad resolutoria son absolutos y plenos. Lo amerita la importancia de la función. La objetividad, el análisis sereno e imparcial de los méritos de todos y cada uno de los juristas incluidos en las listas presentadas, dan cuenta de la dignidad con que han procedido los Partidos Políticos nacionales en esta tarea que la ley les asigna y constituyen un excelente augurio para el éxito de las funciones del Tribunal."

En opinión de **Burgoa Orihuela**, "...esta forma designativa pone en duda la 'autonomía plena' del 'Tricoel'... esta aseveración

El nombramiento de los magistrados era para dos procedimientos electorales federales ordinarios y sucesivos, existiendo la posibilidad de ser ratificados. (Art. 356)

Bajo la presidencia del magistrado electo en sesión plenaria, el Tribunal debía instalarse e iniciar sus funciones a más tardar en la tercera semana de octubre del año anterior al de las elecciones mencionadas, para entrar en receso a la conclusión del respectivo procedimiento electoral. (Arts. 354 y 357)

Contaba el Tribunal con el apoyo del personal jurídico integrado por el Secretario General, los Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios Auxiliares y Actuarios, así como del personal administrativo y secretarial indispensable. (Arts. 358 y 359)

El Tribunal de lo Contencioso Electoral funcionaba en Pleno; para integrar *quorum* requería la presencia de seis magistrados, entre los que debía estar siempre el Presidente. Las decisiones se tomaban por mayoría simple de votos, en sesión pública, concediendo voto de calidad al Presidente, para el caso de empate. (Arts. 354, 360 fr. II y 361)

Los magistrados supernumerarios tenían bajo su responsabilidad la dirección y supervisión del trámite de los recursos

se funda en nuestra facticidad política *omnibus nota...* Por ende, la autonomía del mencionado organismo no es plena sino dudosa o incierta".- Ob. Cit.- Dialéctica... .- P. 34.

jurisdiccionales de apelación y queja, hasta dejarlos en estado de resolución; asimismo, suplían en sus ausencias a los magistrados numerarios. (Art. 362)

Para ser magistrado de este Tribunal se requería (Art. 355):

1. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles;
2. Tener treinta años de edad a la fecha del nombramiento;
3. Poseer en la misma fecha, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de Licenciado en Derecho, debidamente expedido y registrado, conforme a la ley de profesiones;
4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal superior a un año, salvo el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesionara seriamente la fama pública, que sí constituían causa de inhabilitación para el cargo, cualquiera que hubiese sido la pena;
5. No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico, ni ser o haber sido ministro de algún culto religioso;
6. No tener ni haber tenido cargo de elección popular;
7. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección, nacional o estatal, en algún partido político.

Con relación a la competencia espacial del Tribunal, cabe señalar que abarcaba todo el territorio nacional, dada la naturaleza federal de la materia sobre la cual ejercía funciones jurisdiccionales y, respecto al tiempo, evidentemente sólo tenía competencia durante el período electoral ordinario; para el caso de elecciones extraordinarias se debía estar a lo dispuesto en la convocatoria correspondiente. (Art. 357)

De suma importancia es advertir que, por mandato del Código Federal Electoral, en tanto no hubiesen elecciones el Tribunal debía entrar en receso, esto es, permanecer fuera de funcionamiento.

Por otra parte, como se desprende del texto constitucional transcrito al principio de este apartado, el Contencioso Electoral era un Tribunal uniinstancial, lo cual significa que resolvía en única instancia, sobre todo tratándose del recurso de apelación, toda vez que las sentencias que dictaba al conocer del recurso de queja eran susceptibles de revisión, modificación o revocación inclusive por los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, los cuales constituían "...la última instancia en la calificación de las elecciones..." y, consecuentemente, en la materia contenciosa de naturaleza político-electoral.

En este orden de ideas cabe concluir, que el comentado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal tenía una competencia específica, determinada por los diversos criterios comúnmente señalados en todos los ámbitos del Derecho Procesal en general, esto es, en función de la materia, el espacio y el tiempo, porque sus facultades jurisdiccionales las ejercía sólo en el ámbito contencioso-electoral, abarcando todo el territorio nacional, pero únicamente durante el plazo en que se desarrollaban las elecciones federales.

2. Tribunal Federal Electoral(36)

2.1 Estructura Original

En el párrafo décimo del artículo 41 de la Constitución Federal, según texto reformado y adicionado por Decreto de 4 de abril de 1990, se dispuso literalmente que:

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral..."

A lo anterior agregó el Constituyente Permanente, en el párrafo décimo primero del citado numeral, que:

"El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en Pleno o Salas Regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración..."

Como se podrá observar, el Legislador Constituyente instituyó al Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional uniinstancial y estableció, en forma expresa y clara, su

(36) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Tribunal Federal Electoral. Estructura y Competencia.- Ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal.- Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A. C. e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., noviembre de 1994.- PATIÑO CAMARENA, Javier.- Derecho Electoral Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.- Pp. 491 a 527.

estructura básica, al determinar la posibilidad de que funcionara, desde su origen, en Pleno o en Salas Regionales; sin embargo, en el texto original del ordenamiento reglamentario, expedido mediante Decreto de 14 de agosto de 1990, se optó por un sistema mixto, prevaleciendo fundamentalmente la organización a través de Salas Regionales.

Con la intención de descentralizar la impartición de justicia electoral, en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecieron las reglas estructurales del Tribunal Federal Electoral, dando origen a cinco Salas, una denominada Central, con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas llamadas Regionales, ubicadas en las cuatro restantes circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional, determinando que la ciudad cabecera de circunscripción sería la sede correspondiente.(37)

(37) Es importante tener presente que, por disposición de los artículos 52 y 53 de la Carta Magna, existe en el sistema jurídico mexicano lo que comúnmente se denomina "Geografía Electoral", que resulta de dividir al territorio nacional en cinco circunscripciones plurinominales, para elegir diputados por el principio de representación proporcional; dividiendo en trescientos distritos uninominales a la población total del País, tomando en cuenta el último censo general de población, a fin de elegir diputados por el principio de mayoría relativa, sin que en caso alguno la representación de una entidad federativa pueda ser menor a dos diputados. Además, existen las secciones electorales, definidas legalmente, en singular, como "...la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores." Toda sección debe tener un mínimo de 50 electores y un máximo de 1,500. Este seccionamiento está sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos uninominales. (Art. 155)

Resulta oportuno señalar que la primera circunscripción comprende el Distrito Federal y los Estados de Puebla y Tlaxcala; la segunda abarca los Estados de Aguascalientes,

A la Sala Central se le otorgó carácter permanente, en contraposición a la temporalidad de las Salas Regionales, que debían instalarse a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la respectiva elección federal ordinaria, para concluir sus funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del mismo año. (Art. 265) (38)

Por otra parte, a la Sala Central se le concedió la facultad de realizar las funciones de Pleno del Tribunal y a su Presidente se le atribuyó la naturaleza de Presidente del Tribunal Federal Electoral. (Art. 266.3)

La Sala Central contaba además con un Secretario General, un Secretario Administrativo, un mínimo de cinco Jueces Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios Auxiliares, Actuarios y el restante personal jurídico y administrativo indispensable para el desempeño de las funciones, constitucional y legalmente atribuidas. (Arts. 277, 279, 282, 283, 284 y 285)

Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; a la tercera circunscripción corresponden los Estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta circunscripción se integra con los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora; finalmente, constituyen la quinta circunscripción electoral plurinominal los Estados de Guerrero, México, Morelos y Oaxaca.

(38) Los artículos citados en este apartado y en el siguiente corresponden al texto original del Código en consulta.

Similar situación existía en las Salas Regionales, con la diferencia de que las funciones propias del Secretario General se encomendaban a uno de los Secretarios de Estudio y Cuenta y las del Secretario Administrativo a un Delegado Administrativo. (Arts. 277 y 281 del Código; 21, 28 y 30 del Reglamento)

También por disposición del Reglamento Interior, expedido por la Sala Central y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991, se instituyó en ésta una Coordinación de Programas de Capacitación y del Centro de Documentación, con la finalidad de estructurar, ejecutar y vigilar los programas de capacitación para el personal jurídico del Tribunal, además de concentrar, clasificar, catalogar, difundir, incrementar y preservar el acervo documental electoral. (Arts. 35 y 37)

Se estableció asimismo, en el propio Reglamento Interior, una Oficialía de Partes y un Archivo Jurisdiccional para cada Sala, quedando bajo la supervisión del Secretario General en la Central y del respectivo Secretario en funciones en las Salas Regionales foráneas. (Arts. 39, 40, 41 y 42)

2.2 Integración Original

La Sala Central quedó integrada, desde su origen, con cinco magistrados propietarios y con tres cada una de las cuatro Salas Regionales foráneas. (Art. 265.3)

Para constituir *quorum* en la Sala Central se requería la presencia de cuatro magistrados; las decisiones se tomaban por mayoría simple de votos, concediendo voto de calidad al Presidente del Tribunal, para el caso de empate (Art. 265.4); sin embargo, ya no se estableció su indispensable asistencia a estas sesiones.

En cambio, para sesionar válidamente, las Salas Regionales foráneas debían estar integradas con los tres magistrados, siendo aplicables las reglas sobre votación antes mencionadas (Art. 265.5), lo cual resulta ilógico, por supuesto, en virtud de que no puede haber empate donde sólo hay tres magistrados con derecho a voz y voto, siendo claramente ineficaz el pretendido voto de calidad.

En cuanto a los requisitos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral, el párrafo décimo segundo del consultado artículo 41 constitucional, según reformas de 1990, establecía:

"Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..."

Acatando el texto constitucional, el legislador ordinario dispuso, en el artículo 269 del Código, que para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal se deberían satisfacer los mismos requisitos previstos para ser consejero magistrado del Instituto

Federal Electoral; al respecto establecía el artículo 76 del citado ordenamiento reglamentario:

"1. Los consejeros magistrados deberán reunir los siguientes requisitos:

"a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

"c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco, el día de la designación;

"d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de Licenciado en Derecho expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;

"e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

"f) Haber residido en el País durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;

"g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;

"h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación, e

"i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación."

Aún cuando no se estableció propiamente como requisito, sino como prohibición, es importante señalar que durante el desempeño del encargo, los magistrados no podían, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo o cargo alguno de la Federación, de los Estados o de particulares, excepción hecha de los no remunerados

en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, siempre que éstos no fueren incompatibles con el ejercicio de la magistratura. (Art. 272) (39)

A los mencionados requisitos resultan aplicables los comentarios que ya se exteriorizaron al analizar la integración original del Consejo General del Instituto Federal Electoral, porque eran los mismos legalmente previstos para ser consejero magistrado, según se ha reiterado en líneas anteriores.

Ahora bien, para integrar al Tribunal Federal Electoral y acceder al cargo de magistrado, los párrafos décimo primero y décimo segundo del artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación establecían:

"El tribunal electoral... funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración...

"Los... magistrados del tribunal... Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de... magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes."

El legislador ordinario reiteró este procedimiento de elección, mediante la votación calificada de las dos terceras partes de

(39) Esta prohibición se reiteró en el Decreto de Reformas y Adiciones de 1993, agregando que los magistrados no deben aceptar ni desempeñar tampoco empleo o encargo alguno de los municipios. (Art. 271.1)

los miembros presentes de la Cámara de Diputados, así como la insaculación para el caso de no reunir los votos en cita y agregó que la propuesta del Presidente de la República sería a través de una lista de por lo menos dos candidatos para cada puesto a ocupar, precisando la Sala a la cual quedaría adscrito el candidato a magistrado. (Arts. 74.5, b) y c) y 268)

Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados propietarios, eran electos seis suplentes, de una lista adicional que para ese efecto debía presentar el Titular del Ejecutivo Federal; el procedimiento de elección era el mismo que para los magistrados propietarios, determinando la Cámara de Diputados el orden conforme al cual deberían entrar en funciones dichos suplentes. (40)

La elección de los magistrados, propietarios y suplentes, se hacía a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al del

(40) La primera integración de las Salas, según Decreto de 29 de septiembre de 1990, publicado el 3 de octubre, quedó así: Sala Central: Magistrados José Fernando Franco González Salas (Presidente), José Luis de la Peza Muñoz Cano, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena, como propietarios y como suplentes los Magistrados Víctor Carlos García Moreno y J. Jesús Orozco Henríquez. Sala Regional Durango: Juan Angel Chávez Ramírez (Presidente), Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros como propietarios y como Magistrado suplente Roberto Flores Lavín. Sala Regional Xalapa: José Fernando Ojesto Martínez-Porcayo (Presidente), Francisco Loyo Ramos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar como Magistrados propietarios y como suplente Jorge Scheleske Tiburcio. Sala Regional Guadalajara: Sócrates Eloy Gutiérrez Velazco (Presidente), Angel Rafael Díaz Ortiz y Gabriel Gallo Alvarez como propietarios y como suplente Jaime Cedeño Coral. Sala Regional Toluca: Edmundo Elías Musi (Presidente), Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila como Magistrados propietarios y como suplente Melchor Dávila Maldonado.

correspondiente procedimiento electoral federal ordinario, para ejercer sus funciones durante un período de ocho años, existiendo la posibilidad de ser reelectos. (41)

2.3 Estructura Actual

La estructura actual del Tribunal Federal Electoral fue definida fundamentalmente en el texto de las reformas y adiciones hechas por el Constituyente Permanente a los artículos 41 y 60 de la Carta Fundamental, según Decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado oficialmente al día siguiente; quedando complementada con las diversas reformas y adiciones hechas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según Decreto de fecha 17 del precitado mes y año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes.

Cabe recordar en primer término el texto del párrafo décimo tercero del numeral 41 de la Carta Magna, que no sólo determinó la denominación, sino también la naturaleza jurídica del Tribunal, al disponer literalmente que:

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes

(41) La razón para establecer el plazo de ocho años fue dar mayor autonomía al Tribunal y a los magistrados, desvinculando cronológicamente su elección con la propuesta del Titular del Ejecutivo Federal e incluso con la elección de los miembros del Congreso de la Unión, pues, en tanto los diputados son electos cada tres años, a los senadores se les elige cada sexenio, al igual que al Presidente de la República, de tal suerte que el período de permanencia en funciones del proponente, los electores y los elegidos, no coincide en manera alguna.

Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración."

En el párrafo décimo quinto del consultado artículo 41 constitucional, el Legislador Constituyente estableció:

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley."

El párrafo décimo sexto del invocado numeral agregó que:

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá... "

Por su parte, el párrafo décimo séptimo del artículo constitucional en cita establecía:

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley."(42)

Como se podrá advertir, el Legislador Constituyente no sólo dió denominación y competencia específica al Tribunal Federal Electoral, tanto en el ámbito material como espacial, sino que modificó substancialmente su estructura orgánica, fortaleciendo la presencia de este supremo órgano jurisdiccional electoral

(42) No obstante que este párrafo fue adicionado por el Legislador Constituyente, según Decreto de 15 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 del propio mes y año, en la parte transcrita con antelación no sufrió modificación alguna.

federal en el ámbito jurídico-político de México, lo cual es congruente con la derogación del sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, que había regido en la Historia Patria durante 181 años, trasladando ahora la facultad calificadora al Instituto Federal Electoral, en los términos del párrafo primero del artículo 60 de la Carta Magna, según las citadas reformas de 1993, cerrando así un largo período de autocalificación electoral iniciada con la Constitución Gaditana de 1812. (43)

De agosto de 1990 a septiembre de 1993 habían transcurrido escasamente tres años y ya el Tribunal Federal Electoral experimentaba una evolución a pasos agigantados, de tal suerte que habiendo surgido como un Tribunal uniinstancial ahora quedaba conformado constitucionalmente como supremo órgano jurisdiccional electoral biinstancial.

Lejos se divisan ya aquellos recientes días de 1987-1988, en que se criticaba al naciente Tribunal de lo Contencioso Electoral y

(43) En este procedimiento de heterocalificación se ha dado participación excepcional al Tribunal Federal Electoral, única y exclusivamente por lo que hace a los casos concretos controvertidos, en los que existen conflictos de intereses jurídicos, que deben ser resueltos mediante la aplicación del Derecho, ya sea para declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas o la nulidad de la elección de diputados y senadores o la rectificación de los cómputos distritales, de entidad o de circunscripción, según sea el caso o incluso la nulidad de la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional o de senadores de primera minoría. (Arts. 41, párrafos décimo cuarto y décimo sexto y 60, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, en relación con los numerales 295.1, c) y d), 335 y 335-A del Código)

se esbozaba como una mera utopía la existencia de un auténtico Tribunal Federal Electoral.

Ahora bien, el legislador ordinario, acatando los imperativos constitucionales precisados anteriormente, modificó también de manera substancial la estructura orgánica en estudio y dispuso, en el párrafo 3 del artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que **"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno y en Salas"**; estableciendo en el Libro Sexto del citado ordenamiento jurídico la organización específica del Tribunal, regulando la existencia del Pleno, de la Sala de Segunda Instancia y de las cinco Salas Regionales, Central y foráneas, que son de primera instancia en el recurso de inconformidad y uniinstanciales en el conocimiento y resolución del recurso de apelación.

Se previó en las reformas que el Presidente del Tribunal sería electo por el Pleno del propio órgano jurisdiccional electoral, de entre los magistrados de la Sala Central, fungiendo también como Presidente del mismo Pleno, de la Sala de Segunda Instancia y de la Sala Central, una vez concluido el respectivo procedimiento electoral federal ordinario. (Arts. 265.2, a); 266.5; 268.3 y 273.2, b))

El Presidente del Tribunal Federal Electoral dura en el desempeño de su encargo un período de tres años, concluido el cual puede ser reelecto. (Art. 273.1)

En cuanto al ámbito de competencia territorial de las Salas Regionales no hubo modificación alguna, quedando ubicadas las sedes en las mismas ciudades cabecera de circunscripción electoral plurinominal; tampoco cambió el carácter permanente de la Sala Central y la naturaleza temporal de las restantes Salas Regionales, aún cuando de estas últimas se dispuso que deberían quedar instaladas a más tardar en la misma semana en que iniciara el respectivo procedimiento electoral federal ordinario, para entrar en receso en el mes de septiembre del año correspondiente, sin precisar fecha exacta para ello. (Arts. 266.1 y 267.1)

Se estableció que la Sala de Segunda Instancia debe quedar instalada en la tercera semana del mes de julio del año de la correspondiente elección federal ordinaria, para concluir sus actividades a más tardar el 30 de septiembre del propio año, teniendo la misma sede que la Sala Central, es decir, el Distrito Federal. (Art. 268.1) (44)

Por otra parte, el legislador ordinario elevó al texto del Código en consulta la existencia de la Coordinación de

(44) Para el procedimiento electoral de 1994 las fechas mencionadas en el precepto en cita corresponden a la última semana del mes de agosto y al 30 de noviembre del año de referencia, según lo dispuesto en el epígrafe y en la fracción XXIV del Artículo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas de 17 de septiembre de 1993. Con fundamento en el propio epígrafe, el procedimiento electoral de 1994 se inició en la primera semana de enero, correspondiendo a noviembre el mes previsto en el artículo 267, párrafo 1, citado en el párrafo precedente.

Capacitación y del Centro de Documentación, así como la de Comunicación Social, creando formalmente el Centro de Capacitación Judicial Electoral. (Arts. 281 y 282) (45)

El número de Jueces Instructores se incrementó a ocho, como mínimo, en las Salas Central y Regionales foráneas (Art. 275) y se instituyó una Secretaría General de Acuerdos en cada una de las cinco Salas Regionales. (Art. 278.3)

(45) En cumplimiento del mandato legal en cita, en febrero de 1995, se instaló el **Centro de Capacitación Judicial Electoral**, como unidad del Tribunal Federal Electoral, conformado con un Consejo Técnico, un Director y cinco Coordinadores Académicos, además de cuatro Coordinaciones Regionales, en sendas cabeceras de circunscripción electoral plurinominal (Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca).

El Centro tiene a su cargo, con plena autonomía académica, la función docente de impartir cursos de formación de personal jurídico especializado para tribunales locales electorales, así como cursos de capacitación para el personal de los citados tribunales, para órganos locales y federales electorales y para similar personal de los partidos políticos nacionales. Participa igualmente, con expositores o ponentes, en Diplomados, Especializaciones, Maestrías, ciclos de conferencias, mesas redondas, simposia, etc., que organizan las Universidades Autónomas de los diversos Estados de la República y la Nacional de México; otras instituciones, públicas y privadas, de educación superior; órganos electorales administrativos, federales y locales; organizaciones no gubernamentales interesadas en el Derecho Electoral, amén de otras organizaciones de ciudadanos.

Por otra parte, el personal académico del Centro lleva al cabo actividades de investigación en Derecho Electoral, sustantivo y procesal, cuyos frutos se ofrecen como material de apoyo o consulta a todos los interesados, dejándolos a su disposición en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del propio Tribunal, independientemente de su eventual publicación en Justicia Electoral, revista del mismo Tribunal, así como en el Boletín, órgano de difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Cfr. ¿Qué es el Centro de Capacitación Judicial Electoral? En: **Boletín** citado.- Año 1. Volumen. 1.- Setiembre-Octubre de 1995.- México, D. F.- P. 3.

En cambio, no hubo modificación alguna respecto a la existencia de los Secretarios de Estudio y Cuenta y tampoco de los Secretarios Auxiliares.

La Secretaría General del Tribunal Federal Electoral se vió fortalecida con la creación de un Secretariado Técnico y una Unidad de Jurisprudencia y Estadística; además, la Oficialía de Partes se reorganizó para funcionar, de manera común, al servicio del Pleno del Tribunal, de la Sala de Segunda Instancia y, en lo conducente, de la Sala Central. Para cada una de las cuatro Salas Regionales foráneas se instituyó una similar Oficialía de Partes. (Arts. 24 y 29 del Reglamento)

Se creó igualmente una Oficina de Actuarios del Tribunal Federal Electoral, común al Pleno y a las Salas de Segunda Instancia y Central; en las Salas Regionales foráneas se instituyeron sendas Oficinas similares. Finalmente cabe señalar que se estableció también un Archivo Jurisdiccional, común al Pleno y a todas las Salas del Tribunal. (Arts. 33 y 37 del Reglamento Interior)

Se organizó asimismo un Comité Editorial, como órgano consultivo encargado de analizar, opinar y aprobar o no las publicaciones oficiales y especializadas destinadas a la difusión de las actividades académicas y jurisdiccionales del Tribunal; también se estableció formalmente la posibilidad de crear una Unidad de Publicaciones. (Arts. 53 y 54 del Reglamento)

Por otra parte, se instituyeron diversas Comisiones, entre ellas la de Reglamento Interior, la Comisión Instructora y la Comisión de Justicia; trascendiendo esta última el ámbito interno del Tribunal, porque se integra con el Presidente de éste, los dos consejeros de la Cámara de Diputados ante el Instituto Federal Electoral, dos consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto en cita y dos magistrados del Tribunal; la función de esta Comisión es conocer y resolver la petición de remoción de un consejero ciudadano o de un magistrado del Tribunal, cuando se invoquen conductas graves contrarias a la función que la ley les confiere. (Art. 272)

La finalidad de esta cada vez más compleja estructura orgánica del Tribunal Federal Electoral es darle presencia efectiva en el ámbito jurídico-político-electoral de México, fortalecer su funcionamiento y hacer eficaz su existencia en beneficio de la democracia nacional.

2.4 Integración Actual

El Pleno del Tribunal está constituido con el total de magistrados propietarios de las Salas Central y Regionales; para integrar quórum se requiere la presencia de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros y las decisiones se asumen por mayoría simple de votos de los presentes. (Art. 265.1) (45)

(45) Cabe señalar que durante el procedimiento electoral el Pleno se integra con dieciocho magistrados, siendo diecisiete de

La Sala de Segunda Instancia, conforme al texto constitucional que ha sido transcrito con antelación, está integrada con cuatro miembros de la judicatura federal, presididos por el Presidente del Tribunal. (Art. 268.1)(46)

Para constituir *quorum* esta Sala requiere la presencia de cuatro magistrados, entre los que debe estar siempre el Presidente, quien tiene voto de calidad para el caso de empate; las resoluciones se toman por mayoría simple de votos. (Art. 268.3)

Con relación a las Salas Central y Regionales foráneas, en las reformas legales de 1993 no hubo modificación alguna en cuanto a su integración, quórum y reglas de votación, determinados en el texto original del Código de la materia.

Sin embargo, cabe advertir que para la debida integración de las Salas del Tribunal Federal Electoral es de capital importancia

las Salas Central y Regionales, más el Presidente del Tribunal; en cambio, en el período que transcurre entre dos procedimientos electorales el número disminuye a diecisiete magistrados, toda vez que el Presidente del Tribunal se reintegra como Presidente de la Sala Central y de ésta se excluye al suplente que había estado en funciones de propietario. (Art. 266)

(46) Tanto el texto constitucional como el precepto legal en cita no precisan si estos miembros de la judicatura federal son únicamente los que integran el Poder Judicial Federal, esto es, Jueces de Distrito, Magistrados de Circuito y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien si quedan incluidos también los magistrados de los restantes tribunales federales, como son el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Superior Agrario e inclusive las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

la adición que experimentó el artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, con un párrafo décimo tercero, vigente a partir del 4 de septiembre de 1993, que es al tenor literal siguiente:

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración."

Como se podrá apreciar de la adición en consulta, a pesar del carácter autónomo del supremo órgano jurisdiccional electoral o precisamente para darle mayor relevancia, se ha elevado a rango constitucional la garantía de su debida conformación, mediante la participación de los tres Poderes de la Federación, a través de los cuales el pueblo ejerce constitucionalmente su soberanía, a diferencia de lo previsto en el párrafo décimo primero del mismo artículo de la Carta Magna, vigente a partir del 7 de abril de 1990, que únicamente concedía esta función garantizadora a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Así, para la elección de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia, los párrafos décimo noveno y vigésimo del citado artículo 41 constitucional, igualmente en vigor a partir del 4 de septiembre de 1993, establecen que:

"Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara

la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente."

En su oportunidad el legislador ordinario dispuso, en el Decreto de Reformas y Adiciones legales de 1993, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia haría llegar a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una lista de por lo menos seis candidatos para ocupar las cuatro magistraturas de referencia, así como para elegir a los dos suplentes de la Sala de Segunda Instancia. (Art. 269.6)

En el mismo precepto legal, el legislador ordinario reiteró el procedimiento electoral de los magistrados, previsto en los precitados párrafos del artículo 41 de la Ley Suprema.

Legalmente quedó establecido también, que para elegir a los magistrados suplentes, designados para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los propietarios, se debe proceder de la misma manera que para la elección de éstos.

En cuanto a la fecha de integración de la Sala de Segunda Instancia, en el Decreto de Reformas y Adiciones de 1993 el legislador ordinario dispuso que debe ser, a más tardar, en la última semana del mes de octubre del año anterior al del procedimiento electoral ordinario, debiendo prevalecer esta

misma conformación para el supuesto de realizar elecciones extraordinarias. (Art. 268.1 y .5) (47)

En cambio, para la elección de los magistrados de las Salas Central y Regionales foráneas, el Decreto de Reformas y Adiciones constitucionales de 2 de septiembre de 1993 dispuso, en su Artículo Primero, que los párrafos décimo octavo y vigésimo del pluricitado artículo 41 constitucional quedarían con el texto siguiente:

"Los... magistrados del tribunal... Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a **insacular** de los candidatos propuestos, el número que corresponda de... magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente."

(47) Para el procedimiento electoral de 1994, el Artículo Décimo primero Transitorio del Decreto de Reformas de 17 de septiembre del año precitado, en vigor a partir del día 25 del propio mes y año, dispuso: "Para efectos de la elección de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral a que se refiere el párrafo 3 del artículo 269, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia hará llegar a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la lista de candidatos' correspondiente, **dentro de los treinta días siguientes a que entre en vigor el presente Decreto.**"

La primera propuesta hecha por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada por unanimidad de votos de los miembros de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ungió como magistrados propietarios de la Sala de Segunda Instancia a Margarita Luna Ramos, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan Silva Meza y Guillermo Velasco Félix, así como a Leonel Castillo González y Germán Tena Campero, como magistrados suplentes.

En el pluricitado Decreto de Reformas y Adiciones a la ley reglamentaria, publicado el 24 de septiembre de 1993, el legislador ordinario reiteró lo previsto por el Legislador Constituyente Permanente y precisó el procedimiento de elección de los mencionados magistrados de las Salas Central y Regionales foráneas, señalando en el artículo 269 lo siguiente:

"1. Los magistrados del Tribunal serán electos por la Cámara de Diputados o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, en los términos de los párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 41 de la Constitución.

"2. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los cargos de magistrados para las Salas Central y Regionales del Tribunal. En todo caso, se seguirá el procedimiento previsto en los incisos b) y c) del párrafo 5 del artículo 74 de este Código. Las propuestas señalarán los candidatos para cada Sala.

"3. Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados de las Salas Central y Regionales, serán electos seis suplentes de la lista adicional que para ese efecto presente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En este caso se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 anterior. Las ausencias definitivas de los magistrados serán cubiertas en el orden que señale la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al elegir o insacular a los magistrados suplentes.

"4. Los magistrados de las Salas Central y Regionales deberán ser electos a más tardar el día último de julio del año anterior al del proceso electoral federal ordinario correspondiente. Los candidatos propuestos para magistrados deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 76 de este Código.

"5. Los magistrados de las Salas Central y Regionales serán electos para ejercer sus funciones durante ocho años y podrán ser reelectos. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos propondrá su ratificación o,

en su caso, una nueva elección en los términos del párrafo 2 anterior." (48)

Como se podrá advertir de las transcripciones que anteceden, no experimentó modificación alguna el original procedimiento constitucional y legal para elegir a los magistrados de las Salas Central y Regionales, toda vez que el párrafo décimo segundo del artículo 41 constitucional, vigente a partir de 1990, pasó a ser literalmente el párrafo décimo octavo del mismo numeral de la Carta Magna, según las reformas de 1993.

Es claro igualmente que el nuevo texto del artículo 269 del Código reprodujo, en su parte conducente, lo que estaba previsto en el texto original de los numerales 268, 269 y 270; no obstante, sí es evidente, por otra parte, la adición del párrafo vigésimo constitucional y la adecuación legal respectiva para establecer que, en los períodos de receso del Congreso de la Unión, corresponde a la Comisión Permanente la facultad de elegir a los mencionados magistrados, así como a los de la Sala de Segunda Instancia.

Asimismo, se modificó la fecha máxima de elección, cambiando del último día de noviembre al último del mes de julio del año anterior al del respectivo procedimiento electoral ordinario.

(48) Aún cuando de manera innecesaria, en el Artículo Décimo segundo Transitorio del aludido Decreto de Reformas al Código de la materia, se dispuso literalmente que "...permanecerán en sus cargos los actuales magistrados del Tribunal Federal Electoral electos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1990."

También se advierte que, en las reformas de 1993, para la elección de los magistrados se conservó en el numeral 269, párrafo 2, la remisión al artículo 74, párrafo 5, incisos b y c del propio Código, aplicando así el mismo procedimiento de elección que estaba previsto para los consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral.

No obstante el plazo brevísimo transcurrido a partir de septiembre de 1993, con la triunfante tendencia de ciudadanización del Instituto Federal Electoral, por Decreto de 15 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 del mismo mes y año, se reformó nuevamente el artículo 41 de la Ley Suprema, específicamente en sus párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo.

Para el tema en estudio es trascendente la reforma al aludido párrafo décimo séptimo, cuyo texto vigente a partir del 20 de abril en cita, en su parte conducente, es al tenor siguiente:

"...Los Magistrados del Tribunal... Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República..."

La reforma constitucional en comento es palmaria, pues deroga la elección de magistrados, de las Salas Central y Regionales foráneas del Tribunal, mediante el procedimiento de insaculación previsto desde 1990, para el supuesto de no reunir, en la

primera votación, la mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; sin embargo, la omisión también es evidente, toda vez que no se prevé qué hacer para el supuesto de que la propuesta del titular del Ejecutivo Federal no obtenga actualmente dicha mayoría calificada, existiendo una lamentable omisión que debe ser superada en el propio texto constitucional.

Conforme al texto constitucional vigente, queda al prudente arbitrio de la Cámara de Diputados aplicar por analogía lo dispuesto en el párrafo décimo noveno del propio numeral 41 constitucional y, en consecuencia, elegir también a los mencionados magistrados por el voto de la mayoría simple de los diputados presentes, si en una segunda propuesta no se obtiene la mayoría calificada ya precisada o bien aplicar estrictamente el párrafo décimo séptimo antes transcrito y requerir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuantas propuestas sean necesarias, hasta que cada uno de los candidatos a ocupar una magistratura en las Salas Central y Regionales foráneas obtenga el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del aludido órgano colegiado del Poder Legislativo Federal.

A lo anterior cabe agregar que si bien el párrafo vigésimo del analizado artículo 41 de la Carta Magna no sufrió modificación alguna en el Decreto de Reformas de abril de 1994, también es verdad que ello trae consigo una incongruencia y una omisión

más, toda vez que la elección de los magistrados de las Salas Central y Regionales foráneas del Tribunal Federal Electoral está actualmente prevista en el párrafo décimo séptimo ya comentado y la facultad atribuída a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se refiere literalmente a los párrafos décimo octavo y décimo noveno del pluricitado artículo 41.

Lo anterior significa que gramaticalmente sólo alude, el párrafo en comento, a la elección de los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral y de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, lo que induce a pensar que, aplicando rigurosamente la letra de la ley, los magistrados de las Salas Central y Regionales foráneas pueden ser electos únicamente por la Cámara de Diputados y no por la Comisión Permanente del Congreso, lo cual es diverso al texto del numeral 269 del ordenamiento jurídico reglamentario que, conforme al Decreto de Reformas y Adiciones de 13 de mayo de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 del mismo mes y año, es al tenor siguiente:

"1. Los magistrados del Tribunal serán electos por la Cámara de Diputados o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, en los términos de los párrafos décimo séptimo y décimo noveno del artículo 41 de la Constitución.

"2. La elección de los magistrados del Tribunal se realizará conforme a las bases siguientes:

"a) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para

cada uno de los cargos de magistrados para las Salas Central y Regionales del Tribunal;

"b) De entre esos candidatos, la Cámara de Diputados elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; y

"c) Las propuestas señalarán los candidatos para cada Sala.

"3. Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados de las Salas Central y Regionales, serán electos seis suplentes de la lista adicional que para ese efecto presente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En este caso se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 anterior. Las ausencias definitivas de los magistrados serán cubiertas en el orden que señale la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al elegir a los magistrados suplentes."

Los restantes párrafos, 4 a 10, del consultado artículo 269 no sufrieron modificación alguna, conservando el texto establecido en las reformas de 1993.

De aplicar rigurosamente el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 de la Carta Magna, habría que resolver la contradicción enunciada en el sentido de que los magistrados de las Salas Central y Regionales foráneas únicamente pueden ser electos por la Cámara de Diputados y no por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, evidenciando una vez más la necesidad de reformar el párrafo vigésimo del comentado artículo 41, para adecuarlo a la incuestionable intención de su texto vigente a partir de 1993, debiendo aludir ahora a los párrafos décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno, es decir, a los tres y no a "...los dos párrafos anteriores...", como establece a la presente fecha.

Ahora bien, por lo que hace a los requisitos para acceder a una magistratura del Tribunal Federal Electoral, resulta oportuno precisar que si los miembros de la Sala de Segunda Instancia, excepción hecha de su Presidente, pertenecen a la judicatura federal, es claro que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no tiene porqué establecer requisitos para ocupar dichos cargos, siendo regulada esta materia por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en su caso, por el ordenamiento jurídico que regule la integración y actuación de los otros tribunales federales, de los cuales provengan los integrantes de la Sala en estudio. (49)

En cambio, sí es materia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecer los requisitos para acceder a las magistraturas de las Salas Central y Regionales foráneas del Tribunal Federal Electoral, que no experimentaron modificación o adición alguna con las reformas constitucionales de 1993, toda vez que el párrafo décimo segundo del artículo 41 constitucional, vigente a partir de 1990, pasó a ser

(49) En opinión del autor de este trabajo, la judicatura federal a que hace referencia tanto el legislador constitucional como el ordinario, en los correspondientes textos citados, comprende únicamente a los tribunales que integran el Poder Judicial Federal, lo que se corrobora al establecer que la propuesta debe ser hecha por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien no tiene vinculación jerárquica alguna con los tribunales federales administrativos, agrarios o laborales que, por otra parte, no pertenecen al Judicial sino al Poder Ejecutivo Federal.

textualmente el párrafo décimo octavo del propio numeral, en vigor a partir del 4 de septiembre de 1993, como ya ha sido señalado en líneas anteriores, razón por la cual el precepto respectivo quedó en los mismos términos que el original artículo 269, el cual establecía:

"Los candidatos propuestos para magistrados deberán reunir los requisitos señalados para los consejeros magistrados en el artículo 76 de este Código."

Cabe decir que, con las invocadas reformas legales de 1993, este precepto fue integrado a la parte final del párrafo 4 del vigente numeral 269, sin que el diverso artículo 76, párrafo 1, transcrito al explicar la integración original del Tribunal Federal Electoral, hubiese experimentado modificación alguna en el pluricitado Decreto de Reformas y Adiciones legales de 1993.

A pesar de lo expuesto, es necesario señalar que el envío legislativo de referencia fue correcto hasta el 18 de mayo de 1994, fecha en la cual se publicaron en el Diario Oficial de la Federación nuevas reformas al comentado ordenamiento reglamentario para adecuarlo, entre otros aspectos, a la denominada ciudadanización del Instituto Federal Electoral, elevada a rango constitucional como se ha dicho con antelación, razón por la cual se derogó la institución de los consejeros magistrados, miembros del Consejo General del Instituto de referencia, para substituirlos por "Consejeros Ciudadanos", que no necesitan poseer título de Licenciado en Derecho para acceder a tal responsabilidad, ni reunir los demás requisitos

constitucionales previstos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este aspecto se debe advertir que conforme al Decreto de 15 de abril de 1994, el Poder Constituyente Permanente reformó los párrafos décimo séptimo y décimo octavo del comentado artículo 41 de la Ley Suprema, para quedar, en su parte conducente, con el texto siguiente:

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...

"Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes."

En este orden de ideas, es inconcuso que el vigente envío que hace el comentado artículo 269, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al diverso numeral 76, debe entenderse derogado también por el invocado principio de supremacía constitucional, debiendo prevalecer el precepto de la Ley Suprema, que establece los requisitos para ser ministro del más alto Tribunal de la Federación, haciendo necesaria igualmente la respectiva reforma legal para satisfacer el imperativo constitucional de que los indispensables para ocupar

una magistratura en las Salas Central y Regionales foráneas del Tribunal Federal Electoral deben ser superiores a los exigidos para ser ministro de la Suprema Corte; en tanto no se dé esta reforma, quedará al prudente arbitrio de la Cámara de Diputados determinar los demás requisitos de elegibilidad de los candidatos a magistrados de las precitadas Salas Central y Regionales foráneas, lo cual puede ser contrario a los principios generales de equidad y seguridad jurídica, pero fundamentalmente al principio constitucional de legalidad.

Finalmente cabe señalar que para ocupar el cargo de Juez Instructor del Tribunal Federal Electoral se deben satisfacer los siguientes requisitos (Art. 277.1):

- "a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- "b) Tener treinta años de edad por lo menos, al momento de la designación;
- "c) Tener título de Licenciado en Derecho con antigüedad mínima de tres años;
- "d) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos seis años; y
- "e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún Partido Político en los últimos seis años."

Los mismos requisitos se exigen para acceder al cargo de Secretario General del Tribunal y también para ser Secretario General de Acuerdos de las Salas Central y Regionales foráneas, excepción hecha, en este último supuesto, de la edad, que se disminuye a veintiocho años.

En cambio, para ser Secretario de las Salas sólo se exige la nacionalidad mexicana, el goce pleno de los derechos políticos, la edad mínima de veinticinco años a la fecha de la designación, además de tener título de Licenciado en Derecho. (Art. 283)

Por último, cabe reiterar que con relación a los magistrados del Tribunal y a los Jueces Instructores, el párrafo décimo séptimo del artículo 41 constitucional, reformado en 1993, establece que **serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley**, lo cual ya estaba previsto en la parte final del párrafo décimo primero del invocado artículo de la Ley Suprema, según texto vigente a partir del 7 de abril de 1990 y que continúa en vigor hasta la fecha, no existiendo vínculo jerárquico entre jueces y magistrados, contrariamente a lo que sucede en otros tribunales.

IV. COMPETENCIA GENERICA

En páginas anteriores ha quedado precisada la definición de la voz competencia *lato sensu*, es decir, como elemento constitutivo de todo órgano del Estado, que el jurista mexicano Humberto Briseño Sierra conceptúa descriptivamente como un "...haz de facultades heterónomamente fijadas por la ley." (50)

Al hacer el análisis de las atribuciones del Tribunal se pretende exponer, *grosso modo*, este haz de facultades

(50) Ob. Cit.- P. 216.

concedidas, por el legislador constitucional y ordinario, al máximo órgano jurisdiccional federal en materia electoral.

La premisa de esta explicación es que los diversos ámbitos jurídicos en que puede actuar válidamente el Tribunal Federal Electoral, corresponden a la clásica tripartición de funciones atribuidas al Estado: Administrativas, Legislativas y Jurisdiccionales.

1. Competencia Legislativa

Es inconcuso que, prescindiendo del criterio meramente formal y atendiendo al punto de vista estrictamente material, la función legislativa consiste en la facultad de emitir normas jurídicas, que se caracterizan por ser reglas de conducta bilaterales, heterónomas, externas, coactivas, generales y abstractas.

Bajo esta otra premisa cabe señalar que la función legislativa del Tribunal Federal Electoral se desarrolla en dos ámbitos claramente diferenciados, uno de naturaleza reglamentaria y otro de carácter jurisdiccional.

1.1 Facultad Reglamentaria

En los términos de la parte final del párrafo décimo cuarto del artículo 41 constitucional, el Tribunal Federal Electoral tiene la facultad de expedir su propio Reglamento Interior.

Por vez primera, en el brevísimo período de su existencia, se ha conferido expresamente al Tribunal Federal Electoral, conforme al Decreto de Reformas y Adiciones de 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, la facultad constitucional de elaborar y expedir su Reglamento Interior, haciendo patente también de esta manera su independencia de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la República. (51)

En acatamiento de lo dispuesto por el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 264, párrafo 1, b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario estableció lo siguiente:

"1. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo décimo tercero del artículo 41 de la Constitución, el **Tribunal Federal Electoral** es órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, que en los términos de este Código **tiene a su cargo:**

"...

"b) **Expedir su Reglamento Interior...**"

Esta función reglamentaria corresponde al Pleno del Tribunal, que además está facultado, por supuesto, para reformar dicho ordenamiento jurídico. (Art. 265.2, d))

(51) Desde el texto original del Código se estableció la facultad legal de la Sala Central de elaborar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (Art. 266.1, f)), lo cual se hizo oportunamente, habiéndose publicado oficialmente el 14 de enero de 1991, entrando en vigor al día siguiente.

Para la redacción y expedición del Reglamento Interior se debe constituir una Comisión de siete magistrados propietarios de las Salas Central y Regionales, a propuesta del Presidente del Tribunal. (Art. 270.1, m) (52)

Por cuanto hace a su reforma, en el texto del vigente Reglamento Interior del Tribunal se establece todo un procedimiento, que se puede iniciar a propuesta de los magistrados propietarios de las Salas. La iniciativa correspondiente debe ser analizada previamente por la Comisión de Reglamento, la cual emitirá un dictamen que, de ser favorable a la propuesta, someterá a la consideración del Pleno del Tribunal para su estudio, discusión y votación; si es desfavorable no se someterá al conocimiento del Pleno, salvo que el autor de la proposición, una vez notificado el dictamen, insista en su proyecto de reforma.

(52) Acatando el mandato del Constituyente Permanente de 1993, así como el correlativo del legislador ordinario, en especial de lo previsto en el Artículo Décimo cuarto Transitorio del Decreto de Reformas publicado oficialmente el día 24 de septiembre del año en cita, el 4 de octubre de 1993 el Tribunal Federal Electoral celebró su primera sesión plenaria ordinaria, en la que se eligió como Presidente al Magistrado José Fernando Franco González Salas, quien en su oportunidad propuso a los Magistrados Propietarios Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena de la Sala Central y a los Magistrados Propietarios Flavio Galván Rivera, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Angel Rafael Díaz Ortiz y Juan Manuel Mendoza Chávez, de las Salas Regionales Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca respectivamente, para integrar la Comisión Redactora del Reglamento Interior. La propuesta fue aprobada por unanimidad de votos y, previo el trabajo correspondiente, la Comisión entregó oportunamente el Proyecto de Reglamento, que fue sometido al Pleno del Tribunal, en sesión pública de 17 de diciembre de 1993, el cual lo aprobó y ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que se hizo el día 22 del mismo mes y año, entrando en vigor al día siguiente.

Cuando la iniciativa de reforma provenga del Presidente del Tribunal se seguirá el procedimiento antes descrito a menos de que se trate de un caso urgente, supuesto en el cual se podrá convocar inmediatamente al Pleno del Tribunal para analizar, discutir y votar la propuesta. (Art. 8° del Reglamento)

1.2 Facultad Jurisprudencial

Ya desde el Derecho Romano se ha intentado proporcionar una definición de la voz *jurisprudencia*, que resulta difícil y cambiante, por tratarse de un término anfibológico.

Se atribuye a Ulpiano, jurisconsulto romano, la definición de que la Jurisprudencia es la noticia o conocimiento de las cosas divinas y humanas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto (*Jurisprudencia est divinarum atque humanarum rerum notitia, justis atque injustis scientia*). (53)

Previo análisis del citado concepto latino, el amparista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela afirma que la jurisprudencia "...en su aspecto positivo-jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos, y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos

(53) ORTOLAN, M.- Instituciones de Justiniano.- Edición bilingüe.- Editorial Heliasta, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina, 1976.- P.27.

concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado." (54)

En opinión del jusfilósofo mexicano Don Eduardo García Máynez, "...la palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del Derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales." (55)

Para el presente análisis importa la segunda acepción, conforme a la cual es válido afirmar que hacer jurisprudencia tiene materialmente la esencia legislativa, pues, contrariamente al genérico principio de relatividad de las sentencias, el criterio sostenido en las resoluciones emitidas para establecer tesis jurisprudencial no surte efecto únicamente entre las partes que han litigado en los casos particulares, sino que trasciende a su causa generadora y, al constituirse en Derecho Jurisprudencial, adquiere carácter general, abstracto, externo, coactivo y heterónimo, para los tribunales que conforme a Derecho deben acatarlo, siendo obligatoriamente aplicable para los demás casos similares que se sometan a su conocimiento y resolución.

Sin embargo, es importante insistir en que no debe haber confusión entre tesis de jurisprudencia y norma jurídica emanada

(54) Ob. Cit.- Diccionario... .- P. 258.

(55) Ob. Cit.- P. 68.

del procedimiento legislativo, realizado por el órgano estatal competente; es inconcuso que, por su esencia y características, ley y jurisprudencia son de diversa naturaleza.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis:

"JURISPRUDENCIA. La jurisprudencia no es una ley, sino la interpretación de ella, judicialmente adoptada."

Amparo directo 6822/60.- Juan Vázquez Cohen.- 7 de Julio de 1961.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Alberto R. Vela.- Sexta Epoca. Volumen XLIX.- P. 60.

"JURISPRUDENCIA DE LA CORTE. La jurisprudencia de la Corte no es ni tiene propiamente los caracteres de la ley, ni respecto de ella pueden aplicarse exactamente los mismos principios, entre ellos, el de no retroactividad, porque según la Ley de Amparo, la jurisprudencia sólo es obligatoria para los Jueces de Distrito, pero nunca puede entenderse que tenga el carácter de ley para las partes."

La Sociedad Gómez Ochoa y Cía.- 8 de mayo de 1930.- 5 votos.- Segunda Sala.- Tomo XXIX.- P. 104.

Cabe señalar que la fuente fundamental de la jurisprudencia es la interpretación de las normas jurídicas que, al resolver los casos concretos sometidos a su conocimiento, hacen los tribunales, como se desprende de diversos estudios y, en especial, de las propias tesis establecidas por la Suprema Corte de Justicia, como las que se citan en vía de ejemplo:

"INTERPRETACION Y JURISPRUDENCIA. Interpretar la ley es desentrañar su sentido y por ello la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo Reformada en vigor, según se trate de

Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o al través de sus Salas. En síntesis: la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquélla a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el período de validez de una cierta Jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones ya superadas y modificadas por ella que es la única aplicable."

Sexta Epoca. Segunda Parte. Volumen XLIX.- P. 58.- Amparo directo 2349/61.- Miguel Yapor Farías.- Unanimidad de 4 votos.

"JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Al sentar jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia, en los casos que someten a su decisión, no obra como cuerpo legislador, sino únicamente como intérprete genuino de la ley, por lo cual se concreta ha establecer la interpretación jurídica de los preceptos establecidos por el Poder Legislativo; interpretación que es uno de los principios generales del Derecho, establecidos en el artículo 14 constitucional, para resolver las controversias que se susciten en los juicios del orden civil."

Amparo en revisión 433/38.- Pinto Vda. de Manjarrez Petrona.- 10 de mayo de 1938.- 5 votos.- Tomo LVI.- P. 1351.

"JURISPRUDENCIA, NATURALEZA. La jurisprudencia, en el fondo, consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta."

Sexta Epoca. Segunda Parte. Volumen XLIV.- P. 86.- Amparo directo 7971/60.- José G. Romo.- 28 de febrero de 1961.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Manuel Rivera Silva.

A pesar del criterio reiterado que se contiene en las tesis antes transcritas, no se debe perder de vista un aspecto tanto o más importante que la interpretación, cual es la integración de los ordenamientos jurídicos, es decir, la actividad desarrollada por los órganos jurisdiccionales para resolver los litigios, no

obstante la falta o insuficiencia de una disposición jurídica exactamente aplicable al caso particular.

Con relación a esta deficiencia o insuficiencia legal se debe tener presente lo previsto en el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, que a pesar de ser un ordenamiento de Derecho Privado contiene disposiciones de orden público, que constituyen principios generales aplicables en diversos ámbitos del Derecho Mexicano; tal es el caso de sus artículos 18 y 20, que son al tenor literal siguiente:

Art. 18.- "El silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia."

Art. 20.- "Cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trata de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados."

En este sentido, el jusfilósofo mexicano y catedrático universitario Eduardo García Máynez explica que "...la interpretación sólo resulta posible cuando hay preceptos que deben ser interpretados. Pero puede presentarse el caso de que una cuestión sometida al conocimiento de un juez no se encuentre prevista en el ordenamiento positivo. Si existe una laguna, debe el juzgador llenarla. La misma ley le ofrece los criterios que han de servirle para el logro de tal fin. Casi todos los códigos

disponen que en situaciones de este tipo hay que recurrir a los principios generales del Derecho, al Derecho Natural o a la equidad. Pero la actividad del juez no es, en esta hipótesis, interpretativa, sino constructiva. En efecto: no habiendo norma aplicable, no puede hablarse de interpretación, ya que ésta debe referirse siempre a un determinado precepto; el juzgador ha dejado de ser exégeta y se encuentra colocado en situación comparable a la del legislador; debe establecer la norma para el caso concreto sometido a su decisión." (56)

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela reconoce, en este renglón, que "...a nadie escapa la importancia y trascendencia que tiene la función jurisprudencial que despliegan los tribunales (pues) merced a ella éstos no sólo interpretan la norma jurídica objetiva con el auxilio imprescindible de la ciencia del derecho y demás disciplinas culturales, sino que integran el orden jurídico positivo mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales. Estas reglas se originan evidentemente en el campo de la casuística, es decir, por los múltiples y variadísimos casos concretos que se registran en la dinámica de un país... puede suceder, y esto acontece con cierta frecuencia en la realidad, que la ley sea omisa en el tratamiento normativo de cuestiones que el legislador no previó pero que plantea la vida del Derecho que es esencialmente dinámica y está en perenne evolución o transformación. Ante cualquier omisión o imprevisión de la ley, los tribunales deben

(56) Ob. Cit.- P. 129.

integrarla, integración que implica ya la **creación o construcción del Derecho.**"

En consecuencia, "...se advierte de las ideas brevemente expuestas que la jurisprudencia tiene, cuando menos, dos finalidades esenciales, a saber: la de **interpretar** el Derecho legislado y la de **crear o construir** el Derecho con ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales." (57)

Al dar cumplimiento a función pública de tanta trascendencia, dice el distinguido civilista mexicano Don Raúl Ortiz Urquidi, es requisito *sine qua non* "...tener en cuenta que en la formación del Derecho jurisprudencial, o por mejor decir, en el establecimiento de la jurisprudencia originadora de tal Derecho -como en general en el desempeño de la por demás importantísima función jurisdiccional, así sea ésta realizada por un modesto juez de paz- no debe ser el sólo razonamiento, la mera fría operación lógica así llamada, el único medio de que se pueda hechar mano, bien para colmar una laguna de la ley o bien para derivar de la interpretación de ésta las conclusiones que le den contenido a la jurisprudencia y que al fin y al cabo son -la 'colmación' de lagunas y la interpretación de las leyes- las dos solas oportunidades de que el órgano del Estado encargado de establecer la jurisprudencia dispone para irla formando; sino que también en ello debe jugar un importante papel, entre otros

(57) Ob. Cit.- Diccionario... .- Pp. 258 y 259.

afactores, las experiencias del juez como juez y sobre todo su amplitud de criterio y sus sentimientos humanos, elevados, nobles, de auténtico hombre -y hasta de hombre de Estado- que le permita actuar como tal y no como mera máquina de aplicar la ley en la grave responsabilidad de 'decir el Derecho' y en la no menos grave de irlo creando a través de la jurisprudencia. De ahí que jamás debe perder de vista, en el desempeño de tan altísima función, el *desideratum* último del Derecho: la realización de la justicia como una de las formas, quizás la más importante, o sin el quizás -pues tanto se trata de la justicia individual como de la social- para la consecución del bien común. De ahí también que al respecto deba proceder como lo habría hecho el legislador si éste hubiera podido conocer el caso concreto sometido a la decisión judicial. O para emplear las palabras del conocido texto del Código suizo: 'de acuerdo con las reglas que establecería si tuviera que proceder como legislador', puesto que indudablemente que en tal supuesto aquél hace lo mismo que éste: crear el Derecho."(58)

Tomando en cuenta los conceptos antes vertidos, así como la explicaciones citadas, es factible definir a la jurisprudencia como la parte del Derecho vigente creada por los órganos jurisdiccionales facultados para ello, ya en disposiciones constitucionales o legales, de acuerdo con los requisitos y formalidades previamente establecidos, que encuentra su origen

(58) Derecho Civil.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1986.- Pp. 92 y 93.

en la interpretación y en la integración de los ordenamientos jurídicos aplicables que hace el juzgador, al resolver las controversias de intereses de trascendencia jurídica, sometidas a su conocimiento y decisión.

En consecuencia, es necesario aclarar que la función creadora del Derecho mediante el procedimiento jurisprudencial no es exclusiva del Poder Judicial Federal, sino una potestad que corresponde a todo órgano jurisdiccional, siempre que exista precepto jurídico, constitucional o legal, que le confiera esta atribución; tal es el caso, en vía de ejemplo, del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, evidentemente, del Tribunal Federal Electoral, en los términos del artículo 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de lo previsto en el Capítulo X del Título Segundo de su Reglamento Interior. (59)

2. Competencia Administrativa

También se pueden clasificar en dos grupos, perfectamente identificados, las facultades administrativas asignadas al Tribunal Federal Electoral; por una parte están las relativas a

(59) Es incuestionable que el reconocimiento a esta facultad legal se evidencia en el texto del Artículo Décimo tercero del Decreto de Reformas y Adiciones publicado el 24 de septiembre de 1993, que es al tenor siguiente: "Los criterios obligatorios sostenidos por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto."

las elecciones y designaciones o nombramientos y, por otra, las de naturaleza sancionadora, con sus variantes.

2.1 Designaciones. Elecciones y Nombramientos

Por cuanto hace a las facultades de designación, elección y nombramiento del personal profesional y administrativo del Tribunal, el legislador ordinario las estableció en favor del Pleno, de las Salas Central y Regionales, así como de los respectivos Presidentes.

Corresponde al Pleno elegir cada tres años, de entre los Magistrados Propietarios de la Sala Central, a quien fungirá como Presidente del Tribunal (Arts. 265.2, a) y 273.1), quien durante el procedimiento electoral no integra Sala Regional, pero sí forma parte de la Sala de Segunda Instancia, con la misma calidad de Presidente, reintegrándose con este cargo a la mencionada Sala Central, cuando haya concluido dicho procedimiento. (Arts. 41 constitucional, párrafo décimo sexto, 266.3 y .5 y 273.2, b) del Código)

Igualmente es facultad exclusiva del Pleno del Tribunal elegir a los siete Magistrados Propietarios que, a propuesta del Presidente, deben integrar la Comisión de Reglamento Interior, encargada de formular el proyecto respectivo y, en su oportunidad, los dictámenes relativos a las propuestas de reformas. (Art. 265.2, d))

Asimismo, es atribución del Pleno designar, cada tres años, a la Comisión Instructora que ha de tramitar el expediente hasta poner el asunto en estado de resolución, tratándose de conflictos que surjan entre el Tribunal y sus servidores. (Art. 337-B.1, b))

Finalmente cabe señalar que, a propuesta del Presidente del Tribunal, corresponde al Pleno la facultad de designar y remover al Secretario General del órgano jurisdiccional en cita. (Arts. 265.2, b) y 273.2, c))

Por otra parte, a la Sala Central compete elegir, de entre los magistrados propietarios de cada Sala Regional foránea y a propuesta del Presidente del Tribunal, a quien fungirá como Presidente de tal Sala, quien desempeñará su encargo durante el respectivo procedimiento electoral ordinario. (Art. 266.2, i))

La facultad de designar a los respectivos Jueces Instructores y Secretario General de Acuerdos corresponde a las Salas Central y Regionales foráneas, a propuesta de cada Presidente, previo acuerdo entre éste y el Presidente del Tribunal Federal Electoral. (Arts. 266.2, j); 267.2, c) y 274.1, d))

Al Presidente del Tribunal compete la designación del Secretario Administrativo, de los titulares y demás personal de las Coordinaciones, así como del personal administrativo de

servicios generales y, en su caso, del personal jurídico y administrativo de la Sala de Segunda Instancia. (Art. 273.2, d))

Por cuanto hace a los Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y demás personal jurídico y administrativo de las Salas Central y Regionales foráneas, su nombramiento se acuerda entre el pluricitado Presidente del Tribunal y el respectivo Presidente de las Salas mencionadas. (Arts. 273.2, i) y 274.1, d))

2.2 Sanciones

La facultad sancionadora del Tribunal Federal Electoral se divide en tres ámbitos distintos; por una parte están las sanciones administrativas, por otra las laborales y, en apartado distinto, las de naturaleza jurisdiccional.

2.2.1 Sanciones Administrativas

De gran importancia resultan en esta materia las reformas constitucionales y legales de 1993, que incorporaron a los ordenamientos jurídicos nuevos procedimientos sancionadores, aumentando el número de sujetos sancionables, incrementando el catálogo de conductas tipificadas como faltas o infracciones y, consecuentemente, la trascendencia de las sanciones a los funcionarios electorales, partidos políticos, simpatizantes de éstos, ciudadanos en general y autoridades que intervienen, directa o indirectamente, en el procedimiento electoral federal.

En términos generales está prevista la facultad sancionadora del Tribunal en el artículo 39 del Código de la materia, el cual establece literalmente que:

"1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos de los artículos 342 y 343 del presente ordenamiento.

"2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Tribunal Federal Electoral con independencia de la responsabilidad civil o penal que en su caso pudiera exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, dirigentes y candidatos."

A su vez, los artículos 338, 342 y 343-A del citado ordenamiento jurídico disponen lo siguiente:

Artículo 338

"1. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en multa de cincuenta a doscientas veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal. Será determinada y en su caso aplicada por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 343 de este Código."

Artículo 342

"1. Los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

"a) Con multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

"b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

"c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

"d) Con la suspensión de su registro como partido político; y

"e) Con la cancelación de su registro como partido político.

"2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior les podrán ser impuestas a los partidos políticos cuando:

"a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

"b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral o del Tribunal Federal Electoral;

"c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3 de este Código;

"d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b) fracción III de este Código;

"e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el artículo 49-A de este Código;

"f) Sobrepasen durante una campaña electoral los topes a los gastos señalados en el artículo 182-A de este Código; y

"g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

"3. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en el artículo 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código."

Artículo 343-A

"1. A quien viole las disposiciones de este Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación y, en su caso, aplicación de la multa, se seguirá en lo conducente el

procedimiento señalado en el artículo 343 de este Código."

Conforme al pluricitado artículo 343 del Código, la facultad sancionadora del Tribunal se ejerce por la Sala Central, a la cual debe comunicar el Instituto Federal Electoral las irregularidades en que hubiera incurrido el ciudadano, partido político o cualquiera otro sujeto de Derecho y remitirle la información, así como la documentación que obre en su poder.

El presunto infractor deberá ser emplazado para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, bajo apercibimiento que de no contestar, en tiempo y forma, se tendrán por presuntivamente ciertas las infracciones que se le imputen (Art. 161, a) del Reglamento); en este escrito podrá aportar los medios probatorios que considere pertinentes, sujetándose al catálogo establecido limitativamente en el diverso artículo 327 del Código de la materia.

Sólo en vía de excepción es admisible la prueba pericial contable, siempre que el órgano juzgador así lo considere pertinente, debiendo ser desahogada con cargo al partido político responsable. (Art. 343.2)

Vencido el plazo de cinco días, el Tribunal deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los quince días siguientes, salvo que se ordene la realización de diligencias adicionales o que por la naturaleza de los elementos probatorios aportados se

requiera de un plazo mayor. (Arts. 343.4 del Código y 163 del Reglamento Interior)

Al resolver, la Sala Central deberá tomar en consideración las circunstancias particulares del caso concreto y la gravedad de la falta. En esta sentencia, que será definitiva e inatacable, la Sala podrá absolver, total o parcialmente, al presunto infractor o decidir que debe ser sancionado. (Art. 343.6 del Código y 164 del Reglamento)

De ser procedente la imposición de la sanción, para su determinación, el órgano juzgador debe tomar en cuenta las mencionadas particularidades del caso y gravedad de la infracción; la sanción deberá ser más severa para el supuesto de reincidencia. (Arts. 343.5 y 343-A)

El infractor sancionado pagará en la Tesorería de la Federación la multa que le sea impuesta; para este efecto contará con un plazo improrrogable de quince días, computado a partir de la notificación de la sentencia; en caso de oposición del sancionado, el Tribunal podrá solicitar a la autoridad competente la aplicación del procedimiento económico coactivo.

Por cuanto hace a las sanciones previstas en los incisos b al e del párrafo 1 del artículo 342 antes transcrito, su ejecución queda a cargo del Consejo General del Instituto, previa notificación de la sentencia emitida por la Sala Central.

2.2.2 Sanciones Laborales

También como consecuencia de las reformas y adiciones constitucionales y legales de 1993, se atribuyó esta facultad al Tribunal Federal Electoral, estableciendo en su vigente Reglamento Interior que las sanciones laborales, de esencia administrativa, son la amonestación, suspensión, remoción y cese; las cuales podrán ser impuestas sin sujetarse al orden enunciado (Art. 70); entendiéndose cada una de las sanciones en los términos siguientes:

Amonestación es la llamada de atención al servidor adscrito al Tribunal, haciendo de su conocimiento las faltas en que ha incurrido, apercibiéndolo que en caso de reincidencia se le impondrá una sanción más severa. (Art. 71)

La suspensión es el acto por el que se deja sin efecto temporalmente, hasta por treinta días, la relación de trabajo existente entre el Tribunal y sus servidores. (Art. 72)

La remoción es el cambio de adscripción de un servidor del Tribunal, en tanto se resuelve su situación laboral. (Art. 73)

Cese es la terminación de la relación de trabajo entre el Tribunal y su servidor, por haber incurrido éste en acciones u omisiones graves en el desempeño de sus funciones. (Art. 73)

Una vez cometida la acción u omisión constitutiva de la infracción, el superior jerárquico del servidor infractor lo hará del conocimiento del Presidente de la Sala o del Tribunal, según corresponda, por conducto del Secretario General de Acuerdos o del Secretario General del Tribunal respectivamente.

Corresponde al Pleno del Tribunal Federal Electoral la facultad de remover, a propuesta de su Presidente, al Secretario General de este órgano jurisdiccional. (Arts. 265.2, b) y 76, a) del Reglamento)

A las Salas Central y Regionales compete la facultad de solicitar al Presidente del Tribunal la suspensión, remoción o cese de su Secretario General de Acuerdos y de sus Jueces Instructores. (Arts. 266.2, k) y 267.2, e))

Asimismo, los Presidentes de las Salas Central y Regionales pueden solicitar al Presidente del Tribunal la suspensión, remoción o cese de los Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y demás personal jurídico y administrativo de la Sala respectiva. (Art. 274.1, o))

Finalmente cabe decir que, excepción hecha del Secretario General, al Presidente del Tribunal corresponde decretar la suspensión, remoción o cese de cualquier servidor de este órgano jurisdiccional. (Art. 273.2, p))

Compete igualmente al Presidente del Tribunal establecer las reglas para que, previamente a la imposición de la sanción, se oiga en defensa al infractor quien, una vez sancionado, se podrá inconformar ante el Pleno, de acuerdo con el procedimiento especial previsto en el artículo 337-B del Código de la materia. (Arts. 284.3 del Código en cita y 67, g) del Reglamento)

Para la determinación de la sanción que se ha de imponer se tomará en cuenta la naturaleza y gravedad de la falta cometida por el responsable; las consecuencias que de ella emanen; el grado de responsabilidad del infractor, así como sus antecedentes, condiciones y circunstancias socio-económicas; en su caso, el beneficio obtenido por el sujeto activo de la infracción, el daño o perjuicio ocasionado y el hecho de ser o no infractor reincidente. (Art. 74 del Reglamento)

2.2.3 Sanciones Jurisdiccionales

Con el Decreto de reformas legales de 1993, el legislador adicionó el artículo 326, con los párrafos 4 y 5, que son al tenor literal siguiente:

"4. Para hacer cumplir sus determinaciones, mantener el buen orden y exigir que se le guarde el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Federal Electoral podrá hacer uso discrecionalmente de los medios de apremio y correcciones disciplinarias siguientes:

- "a) Apercibimiento;
- "b) Amonestación;

"c) Multa hasta por cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal; y

"d) Auxilio de la fuerza pública.

"5. Los medios de apremio serán aplicados por los Presidentes de las Salas del Tribunal."

Las adiciones resultan acertadas, si se toma en consideración que así tendrán plena eficacia y respetabilidad las decisiones del Tribunal; que se podrán hacer cumplir incluso contra la voluntad del destinatario, siendo congruente esta situación con su naturaleza de "...máxima autoridad jurisdiccional electoral..." (Art. 41 constitucional, párrafo décimo tercero)

3. Competencia Jurisdiccional

3.1. Dos precisiones necesarias

Si bien ha quedado precisada la connotación *lato sensu* de la voz **competencia**, también es cierto que resulta indispensable mencionar su acepción *stricto sensu* en el ámbito del Derecho Procesal; siendo necesario además señalar los criterios de clasificación de la competencia jurisdiccional para determinar, posteriormente, la que corresponde al Tribunal.

3.1.1 Definición de competencia jurisdiccional

El maestro Cipriano Gómez Lara afirma que la competencia "...es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado

órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones..."; en otras palabras dice que "...es el límite de esa función (jurisdiccional del Estado), el ámbito de validez de la misma..."(60)

En términos similares, los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga afirman que "...la competencia es, en realidad, la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto."

Al respecto aclaran que "...para que un Juez o Tribunal tenga competencia para conocer de un determinado asunto se precisa que, hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás Jueces y Tribunales de su mismo grado. Un Juez o Tribunal pueden tener jurisdicción y carecer de competencia. La competencia, por el contrario, no puede existir sin la jurisdicción."(61)

A semejanza de las anteriores definiciones, el maestro José Becerra Bautista sostiene que "...la **competencia** es el límite de la jurisdicción o como dice MORTARA: es la parte de poder jurisdiccional poseída por cada magistrado.

"La imposibilidad de que una sólo persona resuelva todas las controversias, ha originado esta institución que tiende,

(60) Ob. Cit.- P. 174.

(61) Ob. Cit.- P. 74.

precisamente, a hacer posible la administración de justicia en un Estado. La jurisdicción se fracciona entre muchos tribunales y jueces en porciones iguales o desiguales. El efecto de esta distribución es obligar a las partes a acudir, precisamente, al tribunal competente."(62)

Con expresiones que revelan un predominante criterio civilista, el maestro Carlos Arellano García define a la competencia jurisdiccional como "...la aptitud derivada del Derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercitar derechos y cumplir obligaciones, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional dentro de los límites en que válidamente puede desarrollarse esa aptitud."(63)

A su vez, el profesor uruguayo Eduardo J. Couture ha aseverado categóricamente que "...la competencia es una medida de jurisdicción. Todos los jueces tienen jurisdicción; pero no todos tienen competencia para conocer en un determinado asunto... La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez... es la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico: aquel específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional. En todo aquello que no le ha sido atribuido, un juez, aunque sigue teniendo jurisdicción, es incompetente."(64)

(62) Ob. Cit.- Pp. 14 y 15.

(63) Ob. Cit.- P. 362.

(64) Ob. Cit.- P. 29.

En opinión de Piero Calamandrei, "...la competencia es... ante todo, una determinación de los poderes jurisdiccionales de cada uno de los jueces; pero, como esa limitación de poderes se manifiesta prácticamente en una limitación de las causas sobre las cuales puede ejercerlos cada juez, el concepto de competencia se desplaza así, por un fenómeno de metonimia: de medida subjetiva de los poderes del órgano judicial, pasa a ser entendida, prácticamente, como medida objetiva de la materia sobre la cual está llamado en concreto a proveer el órgano judicial, entendiéndose de este modo por competencia de un juez el conjunto de causas sobre las cuales puede él ejercer, según ley, su fracción de jurisdicción." (65)

De lo expuesto se desprende incuestionablemente que la competencia no es sino la delimitación o acotación jurídica, en este particular, de la función jurisdiccional; en otras palabras, es la determinación del ámbito jurídico en el cual puede actuar válidamente un órgano jurisdiccional.

3.1.2 Criterios de clasificación de la competencia

Múltiples y semejantes son los criterios expuestos para determinar la competencia jurisdiccional, constituyendo mayoría las opiniones que aluden a la materia, cuantía, grado y

(65) Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen II.- Ediciones Jurídicas Europa-America.- Buenos Aires, Argentina, 1962.- P. 137.

territorio; sin embargo, la sistematización propuesta por Chiovenda parece ser la más completa, clara y funcional.

El profesor italiano sostiene que "...se llama **competencia** de un tribunal el conjunto de las causas en que puede ejercer, según la ley, su jurisdicción, y en otro, se entiende por competencia esta facultad del tribunal considerada en los límites en que le es atribuída... la competencia es actualmente más la extensión de un **deber** que el límite de un **derecho**... el estudio de la competencia incluye principalmente el examen de los criterios que sirven para determinarla... según las afinidades que existen entre los diferentes criterios y su diversa importancia, podemos mejor agruparlos del siguiente modo:

- "1° Criterio **objetivo**.
- "2° Criterio **funcional**.
- "3° Criterio **territorial**.

"El criterio **objetivo** se desprende, sea del **valor** o cuantía de la causa (competencia por la cuantía), sea de su **naturaleza** (competencia por la materia). El criterio basado en la naturaleza de la causa se refiere, por lo general, al especial contenido de la relación jurídica deducida en juicio...

"El criterio **funcional**... deriva de la naturaleza... o de las exigencias especiales de las **actuaciones** que el magistrado está llamado a ejercer **en un proceso**. Las cuales... pueden estar

repartidas entre distintos órganos en la misma causa (así, hay jueces de primera y... de segunda instancia...de conocimiento... de ejecución); o bien son de tal naturaleza que deben ser confiadas al juez de un territorio determinado, en vista precisamente de sus exigencias, dando lugar a una competencia en la que el elemento **funcional** se combina con el territorial.

"El criterio **territorial** hace referencia a la circunscripción territorial... asignada a... cada órgano jurisdiccional. Las **diversas** causas de la misma clase se asignan a jueces del mismo tipo, pero que ejercen funciones en sitios distintos, y la asignación obedece a varias circunstancias: sea el hecho de que el demandado resida en un lugar dado (*forum domicilii*, *forum rei*), o el que la obligación haya sido contraída en un lugar determinado (*forum contractus*), o que el objeto del litigio se encuentre en un sitio determinado (*forum rei sitae*), etc.

"La **conexión** y la **identidad** de las causas no son por sí un criterio de competencia, sino más bien... de desplazamiento de la competencia. La conexión es un vínculo existente entre varias causas, que aconseja su **unión**; la identidad la impone..."(66)

3.2 Competencia del Tribunal

Siguiendo el criterio sostenido por Chiovenda se analizará la competencia atribuída, constitucional y legalmente, al Tribunal.

(66) Ob. Cit.- Pp. 175 a 177.

3.2.1 Competencia por materia (67)

El criterio objetivo de clasificación de la competencia alude a la naturaleza de los asuntos sometidos al conocimiento del órgano jurisdiccional; en este sentido, la competencia fundamental del Tribunal es la materia contenciosa-electoral, que constituye la razón de su existencia y que debería ser la única de que conociera este órgano estatal.

Toda vez que a grandes rasgos ha quedado precisado este ámbito competencial, al analizar los antecedentes y la naturaleza del Tribunal, no se hace mayor comentario al respecto, amén de que una parte considerable del presente trabajo está destinado substancialmente al estudio pormenorizado del tema.

(67) Es incuestionable que esta clasificación obedece a la necesidad de especialización en el conocimiento de las diversas ramas en que se divide el Derecho, independientemente del motivo que dé origen a la complejidad de la materia; asimismo, atiende a un indispensable principio de división del trabajo.

En opinión del procesalista mexicano **Cipriano Gómez Lara**, "Este criterio competencial surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna, que entraña, a su vez, la necesidad de una división del trabajo jurisdiccional... Cuando el lugar crece y se desarrolla... surgen una serie de especializaciones judiciales... que dependen de la aparición de nuevas ramas jurídicas y de la estructura del régimen político, del lugar en donde dicha jurisdicción se desenvuelva. En un régimen federal... los órganos judiciales federales surgen frente a los órganos judiciales comunes o locales y, por otro lado, aparecen tribunales del trabajo, administrativos, fiscales, militares, de derecho burocrático, agrarios, etc. Es, pues, ésta, la división de la competencia en función... de las normas jurídicas sustantivas que deberán aplicarse para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, presentado a la consideración del órgano respectivo".- Ob. Cit.- P. 176.

Por otra parte, debido a las reformas de 1993, el Tribunal experimentó una ampliación considerable de sus atribuciones jurisdiccionales, pues, por primera vez se le otorgó la facultad de conocer y resolver conflictos de intereses de trascendencia jurídica entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Así, en el numeral 337-A del Código se establece expresamente que "...las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por la Sala Central del Tribunal...", previéndose en dicho numeral el procedimiento a seguir, complementado con lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Tercero del vigente Reglamento Interior del Tribunal, que establecen respectivamente las disposiciones generales y las especiales para resolver dichas diferencias o conflictos, que no se explican en el presente trabajo por trascender su objetivo.

Además, también se le confirió la facultad de resolver las diferencias o conflictos que surjan entre el propio Tribunal y sus servidores, estableciéndose en el numeral 337-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales las reglas del procedimiento respectivo, que han sido integradas con las disposiciones contenidas en los Capítulos I y III del precitado Título Tercero del Reglamento Interior del Tribunal.

En los dos casos de competencia laboral se ha establecido, en los citados artículos del Código de la materia, que las

sentencias dictadas por el Tribunal Federal Electoral serán definitivas e inatacables.

Al respecto cabe tener presente el texto del párrafo décimo cuarto del artículo 41 constitucional, que a la letra dispone:

"El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley... las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo..."

3.2.2 Competencia por territorio(68)

Conforme al texto del párrafo décimo quinto del artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación:

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley."

En acatamiento del transcrito precepto constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha estructurado al Tribunal Federal Electoral en cinco Salas Regionales, Central y foráneas, congruente con la división del

(68) "La competencia de los órganos judiciales en función del territorio, implica una división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social... debe decirse que existen órganos, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienen, en materia territorial, competencia sobre todo el territorio de la República. Y, en un orden jerárquico descendente, encontramos órganos judiciales que sólo tienen esa competencia territorial en un pequeño municipio o delegación..." - GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Pp. 177 y 178.

territorio nacional en cinco circunscripciones plurinominales, para la elección de diputados al Congreso de la Unión, según ha sido explicado con antelación.

Cada una de las Salas, Central y Regionales foráneas, del Tribunal, durante los procedimientos electorales ordinarios, tiene competencia, en su respectiva circunscripción, para resolver los recursos de apelación y de inconformidad que interpongan los ciudadanos, partidos, asociaciones y agrupaciones de naturaleza política, en los términos del Libro Séptimo del Código de la materia, así como del Libro Octavo del propio ordenamiento, para el caso específico de la Sala Central, con relación a la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La competencia territorial es esencial, para obligar a los interesados a comparecer precisamente ante la Sala Regional competente, siendo causal de notoria improcedencia la no interposición del recurso ante el órgano del Instituto o Sala del Tribunal que realizó el acto o dictó la resolución cuestionada (Arts. 313.2, a); 316.1, a) y 317); cabe aclarar que en esta materia no se da la prórroga de jurisdicción. (69)

(69) La prórroga de la competencia territorial "...es un fenómeno negocial o de disposición del proceso por las partes, y que consiste en un sometimiento anticipado... mediante un pacto, a un juez distinto o diferente del que normalmente debiera de conocer el asunto... el cual... sólo puede darse en asuntos privados, que no afecten al interés ni al orden públicos y en los que las partes tengan la libre disposición de sus derechos".- GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Pp. 177 y 178.

3.2.3 Competencia funcional

Si bien la aplicación de los criterios objetivo y territorial cobra gran relevancia en el Derecho Procesal Electoral Mexicano, también es cierto que el criterio funcional tiene gran trascendencia en esta materia, toda vez que, además de la competencia por grado, el Tribunal Federal Electoral tiene otra que se determina en función del tiempo y del espacio, como se explica a continuación.

3.2.3.1 Competencia por grado (70)

El Tribunal Federal Electoral en su origen fue de única instancia, aún cuando las resoluciones dictadas al resolver los recursos de inconformidad eran susceptibles de revisión, modificación y revocación por los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, conforme a lo dispuesto en el párrafo penúltimo del artículo 60 constitucional, vigente en 1990, como ha sido explicado con antelación. (71)

(70) "Este criterio presupone... diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la... división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional. Así, la primera instancia se lleva ante jueces de primer grado y la segunda, ante jueces de apelación o de segundo grado. Es... el problema de la competencia en función del grado o instancia del tribunal ante el cual se promueve. El... de primera instancia no puede conocer asuntos de segunda y, viceversa, el... de segunda instancia no puede, por regla general, conocer de los asuntos de primera instancia".- GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- P. 176.

(71) No obstante esta situación constitucional, no podía hablarse de un procedimiento electoral biinstancial, en estricto Derecho porque, como afirma el procesalista italiano Giuseppe

Como consecuencia de las reformas de 1993 se instituyó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, concediéndole la facultad de conocer del recurso de reconsideración, que los partidos políticos pueden interponer, única y exclusivamente, en contra de las sentencias de fondo que recaigan a los recursos de inconformidad hechos valer en tiempo y forma. (Arts. 41, párrafo décimo sexto y 60 párrafo tercero de la Constitución; 268.2; 295.1, d); 300.1, c) 303.1 y 323 del Código)

En virtud de estas reformas, el Tribunal Federal Electoral es órgano jurisdiccional de única instancia en la resolución del recurso de apelación, porque los fallos emitidos en esta materia alcanzan la naturaleza de cosa juzgada, siendo definitivos e inatacables. (Art. 334.2)

En cambio, el proceso electoral federal es biinstancial en cuanto a la impugnación de los cómputos distritales, de entidad o de circunscripción, según el caso particular, tratándose de la

Chiovenda, "...la distribución del conocimiento de un pleito entre los jueces de distinto grado presupone en ellos homogeneidad de competencia objetiva y territorial".- Ob. Cit.- P. 222.

En cambio, entre los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión y el Tribunal Federal Electoral no existía, evidentemente, homogeneidad de competencia, sin necesidad de entrar a la distinción del criterio objetivo y territorial, toda vez que eran de naturaleza totalmente distinta, con ámbitos de competencia diferentes y diversa esencia en su función electoral, pues en tanto el Tribunal resolvía jurídicamente las controversias político-electorales, la calificación de los Colegios era esencialmente política, salvo cuando se trataba de modificar o revocar una sentencia de Tribunal, que sólo podía ser por razones jurídicas, como ha sido ya precisado.

elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa; existiendo la misma situación respecto de la declaración de validez y el otorgamiento de las correspondientes constancias de validez y mayoría, así como en la asignación de senadores de primera minoría, toda vez que la sentencia de fondo recaída al recurso de inconformidad hecho valer puede ser impugnada ante la Sala de Segunda Instancia, a través del recurso de reconsideración ya mencionado. (Art. 295.1, c) y d), fr. I)

Por otra parte, el Tribunal actúa como órgano uniinstancial, por conducto de la Sala de Segunda Instancia, al conocer del recurso de reconsideración interpuesto en contra de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, caso en el cual, no obstante lo previsto en el párrafo segundo del artículo 60 constitucional, no procede el recurso de inconformidad sino, en forma inmediata y directa, el aludido de reconsideración. (Art. 295.1, d), fr. II)

Sin embargo, es una hipótesis *sui generis* la mencionada en el párrafo precedente, porque en una primera fase procede el recurso de inconformidad en contra del cómputo de circunscripción, si se argumenta que hubo error aritmético (Art. 295.1, c), fr. IV); como no existe impedimento legal, la sentencia que se emita en este recurso será impugnable a través de la reconsideración (Art. 295.1, d), fr. I); una vez resuelto este recurso podrá el Consejo General del Instituto Federal

Electoral hacer la correspondiente asignación de Diputados por el principio de representación proporcional. (Art. 262)

En una segunda fase, es decir, una vez hecha la asignación de diputados, también procede el recurso de reconsideración, pero ahora en contra de la asignación misma y no del cómputo de circunscripción. (Art. 295.1, d) fr. II)

En otro orden de ideas, el Tribunal Federal Electoral actúa como órgano jurisdiccional uniinstancial al conocer de los conflictos o diferencias laborales surgidos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, ya que la Sala Central, que es la competente en esta materia, resuelve en única instancia, de manera definitiva e inatacable. (Art. 337-A.1, i))

También resuelve en una sola instancia, a través del Pleno, las diferencias o conflictos surgidos entre el propio Tribunal Federal Electoral y sus servidores; la sentencia dictada en esta materia es igualmente definitiva e inatacable. (Art. 337-D.1 d))

Finalmente se debe decir que subsiste una hipótesis de calificación mixta -jurídico-política- de las elecciones federales, tal es el caso del procedimiento indispensable para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos del artículo 295, párrafo 1, c) fracciones I y III del Código, es procedente el recurso de inconformidad para

impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección presidencial, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; asimismo, procede esta impugnación por error aritmético en el cómputo distrital de dicha elección.

La sentencia de fondo que dicte la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, sin que exista precepto jurídico que así lo establezca, podrá ser revisada, modificada o revocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Colegio Electoral conforme a lo previsto en la fracción I del artículo 74 constitucional, al ser éste un ente soberano facultado para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, adquiriendo la resolución del Colegio Electoral carácter de **definitiva e inatacable**.

3.2.3.2 Competencia geo-cronológica

Un caso muy especial de competencia funcional es el que se presenta en el Derecho Procesal Electoral, conforme a la estructura actual y a la asignación de facultades que hace el legislador en favor del Tribunal Federal Electoral.

Ha sido expuesta con antelación la división del territorio nacional, en función de la densidad poblacional ciudadana, en cinco circunscripciones electorales plurinominales; asimismo se ha dicho que, correlativamente, el Tribunal Federal se organiza

en cinco Salas, una Central y cuatro Regionales foráneas, cuya competencia espacial está determinada por la división territorial y poblacional en cita; sin embargo, no es éste el único criterio de distribución de facultades jurisdiccionales electorales, sino que tiene especial relevancia la cronología electoral, esto es, el tiempo en el cual acaecen los hechos, se desahogan los procedimientos, realizan los actos o se emiten las resoluciones que motivan la interposición de los recursos electorales, cuyo conocimiento y resolución se atribuye a las diversas Salas del Tribunal.

Así, se puede leer en el epígrafe del numeral 294 del Código de la materia lo siguiente:

"1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán, en los términos señalados en este Título, con los siguientes medios de impugnación..."

Por otra parte, el epígrafe del numeral 295 dispone:

"1. Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación..."

De los preceptos transcritos con antelación se deduce que, conforme al calendario electoral, el tiempo se divide en función de la certeza sobre la realización periódica de elecciones federales, quedando por una parte el lapso que transcurre entre

dos procedimientos electorales ordinarios y, por la otra, el período durante el cual se prepara y efectúa cada uno de estos procedimientos jurídico-políticos.(72)

De acuerdo con esta cronología electoral federal se determina la competencia de las Salas Regionales: Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca, sin que ello signifique la existencia de una competencia por turno, ya que ésta se da cuando hay al mismo tiempo varios órganos jurisdiccionales facultados para conocer de un mismo asunto, bien a elección de las partes o por determinación del órgano competente del respectivo Tribunal.(73)

En este particular la competencia se determina simultáneamente por razón del tiempo y del espacio, toda vez que si se ubica el tema durante el período de realización de un procedimiento electoral federal ordinario, el Tribunal estará funcionando a

(72) Conforme a lo previsto en el artículo 174 del Código, el procedimiento electoral ordinario (denominado indebidamente proceso), se divide en cuatro etapas, el de preparación de la elección, que empieza en la primera semana del mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral, correspondiendo ésta a la segunda etapa, que principia a las 8:00 horas del primer domingo del mes de julio y termina con la clausura de la casilla; la tercera etapa, denominada de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones, se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos distritales y finaliza con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto o con las resoluciones que, en su caso, emita la última instancia del Tribunal Federal Electoral. Finalmente, la cuarta etapa corresponde a la calificación de la elección de Presidente de la República, que se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye con la declaración de validez de la elección.

(73) Cfr. PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- Pp. 165 y 166.

través de sus cinco Salas, una Central y cuatro Regionales foráneas; por ende, cada una de ellas tendrá la facultad de conocer y resolver los recursos de apelación y de inconformidad que se interpongan, en los términos de los artículos 295 y 300.1, b) del Código de la materia, en contra de las autoridades electorales administrativas cuya sede esté en el ámbito de su circunscripción plurinominal; en cambio, si la cuestión competencial se plantea durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos de la mencionada naturaleza, de acuerdo con lo previsto por los numerales 294 y 299, párrafo primero, inciso b del precitado ordenamiento jurídico, la única competente para conocer del referido recurso de apelación -el de inconformidad no es procedente en este lapso, por motivos evidentes- será la Sala Central, hipótesis en la cual su competencia espacial abarcará todo el territorio nacional.

Por otra parte, tratándose de los conflictos o diferencias emergentes de la relación laboral existente entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, independientemente de la época en que sean planteados, la única competente en toda la República, es la Sala Central del Tribunal (Arts. 266.2, d); 298.1; 299.2 y 337-A), lo cual trasciende el criterio puramente territorial de distribución de facultades jurisdiccionales, ubicándose fundamentalmente en el aspecto práctico o funcional, si se tiene presente que dicha Sala Central es de carácter permanente, a diferencia de las restantes Salas Regionales, que son periódicas. (Arts. 266.1 y 267.1)

En cuanto al conocimiento y resolución de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, sólo tiene competencia, en todo el territorio nacional e independientemente de la época en que surja el conflicto, el Pleno del propio Tribunal Federal Electoral. (Arts. 265.2, c); 298.2 y 337-B)

Finalmente, confirmando este criterio funcional de acotación de la competencia jurisdiccional, en atención esencialmente del tiempo, cabe decir que durante los procedimientos electorales federales extraordinarios, el conocimiento y resolución de los recursos de apelación e inconformidad y, en su caso, los de revisión, corresponde exclusivamente a la Sala Central del Tribunal, que tiene competencia para este efecto en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 266.2, c))

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

- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.**- Proceso, Autocomposición y Autodefensa.- Tercera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1991.
- ARELLANO GARCIA, Carlos.**- Teoría General del Proceso.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.
- BECERRA BAUTISTA, José.**- El Proceso Civil en México.- Décima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto.**- Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos.- Segunda edición.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1990.
- CALAMANDREI, Piero.**- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen II.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1962.
- CARNELUTTI, Francesco.**- Instituciones del Proceso Civil.- Volumen I.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1959.
- COUTURE, Eduardo J.**- Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Décima quinta reimpresión de la tercera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1990.
- CHIOVENDA, Giuseppe.**- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen II.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1989.
- DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.**- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Décima novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

FAIREN GUILLEN, Víctor.- Teoría General del Derecho Procesal.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

FERRER MUÑOZ, Manuel.- La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S.A. de C. V.- México, D. F., 1990.

LAMPUE, Pedro.- La noción de acto jurisdiccional.- Editorial Jus.- México, D. F., 1947.

ORTIZ URQUIDI, Raúl.- Derecho Civil.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1986.

ORTOLAN, M.- Instituciones de Justiniano. Edición bilingüe.- Editorial Heliasta S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1976.

OVALLE FAVELA, José.- Teoría General del Proceso.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1991.

PATIÑO CAMARENA, Javier.- Derecho Electoral Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

ROCCO, Ugo.- Tratado de Derecho Procesal Civil.- Tomo I.- Segunda reimpresión de la primera edición.- Editorial Temis. Bogotá y Editorial Depalma. Buenos Aires.- 1983.

SCIALOJA, Vittorio.- Procedimiento Civil Romano.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1954.

TENA RAMIREZ, Felipe.- Leyes Fundamentales de México. 1808-1991.- Décima Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

E N S A Y O S

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México.- Cuadernos de CAPEL. No. 29.- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.- San José, Costa Rica, 1989.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel.- La Calificación de las Elecciones en México.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "Tricoel".- Unión Gráfica, S. A.- México, D. F., 1988.

ELIAS MUSI, Edmundo y GALVAN RIVERA, Flavio.- Justicia Electoral.- En: PARTICIPACION.- Publicación Oficial del Consejo Estatal Electoral en Guerrero, México.- Año I. No. 2.- Chilpancingo, México, octubre de 1992.

FRANCO GONZALEZ SALAS, J. Fernando.- El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su Función y su Futuro.- En: Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988.

----- La calificación de elecciones.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

GALVAN RIVERA, Flavio.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Federal.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D.F., 1989.

----- Tribunal Federal Electoral. Estructura y Competencia.- Ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal A. C. y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma del México.- México, D. F., 1994.

GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- La Jurisprudencia en México.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

----- Tribunal Federal Electoral: Naturaleza Jurídica.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Victoria de Durango, México, 1994.

GALVAN RIVERA, Gregorio.- Tribunal de lo Contencioso Electoral. Creación. Integración y Competencia.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D.F., 1989.

NAVARRETE MONTES DE OCA, Tarsicio.- Legislación de México y de otros Países sobre la Calificación Definitiva de las Elecciones.- En: Los Derechos Políticos como Derechos Humanos.- Colección: La Democracia en México.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM y Desarrollo de Medios, S. A. de C. V.- México, D. F., 1994.

RABASA GAMBOA, Emilio.- Introducción General: Las Reformas de 1991, 1993 y 1994.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique.- Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral.- En: Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988.

ENCICLOPEDIAS Y OTRAS FUENTES

BOLETIN del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Federal Electoral.- Año 2. N° 1.- Enero-febrero de 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1992.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas Primera, Segunda y Tercera de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.- 29 de mayo de 1987.

Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo XXVI.- Editorial Driskill, S.A.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

Jurisprudencia y Tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Editorial cumbre, S.A.- Tomo V.- Vigésima primera edición.- Tomo VI.- Vigésima segunda edición.- México, D.F., 1984.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

L E G I S L A C I O N*

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (1928)

Código Federal Electoral (1987)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

Constitución de las Siete Leyes (1836)

Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1991)

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1993)

DECRETOS DE REFORMAS ELECTORALES DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

6 de diciembre de 1977

* El año de identificación corresponde a la publicación de los ordenamientos jurídicos en el Diario Oficial de la Federación.

15 de diciembre de 1986

6 de abril de 1990

3 de octubre de 1990

3 de septiembre de 1993

24 de septiembre de 1993

19 de abril de 1994

18 de mayo de 1994

00781

13
2ej
V. 3

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. III

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GALVAN HIDERA, FLAVIO

1996

CAPITULO TERCERO
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
AUTORIDAD JUDICIAL NO ELECTORAL

I. INTRODUCCION

El subtítulo asignado a este Capítulo, por supuesto, no es casual y tampoco una verdad de Perogrullo; es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es autoridad electoral porque, de acuerdo con el sistema constitucional y legal mexicano, tienen esta naturaleza jurídica exclusivamente el Instituto Federal Electoral, en el orden administrativo y el Tribunal Federal Electoral, en el ámbito jurisdiccional.

La Suprema Corte, en cambio, es el órgano jurisdiccional más alto de la República, en el que, junto con los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal y el Jurado Federal de Ciudadanos, la soberanía nacional ha depositado el ejercicio del Poder Judicial Federal. (Arts. 94 de la Constitución y 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

No obstante las precisiones que anteceden, al hablar de justicia electoral no es posible ni permitido omitir la referencia al máximo Tribunal Judicial de la República, tanto por su aludido carácter, como por la posición y participación que ha mantenido en el transcurso de la Historia Patria, claro es, única y exclusivamente por cuanto al renglón del apasionante quehacer político-electoral nacional.

Así, durante la segunda mitad del siglo XIX, a propósito de la garantía constitucional de legalidad, cobraron especial relevancia las famosas y cuestionadas Tesis Iglesias y Tesis Vallarta, sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia en materia político-electoral, so pretexto de analizar la denominada competencia de origen de las autoridades.

En el transcurso del siglo XX, cuyo ocaso se vislumbra ya en el cercano horizonte, la intervención del más alto tribunal judicial de la República, en el ámbito del Derecho Electoral, se ha caracterizado fundamentalmente por la facultad indagatoria que le ha sido constitucionalmente atribuida, cuando existen hechos que presumiblemente impliquen violación al voto público, en tratándose de la elección de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, amén de la tan debatida procedencia o improcedencia del Juicio de Amparo, en contra de actos, resoluciones o declaraciones de organismos y autoridades en materia electoral, dando origen a diversos criterios

relevantes e incluso a tesis de jurisprudencia, que se mencionan en párrafos posteriores.

Aunado a lo anterior, es de tomar en consideración también la facultad, constitucionalmente otorgada a la propia Suprema Corte, para conocer del recurso de reclamación electoral que se expone más adelante.

De lo enunciado con antelación resulta claro porqué se debe estudiar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este apartado, destinado al análisis de las autoridades electorales.

II. BOSQUEJO HISTORICO(1)

La mayoría de los tratadistas de la Historia del Derecho Mexicano coincide en buscar y encontrar los antecedentes de la

(1) Cfr. **BARRAGAN BARRAGAN, José**.- Introducción al Federalismo (La formación de los Poderes en 1824).- Primera reimpression de la primera edición.- Colección Fin de Milenio. Universidad de Guadalajara.- Jalisco, México, 1994.- Pp. 229 a 292.- **CABRERA, Lucio**.- El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1968.-Pp. 11 a 56.- **DE LA TORRE VILLAR, Ernesto**.- Estudios de Historia Jurídica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.- Pp. 257 a 292.- **FERRER MUÑOZ, Manuel**.- La Formación de un Estado Nacional en México. (El Imperio y la República Federal: 1821-1835).- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.- Pp. 249 a 263.- **PALLARES, Jacinto**.- El Poder Judicial o Tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana.- Imprenta del Comercio, de Nabor Chávez.- México, 1874.- Pp. 28 a 48.- **SOBERANES FERNANDEZ, José Luis**.- El Poder Judicial Federal en el siglo XIX.- Segunda edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

actual Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Derecho que estuvo vigente bajo la dominación española.

Igualmente, es punto de coincidencia general que el primer antecedente está en la **Real Audiencia y Chancillería**, instituída el 29 de noviembre de 1527, que si bien es verdad no constituía el máximo órgano jurisdiccional de la Nueva España, porque estaba supeditada jerárquicamente al **Real y Supremo Consejo de Indias**, establecido el 1° de agosto 1524, con residencia en Madrid, también es cierto que en la práctica era excepcional que un asunto llegara al conocimiento del Consejo, razón por la cual la Audiencia Real era, de hecho, un auténtico tribunal superior, en torno del cual se desarrollaba toda la vida jurisdiccional novohispana.

Esta estructura jurisdiccional fue modificada, evidentemente, al ser instituido el principio de división de poderes en la naciente Monarquía Constitucional Española, según lo previsto en la Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, cuyo artículo 242 dispuso expresamente que "La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales."

Para satisfacer este mandato, también por disposición de la Carta Magna Gaditana, se estableció en la Corte el Supremo Tribunal de Justicia (Art. 259), amén de prever la creación de juzgados de primera instancia.

Además, se dividió el territorio del Imperio Español en 27 distritos judiciales, al frente de los cuales debía existir una audiencia, las que se organizaron conforme al Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, emitido también por las Cortes Gaditanas el 9 de octubre de 1812.

Se considera indispensable traer a la memoria los aludidos antecedentes del Derecho Español, así como los específicos de la Nueva España porque, una vez consumada la independencia de México en fecha 27 de septiembre de 1821, la Soberana Junta Provisional de Gobierno dispuso, mediante Decreto de 5 de octubre del año precitado, que se habilitaba y confirmaba interinamente a todas las autoridades coloniales, entre ellas las Audiencias de Guadalajara y México, asumiendo esta última las funciones de tribunal supremo, según Decreto de 21 de enero de 1822, pero sólo en tanto era creado el que desde su origen tuviera tal naturaleza.

En su oportunidad, mediante diverso Decreto de 26 de febrero de 1822, el primer Congreso Constituyente que se dió México, en su vida independiente, confirmó a todos los tribunales y justicias establecidos en forma interina, a fin de que continuaran su función de administrar justicia

El 31 de octubre de 1822, Agustín de Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, que vino a substituir al disuelto

primer Congreso Constituyente. En febrero de 1823, la Junta aprobó el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, el cual previó, en sus artículos 78 a 80, la creación de un Supremo Tribunal de Justicia; pero, una vez reinstalado el Congreso Constituyente, en fecha 17 de marzo del propio año, dicho Reglamento fue declarado nulo.

A través de diverso Decreto de 23 de junio de 1823, el Congreso Constituyente, con la finalidad de substituir a la vieja audiencia territorial, de raíz colonial, estableció formalmente al Supremo Tribunal de Justicia, aun cuando únicamente con carácter provisional.

Instalado solemnemente el nuevo Congreso, en fecha 7 de noviembre de 1823, se dió a la tarea de elaborar la Constitución del gobierno federal, en tanto, dió como primer fruto el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de fecha 31 de enero de 1824, en cuyo artículo 18 dispuso que en el seno del recién instituido gobierno republicano, representativo, popular y federal, se ejercía el Poder Judicial por conducto de una Corte Suprema de Justicia, así como por los tribunales que se establecerían en cada Estado.

Finalmente, en el artículo 123 de la Constitución Federal de 4 de octubre 1824, se previó que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito,

razón por la cual se puede considerar válidamente que con este Ordenamiento Fundamental se inicia la historia constitucional del más alto Tribunal de la República Mexicana, como parte fundamental de un sistema judicial autónomo.

En fecha 15 de marzo de 1825 quedó formalmente instalada la primera Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada la primaria generación de ministros con los señores: Miguel Domínguez (Corregidor de Querétaro), José Ysidro Yáñez, Manuel de la Peña y Peña, Juan José Flores Alatorre, Pedro Vélez, Juan Gómez Navarrete, Juan Ignacio Godoy, Francisco Antonio Terrazo, José Joaquín Avilés y Quiroz, Antonio Méndez y Juan Raz y Guzmán, a quienes tomó juramento constitucional el Presidente de la República, don Guadalupe Victoria.

Para el día 14 de febrero de 1826, el Congreso de la Unión dotó al más Alto Tribunal de la República con su primera ley orgánica, denominada Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia y, el 13 de mayo del propio año, aprobó el Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República. A fin de completar la trilogía reglamentaria de la primigenia estructura orgánica del Poder Judicial Federal se expidió, en fecha 20 de mayo de 1826, el ordenamiento regulador de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Sin embargo, la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, se vió interrumpida en 1835,

con el triunfo del Partido Conservador en el Congreso, el cual inició su primer período sesiones, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, el 4 de enero de ese año. Durante el segundo período de sesiones, iniciado el 16 de julio de 1835, se propuso el sistema unitario de gobierno, que fue instituído mediante ley aprobada el 23 de octubre de ese año, bajo el título: Bases para la nueva Constitución, con la cual se dió fin al gobierno federal.(2)

No obstante los disturbios internos y la Guerra de Texas, además de las fuertes presiones recibidas para instituir el gobierno unitario, el Congreso Constituyente prosiguió sus trabajos, que culminaron con el establecimiento del sistema centralista y la expedición de la Constitución de las Siete Leyes, habiendo sido promulgada previamente la Primera Ley el 15 de diciembre de 1835, concluídas las restantes el día 6 de diciembre de 1836 y aprobada la minuta respectiva el 21, para finalmente, dividida en siete estatutos, entregar la Constitución al gobierno, en fecha 30 de diciembre de 1836.

En esta etapa de la Historia Patria se unificó la organización interna del Poder Judicial, cuyo ejercicio se depositó en la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los

(2) Previamente se había acordado la unificación de las dos Asambleas del Congreso de la Unión, a fin de simplificar el procedimiento legislativo, razón por la cual, a partir del 14 de septiembre de 1835, el Poder Legislativo Federal sesionó mediante una sola Cámara, suspendiendo la vigencia del sistema bicameral.

Departamentos, los de Hacienda y en los juzgados de primera instancia, quedando suprimidos los juzgados de distrito, así como los tribunales de circuito. (Ley Quinta, Art. 1)

En cada Departamento se estableció un Tribunal Superior, además de sendos juzgados de primera instancia, para el despacho de las causas civiles y criminales, en cada cabecera de Distrito, así como en las cabeceras de Partido, cuando lo dispusiera expresamente la respectiva Junta Departamental, con acuerdo del gobernador. (Ley Quinta, Arts. 18 y 25) (3)

Esta situación prevaleció hasta el triunfo del partido liberal en 1847, año en el que se retornó al sistema de gobierno federal, por mandato del Acta de Reformas a la Constitución de 1824, cuya discusión concluyó el 17 de mayo de 1847, siendo jurada y promulgada el día 21, publicada en fecha 22. Como consecuencia, se restablecieron también los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

Bajo el gobierno centralista, iniciado en 1835 y hasta 1843, la Suprema Corte de Justicia quedó supeditada al Supremo Poder Conservador, toda vez que, en los términos del artículo 12 de la Segunda Ley, dicho órgano político tenía facultades para

(3) Bajo el sistema de gobierno centralista fueron suprimidos los Estados libres y soberanos en su régimen interior, para dividir el territorio nacional en Departamentos, éstos en Distritos y éstos, a su vez, en Partidos. El gobierno estaba a cargo, respectivamente, de un gobernador, un prefecto y un subprefecto. (Ley Sexta, Arts. 1, 4, 16 y 19)

declarar la nulidad de los actos de la Corte, si para ello fuere excitado por alguno de los otros dos poderes y sólo en el supuesto de que hubiere "...usurpación de facultades." (4)

La Constitución de 1836 estuvo vigente hasta 1841, año en el que por acuerdo de los generales Mariano Paredes y Arrillaga, Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna, en fecha 28 de septiembre, se expidió el denominado Plan o Bases de Tacubaya, que desconoció al Ejecutivo y Legislativo instituídos, no así al Judicial, ordenando expedir nueva convocatoria para elegir a un extraordinario Congreso Constituyente, el cual celebró su sesión de apertura el 10 de junio de 1842, para ser disuelto a fines de ese año, como consecuencia del cuartelazo articulado por Santa Anna el día 11 de diciembre.

A gusto de los conservadores, el 12 de junio de 1843, el propio general Antonio López de Santa Anna sancionó una nueva Constitución centralista, denominada Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicada el día 14, emanada de la Junta Nacional Legislativa o Junta de Notables, instalada el 6 de enero de ese año, integrada con 80 personas previamente designadas, el 23 de diciembre de 1842, por Don Nicolás Bravo, a la sazón presidente sustituto de la República. Este ordenamiento constitucional estuvo en vigor hasta 1846, en que al triunfo del

(4) Independientemente de la tendencia ideológica que cada quien asuma, es incuestionable que esta disposición tiene una gran trascendencia histórica, por ser el primer intento mexicano por instituir el juicio de control constitucional.

movimiento del partido liberal, iniciado con el levantamiento del general Mariano Salas y formalizado en el Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de ese año, se dió vigencia nuevamente a la Carta Magna de 1824, según Decreto de fecha 22 del mismo mes y año y el especial de 2 de septiembre, relativo a las facultades constitucionales de la Corte.

En la Constitución de 1843 no se previó ya la existencia del Supremo Poder Conservador, razón por la cual desapareció formalmente el órgano de control político sobre la Corte y con él el correlativo control de supremacía constitucional; en cambio, se concedió al Presidente de la República la facultad de "Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad á los culpables." (Art. 87, fr. IX)

Con el mencionado triunfo liberal, el 6 de diciembre de 1846 inició sus sesiones un nuevo Congreso, simultáneamente ordinario y Constituyente, en el que predominaron los moderados, seguidos por los liberales puros, en el cual casi habían desaparecido los conservadores. Tanto en el seno de este Congreso, como en la correspondiente Comisión de Constitución, se formaron dos grupos disidentes, uno proponía la restauración lisa y llana de la vigencia de la Constitución de 1824 y el otro sostenía la necesidad de reformar algunas instituciones no convenientes para

el país. Mediante Dictamen de 5 de abril de 1847 se decretó la vigencia plena de la precitada Ley Suprema, como única Constitución legítima del país, "...mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso."

Al Dictamen de la mayoría se anexó el famoso voto particular de Don Mariano Otero, único miembro disidente de la Comisión de Constitución, quien propuso no sólo la vigencia de la Carta Fundamental de 1824, sino también del Acta Constitutiva y del documento por él formulado que intituló Acta de Reformas.(5)

Durante la sesión celebrada el 16 de abril de 1847, el Congreso rechazó el aludido Dictamen de la mayoría y, en la del día 22, inició el análisis y discusión del voto particular de Don Mariano Otero. Los debates concluyeron el 17 de mayo siguiente, fecha en la que, con algunas modificaciones y adiciones aceptadas por su autor, el Congreso aceptó la propuesta Acta de Reformas que, bajo el rubro Acta Constitutiva y de Reformas, fue

(5) El fruto más importante de estas disidencias y procedimiento de revisión constitucional es, sin duda alguna, el célebre Voto Particular de Don Mariano Otero, de fecha 5 de abril de 1847, debido al cual se instituyó el juicio de amparo en el orden federal, que ya existía en Yucatán desde 1841, gracias a la visión jurídica de Don Manuel Crescencio Rejón.

En el artículo 19 de su proyecto de Acta de Reformas, Otero propuso que: "Los tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley ó del acto que lo motivare."

sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el día 18 del precitado mes y año, jurada y promulgada el día 21, publicada al día siguiente.(6)

Derrotada y derrocada definitivamente la dictadura de Antonio López de Santa Anna, como consecuencia de la Revolución de Ayutla iniciada el 1° de marzo de 1854 por el coronel Don Florencio Villarreal y concluída el 9 de agosto de 1855, el general Juan N. Alvarez, en su carácter de Presidente interino, convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual se reunió en la Ciudad de México hasta el 17 de febrero de 1856; en tanto, se expidió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de fecha 23 de noviembre de 1855, también conocida como Ley Juárez, que le restituyó a la Suprema Corte de Justicia esta denominación.

Asimismo, en fecha 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort, designado presidente sustituto, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que sólo tuvo vigencia teórica hasta que se promulgó la Constitución del 57.

Después de un año aproximado de arduo trabajo, el 5 de febrero de 1857 fue jurada solemnemente la Constitución Política de la República Mexicana, cuya vigencia inició el 16 de septiembre del

(6) De esta manera se dió por concluído también el período 1824-1847, durante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se debatió entre el sistema federal de gobierno y el modelo centralista, sin experimentar grandes diferencias en uno y otro.

propio año. Esta Carta Fundamental vino a consolidar la existencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución judicial que se agigantó con la consagración definitiva del Juicio de Amparo en los artículos 101 y 102, al serle atribuída la facultad de conocer y resolver, en última instancia, las controversias suscitadas por leyes o actos de autoridad que vulneren las garantías individuales.(7)

Con esta Ley Suprema se transformó de manera radical el papel secundario que la Corte había tenido bajo la vigencia de la Constitución de 1824, para constituirse en tribunal encargado de la interpretación de las disposiciones constitucionales, culminando esta evolución con las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987, que derogan su facultad casacionista, tornándolo en auténtico tribunal de constitucionalidad únicamente.(8)

A pesar de la grandeza jurídica de la Carta Magna de 57, es necesario recordar que debido al pronunciamiento del general Zuloaga, en fecha 17 de diciembre de 1857, enarbolando el Plan de Tacubaya, se suspendió la vigencia de la Constitución y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, amén de abrogar la Ley Juárez, según Decreto de 28 de enero de 1858. Aunado a lo anterior cabe agregar que, una vez iniciada la Guerra de

(7) El Juicio de Amparo es considerado justamente, por la mayoría de los tratadistas, un postulado de eminente carácter liberal y federalista, honra y prez del sistema jurídico mexicano.

(8) Cfr. **FIX-ZAMUDIO, Héctor.**- Presentación del libro de **Soberanes Fernández, José Luis.**- Ob. Cit.- Pp. 13 y 15.

Reforma, la Suprema Corte dejó de funcionar, razón por la cual el Presidente Juárez dispuso, por Decreto de 22 de noviembre de 1858, que los tribunales superiores de los Estados asumieran las facultades que a ella correspondían.

Concluída la Guerra de Reforma, el Congreso de la Unión determinó la reinstalación de la Suprema Corte, según Decreto de 27 de junio de 1861, haciendo las correspondientes designaciones en diverso Decreto de 2 de julio, en el que dispuso además que se regiría el supremo órgano judicial por la Constitución de 1857 y la ley de 18 de mayo de 1826.

En 1862, por Decreto de 29 de julio, el Presidente Juárez expidió el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estuvo en vigor hasta la promulgación del Código de Procedimientos Federales de 1897.

Diez años después (1867) triunfó definitivamente el movimiento del partido liberal contra el conservador, habiendo desaparecido previamente del panorama político el grupo de los moderados; así se consolidó la restauración de la República y, según Decreto de 20 de noviembre de 1868, publicado el día 23, se inició una nueva etapa en la Historia de la Corte Suprema, constituída en tribunal de amparo de última instancia o grado.

Ya en la segunda década del siglo XX, al triunfo del movimiento revolucionario encabezado por el Ejército Constitucionalista, se

acordó la desintegración de la Suprema Corte, según Decreto de 14 de agosto de 1914, congruente con lo manifestado en el Plan de Guadalupe, a través del cual Venustiano Carranza, como Primer Jefe, desconoció tanto al Gobierno de Victoriano Huerta, como a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

Mediante diverso Decreto de 11 de julio de 1916 se reorganizó la Justicia Federal y se dispuso que las facultades correspondientes a la Suprema Corte serían ejercidas por el Primer Jefe, por sí mismo o por conducto de las personas o cuerpos nombrados en cada caso particular.

Finalmente, en el texto original de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se restableció la existencia, integración y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. ESTRUCTURA E INTEGRACION

1. Bosquejo histórico

El Supremo Tribunal de Justicia, primero en México con esta naturaleza jurídica, se integraba con trece ministros distribuidos en tres salas, la primera con tres y las otras dos con cinco ministros cada una; había además un fiscal común a las tres salas. No obstante su creación formal, en fecha 23 de junio de 1823, este Tribunal no se llegó a instituir en la práctica.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, se dispuso que la Corte se integraría con once ministros y un fiscal, distribuidos aquellos en tres Salas, integrada la primera con cinco ministros y con tres las dos restantes, previéndose expresamente que tal número podía ser incrementado o disminuído por el Congreso general. (Art. 124)

Igual disposición se mantuvo en el artículo 2° de la Quinta Ley de la Constitución centralista de 1836 y en la diversa Constitución Política de la República Mexicana de 1857, aun cuando en ésta se previó la existencia de cuatro ministros supernumerarios y un procurador general. (Art. 91)

Conforme al texto de la denominada Ley Juárez, la Corte se integraba con nueve ministros propietarios, cinco suplentes y dos fiscales; podía funcionar en pleno o en tres Salas, la primera era unitaria, la segunda se constituía con tres ministros y con cinco la tercera Sala.

En los términos de la Constitución del 1857, la Suprema Corte de Justicia funcionaba exclusivamente como tribunal pleno, fue hasta las reformas constitucionales al Poder Judicial, de 22 de mayo de 1900, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, cuando se dispuso que la Corte funcionaría en Pleno y en Salas, incrementándose a quince el número de Ministros; además, se otorgó al Ejecutivo Federal la

facultad de nombrar a los funcionarios del ministerio público y al Procurador General de la República, abandonando así el judicial sistema español, para adoptar el modelo francés de ministerio público. (9)

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se fijó la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con once ministros, funcionando siempre en tribunal pleno.

Por Decreto de Reformas de 14 de agosto de 1928, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año, se incrementó a dieciséis el número de ministros y se estableció que la Corte funcionaría "...en Tribunal Pleno o dividida en tres Salas, de cinco ministros cada una."

Mediante diverso Decreto de Reformas de 11 de diciembre de 1934, publicado en el Diario Oficial el día 15 del mismo mes y año, se modificó nuevamente el artículo 94 constitucional y, con ello, la estructura e integración numérica de la Suprema Corte, toda vez que se creó la Cuarta Sala o Sala del Trabajo y se incrementó a veintiuno el número de Ministros, reiterando la disposición de que funcionaría "...en Tribunal Pleno, o dividida en cuatro Salas de cinco ministros cada una..."

(9) Esta reforma constitucional motivó la del Código de Procedimientos Federales de 1897, para adecuarlo al nuevo texto de los artículos 91 y 96 de la Carta Magna. Las reformas y adiciones fueron promulgadas por el Presidente de la República el 3 de octubre de 1900.

A esta estructura e integración de la Suprema Corte de Justicia, por mandato imperativo contenido en el Decreto de reformas de 30 de diciembre de 1950, publicado oficialmente el 19 de febrero de 1951, se incorporaron cinco ministros supernumerarios, para conformar la Sala Auxiliar o Supernumeraria, previéndose expresamente que "...En ningún caso los Ministros supernumerarios integrarán el Pleno..."

Mediante Decreto de reformas de 19 de junio de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de ese año, se modificó una vez más el texto del artículo 94 constitucional, para establecer la posibilidad de que los ministros supernumerarios suplan en el Pleno a los numerarios.

Finalmente, por Decreto de reformas de 29 de julio de 1987, publicado oficialmente el 10 de agosto inmediato, se tornó optativo el aludido mandato constitucional de nombrar hasta cinco Ministros supernumerarios.

2. Estructura actual

Conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política, según Decreto de Reformas de 30 de diciembre de 1994, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1995, teniendo presente además lo dispuesto en los numerales 2°,

4° y 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, expedida por Decreto del Congreso de la Unión en fecha 19 de mayo del año mencionado en segundo término, publicado oficialmente el inmediato día 26, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona actualmente en Pleno y dos Salas.

Además, a propuesta del Presidente de la Corte, el Pleno ha de designar a un Secretario y un Subsecretario General de Acuerdos; por otra parte, el propio Presidente debe nombrar a los secretarios auxiliares de acuerdos, a los actuarios y al restante personal subalterno; salvo este último, todos los demás deben ser Licenciados en Derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional, castigado con pena privativa de la libertad mayor de un año. (Art. 9° de la Ley)

En cuanto a los Secretarios de Estudio y Cuenta, su nombramiento es facultad exclusiva de los ministros a cuya ponencia quedarán adscritos, debiendo cumplir en este caso las disposiciones reguladoras de la carrera judicial, prevista en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (Arts. 7° y 115, párrafo último)

Aunado a lo anterior se exige, al Secretario General de Acuerdos, tener práctica profesional mínima de cinco años, de preferencia en el Poder Judicial de la Federación. Igual requisito se establece para el Subsecretario General de Acuerdos

y para los Secretarios de Estudio y Cuenta, salvo que el plazo se reduce a tres años. (Art. 9°, párrafo último de la Ley)

Cada Sala, a propuesta de su Presidente, debe designar un Secretario y un Subsecretario de Acuerdos; nombra asimismo secretarios auxiliares de acuerdos, actuarios y personal subalterno, el cual debe cumplir los requisitos precisados con antelación, excepción hecha de la antigüedad de práctica profesional, que para el Secretario de Acuerdos se reduce a cuatro años. (Art. 20 de la Ley Orgánica)

3. Integración actual

En los términos de las vigentes disposiciones constitucionales y legales, el número actual de ministros que conforman a la Suprema Corte de Justicia es nuevamente de once, retornando a la integración prevista en el texto original de la Carta Magna de 1917, constituyéndose ahora cada Sala con cinco ministros, sin que el Presidente de la Corte forme parte de Sala alguna. (Arts. 94, párrafo segundo de la Constitución; 2°, 4° y 15 de la Ley)

Para integrar quorum en el Pleno de la Suprema Corte se requiere la presencia de siete ministros, salvo los supuestos previstos en el artículo 105, fracción I, párrafo penúltimo y fracción II de la Constitución, en los que se exige la asistencia mínima de ocho; en cambio, las Salas integran quorum con la presencia de cuatro ministros. (Arts. 4° y 15 de la Ley)

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, se toman por unanimidad o mayoría simple de votos, salvo cuando la Ley exige expresamente una mayoría calificada. Los ministros no podrán abstenerse de votar en caso alguno, a menos que tengan algún impedimento legal o no hubieren estado presentes al momento de la discusión del asunto. (Arts. 7° y 17 de la Ley Orgánica)

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según texto vigente a partir del 1° de enero de 1995,

"Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. 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 tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

"VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe

del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Por cuanto al nombramiento de los ministros, actualmente se hace por elección de la Cámara de Senadores, a la que el Titular del Ejecutivo Federal debe enviar una terna para que, dentro del improrrogable plazo de treinta días y previa comparecencia de los propuestos, se designe por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a quien ha de ocupar la vacante. Si el Senado no resolviera en el plazo mencionado, corresponderá el Presidente de la República hacer la designación, de entre los integrantes de la terna. (Art. 96, párrafo primero de la Constitución)

En cambio, si la Cámara de Senadores rechazara la terna en su totalidad, el Ejecutivo deberá proponer otra terna y si ésta corriera la misma suerte, el Presidente de la República designará, de entre esta segunda terna, a quien ocupará la vacante. (Art. 96, párrafo segundo de la Constitución)

El ciudadano que hubiere sido electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de entrar al ejercicio de su encargo, debe rendir la correspondiente protesta constitucional ante la Cámara de Senadores y, una vez iniciadas

sus funciones, no podrá aceptar ni desempeñar otro empleo o encargo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal y tampoco de los particulares, salvo en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, siempre que sea de carácter honorífico, esto es, no remunerado. (Art. 101, párrafo primero de la Carta Magna)

Las licencias formuladas por los ministros, para retirarse temporalmente del encargo, si no excedieren de un mes, podrán ser concedidas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que sean superiores a este plazo sólo podrán ser autorizadas por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, sin que en supuesto alguno pueda exceder de dos años. La excepción a las dos reglas mencionadas en primer lugar se surte cuando los ministros, a propuesta del Presidente de la propia Corte, son electos para integrarse a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, hipótesis en la cual se estará a lo dispuesto en la norma especial. (Arts. 99, párrafo segundo y 41, párrafos décimo sexto y décimo noveno de la Constitución)

Para el caso de que un ministro falleciera o se separara definitivamente del cargo, la vacante deberá ser cubierta en los términos antes precisados; de igual forma se debe proceder si la licencia solicitada es superior a un mes, con la precisión, en este último supuesto, de que el nuevo nombramiento es de carácter interino. (Art. 98 constitucional)

La renuncia al cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia sólo procederá por causas graves, hipótesis en la cual será sometida al Titular del Ejecutivo; si éste la acepta, deberá remitirla al Senado para su estudio y aprobación, en su caso. (Art. 99, párrafo primero de la Constitución)

Cabe destacar, que quien ha ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia está impedido para comparecer como patrono, abogado o representante de algún interesado, ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, independientemente del proceso de que se trate. Este impedimento prevalece durante dos años, computados inmediatamente después de la fecha de retiro. (Art. 101, párrafo segundo de la Constitución)

Durante el mismo plazo de dos años, los exministros no podrán aceptar y desempeñar el cargo de secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador de la República, diputado federal, gobernador de alguna entidad federativa o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, a menos que el interesado sólo hubiere sido ministro con carácter provisional o interino. (Arts. 95, fr. VI y 101, párrafo tercero de la Ley Suprema de la Federación)

Los impedimentos precisados con antelación son aplicables igualmente a los ministros de la Corte que gocen de licencia. La

contravención a las prohibiciones se sanciona con la pérdida del cargo en el Poder Judicial de la Federación, incluidas las prestaciones derivadas de éste, independientemente de las demás sanciones legalmente establecidas. (Art. 101, párrafos cuarto y quinto de la Constitución)

Finalmente, cabe destacar que el nombramiento de ministro tiene vigencia durante quince años, a menos que en este plazo sobrevenga incapacidad física o mental o que haya necesidad de remover al titular, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal, que establece las responsabilidades de los servidores públicos (Arts. 108 a 114). Quien ha desempeñado este encargo no podrá ser electo para un nuevo período, salvo que su nombramiento hubiere sido con carácter provisional o interino. (Arts. 94, párrafos penúltimo y último de la Constitución y 8° de la Ley Orgánica)

Las limitaciones y prohibiciones antes precisadas son altamente positivas, porque tienen como fin hacer realidad, en la vida cotidiana, la institución de la carrera judicial, a partir de la responsabilidad más modesta hasta la cumbre más elevada que representa el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, con la pretensión simultánea de desvincular el quehacer jurisdiccional del administrativo, pero sobre todo del político de carácter partidista, para no contaminar, para no viciar, la alta y noble encomienda de impartir justicia, la cual sólo existe cuando, amén de pronta, es objetiva e imparcial.

IV. NATURALEZA JURIDICA

1. Introducción

Precisar la naturaleza jurídica de una institución en particular o de cualquier objeto de conocimiento jurídico en general, para muchos estudiosos del Derecho, es una necesidad esencial y tema de gran trascendencia teórica y pragmática; para otros, en cambio, carece de toda importancia y utilidad práctica el planteamiento enunciado, así como la posible solución de esta cuestión que resulta tener, para ellos, consecuencias de carácter puramente especulativo o teórico.

Para un amplio sector de los estudiosos de la gran Enciclopedia Jurídica, el tema resulta no sólo atractivo o interesante, sino incluso maravilloso, apasionante, que no se encierra en la esfera de lo meramente especulativo, que va hasta el origen, transcurre por el tiempo y el espacio en seguimiento de la evolución del objeto de conocimiento, llega al momento presente y se proyecta hacia el futuro, no con fines teóricos exclusivamente, sino pragmáticos también; no únicamente por el conocimiento mismo, por la ciencia pura, sino teniendo en mente además que el Derecho y sus instituciones son un medio al servicio del hombre, al servicio de la sociedad; por esta razón se habla actualmente de una nueva asignatura en el estudio de la Ciencia del Derecho, la denominada **Prospectiva Jurídica**.

2. División de poderes

Es claro que la cuestión enunciada en el título de este apartado atiende a la naturaleza jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inmersa en la denominada doctrina de la **división de poderes**; tema planteado por vez primera en el pensamiento del filósofo de Estagira, en los términos siguientes:

"Hablemos ahora, en general y con respecto a cada constitución, de las cuestiones que en seguida ocurren, para lo cual hemos de tomar como punto de partida el que respectivamente les convenga. **En todas las constituciones hay tres elementos** con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. **Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república**, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, **uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas**, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, **y el tercer elemento es el poder judicial.**"(10)

Posteriores estudiosos de la materia han reiterado, modificado e incluso ampliado la tesis expuesta originalmente por

(10) **ARISTOTELES**.- Política.- Libro Cuarto. Capítulo XI.- Décimo segunda edición.- Colección "Sepan Cuantos...", No. 70.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.- P. 235.

Aristóteles; entre ellos cabe destacar la presencia de Maquiavelo, Locke y Montesquieu. A juicio del profesor Elisur Arteaga Nava, únicamente Maquiavelo advirtió la aplicación pragmática de la teoría, sólo "...él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu." (11)

En contraposición a la comentada teoría constitucional de la división de poderes está el pensamiento de Thomas Hobbes, quien con razonamientos sumamente interesantes postula la tesis contraria, al precisar literalmente: **"División del poder soberano. Existe una sexta doctrina directa y llanamente contraria a la esencia de un Estado; según ella el soberano poder puede ser dividido. Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro. En virtud de estas doctrinas los hombres sostienen principalmente a algunos que haciendo profesión de las leyes tratan de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del poder legislativo."** (12)

Es convicción reinante entre los tratadistas modernos de la teoría del Derecho Constitucional, que la tesis de la estricta y

(11) Derecho Constitucional. Tomo I.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.- P. 35.

(12) Leviatán o la materia, forma y poder de una República, Eclesiástica y Civil.- Cuarta reimpression de la segunda edición.- Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.- México, D.F., 1990.- P. 267.

hasta contrapuesta división de poderes ha sido plenamente superada, para aludir actualmente a la necesaria división y cooperación de funciones públicas o estatales, a pesar de las disposiciones decimonónicas contenidas en las vigentes constituciones. Así lo ha expresado, de manera clara y categórica, el constitucionalista Karl Loewenstein al señalar:

"...el principio de la separación de poderes pertenece al bagaje estándar del Estado constitucional. Incluso la más joven colección de constituciones después de la segunda guerra mundial se mantiene firme en dicho principio, sin tener en cuenta su superación y alejamiento de la realidad en el siglo XX. Un simple vistazo a la forma más corriente de gobierno, el parlamentarismo, hubiera podido convencer a los autores constitucionales de que el poder legislativo y el ejecutivo no están separados ni personal ni funcionalmente. Los miembros del gobierno son miembros del parlamento; se ha producido, pues, una integración de estos dos poderes. Sin embargo, es necesario reconocer que no sólo cuenta el hecho de que dogmas arraigados no pueden ser fácilmente descartados, sino que las razones para esta actitud conservadora de las nuevas constituciones yace en las dificultades casi insuperables de formular la nueva conformación del poder en el texto constitucional.

"Lo que en realidad significa la así llamada 'separación de poderes', no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones

-el problema teórico de la división del trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los **poderes** estatales, es en realidad la distribución de determinadas **funciones** estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de 'poderes', pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa...

"Es necesario tener bien claro que el principio de la necesaria separación de las funciones estatales según sus diversos elementos substanciales y su distribución entre diferentes detentadores, ni es esencial para el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente y válida para todo tiempo. El descubrimiento o invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en el siglo XVII y XVIII... Sólo el liberalismo constitucional identificó la libertad individual con la separación de 'poderes'..." (13)

(13) Teoría de la Constitución.- Editorial Ariel, S. A.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Barcelona, España, 1986.- Pp. 55 y 56.

3. Naturaleza de la Suprema Corte

Hechas, *grosso modo*, las precisiones filosófico-jurídicas que anteceden, es oportuno determinar la naturaleza jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, teniendo presente que la teoría de la división de poderes ha perdido actualidad en el Derecho Constitucional y que ahora se debe aludir, fundamentalmente, a la división y cooperación de funciones, para que el Estado en general y el Derecho en particular puedan alcanzar los fines que justifican su existencia.

Partiendo de estas premisas, sin olvidar la advertencia hecha en la nota introductoria, cabe señalar que el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez considera que "...la discusión en torno de la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un Poder, es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente. Este debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga, en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás Poderes. Tales objetivos pueden alcanzarse sin decidirse teóricamente por ninguna tesis. Si nuestra Constitución da el nombre de Poder al judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica que apuntaba Rabasa, pero suprimase de la ley suprema esa denominación y se advertirá

que con ello nada pierde, ni en su naturaleza ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación.

"Si dilucidar el punto controvertido no es de importancia para el legislador, menos lo es para el intérprete, cuando éste tiene ya una solución positiva en la ley, en el sentido de considerar como Poder al judicial, al par de los otros dos." (14)

Ante tales razonamientos cabe destacar que, en principio, le asiste la razón a tan distinguido profesor universitario mexicano porque, en verdad, la vigente Carta Fundamental de la Federación Mexicana establece literalmente que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..." (Art. 39); el cual "...ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..." (Art. 41, párrafo primero); previendo asimismo que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." (Art. 49)

Aunado a lo anterior es prudente adicionar que la soberanía nacional, manifestada a través del Congreso Constituyente de 1916-1917, destinó específicamente el Capítulo IV del Título Tercero de la Ley Suprema a contener las disposiciones fundamentales que regulan la existencia, estructura, organización, integración, competencia y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. (Arts. 94 a 107)

(14) Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.- Pp. 477 y 478.

Además, es igualmente incontrovertible que en las diversas Leyes Fundamentales que han estado vigentes en México, sin tomar en cuenta su orientación monárquica o republicana y, en esta última hipótesis, con independencia también de su tendencia federal o centralista, siempre se ha previsto de manera expresa que el Judicial es uno de los tres clásicos Poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía nacional.

En consecuencia, es claro que la naturaleza formal del Poder Judicial no suscita cuestionamiento alguno; sin embargo, si se abandona la cómoda postura dogmática y se analiza con detenimiento a dicho Poder, por sus características intrínsecas, por su estructura, integración, competencia y funcionamiento, seguramente la conclusión no será fácil, ni absolutamente convincente, amén de encontrar tesis no sólo diferentes, sino incluso contrapuestas, lo cual no trasciende únicamente en el campo de la teoría, sino también en la práctica, por las consecuencias que necesaria e imprescindiblemente ha de traer consigo el hecho de ser el Judicial un Poder frente al Ejecutivo y al Legislativo, guardando una situación de equilibrio de Poderes Públicos e incluso de control y, por ello, de pesos y contrapesos, en beneficio del principio de seguridad jurídica y de la estabilidad social.

Asumiendo esta postura crítica, el profesor González Casanova se ha dado a la tarea de analizar el modelo teórico y la realidad

de la estructura del Gobierno Mexicano, para llegar a la conclusión de que "El texto constitucional de México -como el de los demás países latinoamericanos- se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre 'la soberanía popular', las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los 'tres poderes' y las de los 'contrapesos y balanzas' del poder estatal, a que se refiere Madison en El Federalista, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas." (15)

Sin embargo, apunta el consultado maestro universitario, la realidad transita por caminos distintos y distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX.

No obstante su objetivo juicio crítico, cuando se ocupa de la Suprema Corte de Justicia, tras detallado análisis estadístico de los asuntos conocidos y resueltos por la Corte, a partir de 1917, tomando como punto de referencia fundamental el hecho de aparecer el Presidente de la República como autoridad responsable, el maestro González Casanova llega a la convicción "...de que la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos

(15) La democracia en México.- Décima séptima edición.- Serie Popular Era.- Ediciones Era, S. A.- México, D. F., 1986.- P. 23.

a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos...

"Que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder -con las características señaladas- parece no presentar lugar a dudas, lo cual no impide por supuesto que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad." (16)

Mediante la aplicación de un método diferente, consistente en el análisis de diversos preceptos de la vigente Constitución Política de la República, el maestro Antonio Carrillo Flores también llega a la conclusión de "...que la Constitución concibe a la Suprema Corte como un órgano que, como regla general... debe procurar el bien público a través del cumplimiento de la ley, y que sólo en situaciones excepcionales puede actuar políticamente, en el sentido estricto, esto es, tomando decisiones motivadas principalmente por el interés nacional. Pero aun en esos casos ello no significa autorización para que la Corte viole la ley; simplemente, a mi juicio, para que no se considere obligada a proceder de acuerdo con los precedentes por ella establecidos, sino atendiendo a las peculiaridades del caso que confronte." (17)

(16) Ob. Cit.- Pp. 36 y 37.

(17) La Suprema Corte Mexicana como Poder y como Tribunal.- En: La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1981.- PP. 68 y 69.

En cambio, el profesor Ignacio Burgoa Orihuela, sin cuestionar la naturaleza jurídica del Poder Judicial, sino aceptando ésta como verdad, explica que el poder entraña actividad, fuerza, energía o dinámica y que el poder constituyente "...es la soberanía misma en cuanto que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo, o sea, como un conjunto de normas de derecho básicas y supremas..."(18)

Agrega el profesor Burgoa: "Para que el Estado consiga los diversos objetivos... necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes... la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales, por ende, participan de sus atribuciones esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y

(18) Derecho Constitucional Mexicano.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.- Pp. 246 y 248.

Cabe advertir que su concepto de poder está basado en los proporcionados por Maurice Hauriou ("es una libre energía que gracias a su superioridad asume la empresa de gobierno y de un grupo humano por la creación continua del orden y el derecho"), Santo Tomás de Aquino ("el principio motor que dirige y establece en un grupo humano el orden necesario para conducirlo a su fin") y Francisco de Vitoria ("facultad, autoridad o derecho de gobernar la república civil"), quienes definen al poder en su acepción dinámica.- BURGOA, Ignacio.- Ob. Cit.- Derecho... .- Nota de pié de página No. 391.- P. 246.

la **coercitividad**... en virtud de dichos atributos el poder público, como **poder de imperio**, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado." (19)

Finalmente, el amparista mexicano Ignacio Burgoa señala: "La locución 'poder judicial' suele emplearse... en dos sentidos... el **orgánico** y el **funcional**. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual... denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos...

Al hacer referencia al artículo 94 constitucional, el maestro Burgoa dice: "Claramente se advierte que tal precepto utiliza el concepto de 'poder judicial de la Federación' como función pública primordialmente jurisdiccional en que se desenvuelve el poder del Estado federal mexicano, al disponer que tal función se deposita en los mencionados órganos, los cuales lo desempeñan dentro de su respectiva esfera competencial... Ahora bien, el multicitado poder... se desarrolla en dos distintas funciones jurisdiccionales que son, respectivamente, la **judicial propiamente dicha** y la **de control constitucional**...

(19) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 256.

"...cuando los órganos del Poder Judicial Federal... despliegan su actividad jurisdiccional de **control constitucional**, se colocan en una relación política, en el amplio sentido de la palabra, con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de la función...

"De lo expuesto con antelación se infiere que el Poder Judicial Federal, en el desempeño de... la función de control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los diversos casos que se presenten a su conocimiento." (20)

Asimismo, respetando la premisa de que el judicial sí es un Poder, el constitucionalista Jorge Carpizo reitera que, además de aplicar la ley al caso concreto controvertido, el Poder Judicial "...en muchos países posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. O sea, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la constitución. En estos casos, el poder judicial es el intérprete de última instancia de la constitución. Es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir."

(20) Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 805, 806 y 810.

No obstante la naturaleza apuntada, advierte el profesor Carpizo que "El poder judicial no posee fuerza material, sino su fuerza es la del derecho, la del orden jurídico, la de la constitución, y es una fuerza que se manifiesta todos los días. Donde no existe una buena administración de justicia, no puede haber confianza en el derecho ni tranquilidad en esa comunidad." (21)

Igualmente, sin cuestionar su calidad de poder sino aceptando esta premisa, el profesor Jaime F. Cárdenas Gracia advierte, sin embargo, que "El Poder Judicial federal en su desarrollo es coincidente con los momentos políticos nacionales. En general, se puede decir que ha sido un poder disminuido si se compara con poderes judiciales como el de Estados Unidos o de Europa occidental."

Argumenta el profesor universitario Jaime F. Cárdenas Gracia que el Judicial en México, "De los tres poderes es, sin lugar a dudas, el más débil y el más dependiente del Ejecutivo al grado de que éste no se ha preocupado por limitarlo constitucionalmente de manera excesiva como al Legislativo, sino que lo ha dejado hacer dentro de sus reducidos confines." (22)

(21) Derecho Constitucional I.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.- Pp. 305 y 306.

(22) Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1996.- Pp. 171 y 172.

Para superar esta criticable situación, aduce el profesor Cárdenas Gracia, "El Poder Judicial requiere en el Estado de derecho moderno satisfacer ciertos requisitos o principios que enumerados serían: el de independencia; el de responsabilidad; la existencia de un estatuto para los jueces que comprenda las bases para su selección, designación, inamovilidad, remuneración y responsabilidad; de unidad y exclusividad de la jurisdicción; autogobierno, y, en el caso de los Estados federales, federalismo judicial." (23)

De cuanto ha quedado expuesto con antelación es factible concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la clásica teoría de división de poderes, es un auténtico poder federal, cuya función es controlar la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo, para que se desarrolle dentro de los límites del orden constitucional.

No obstante, es absolutamente atendible la nueva tendencia de los estudiosos del Derecho Constitucional, al exponer la teoría de la división de funciones, que no puede ser estricta y menos aun contrapuesta, sino interdependiente, que conlleva en sí misma la idea de colaboración, de coordinación de funciones, para alcanzar los objetivos trazados por la soberanía nacional al erigir el Estado de Derecho, siendo ambos, Estado y Derecho, tan sólo un medio al servicio de la sociedad.

(23) Ob. Cit.- P. 161.

V. COMPETENCIA GENERICA

Siguiendo la ya clásica división tripartita de funciones desempeñadas por el Estado, en el ejercicio del Poder público que le ha conferido el pueblo soberano, al explicar la competencia genérica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se considera indispensable su exposición integral, razón por la cual se debe abordar el tema tanto en el renglón de la actividad legislativa, como en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

Como dato previo cabe señalar que, para el cumplimiento de sus atribuciones y el ejercicio de sus facultades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene anualmente dos períodos de sesiones ordinarias. El primero abarca del primer día hábil del mes de enero hasta el último día hábil de la primera quincena del mes de julio y, el segundo período ordinario de sesiones, del primer día hábil del mes de agosto al último día similar de la primera quincena de diciembre. (Art. 3° de la Ley Orgánica)

No obstante la regla establecida, nada impide al Pleno del más Alto Tribunal de la Nación sesionar, en forma extraordinaria, aun durante los períodos de receso, siempre que así lo solicite alguno de los Ministros, formulando su petición ante el Presidente de la Corte, para que emita la convocatoria respectiva. (Art. 5°, párrafo segundo de la Ley Orgánica)

1. Competencia legislativa

Bajo el rubro enunciado se comprenden las facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia, tanto en la Carta Magna de la República como en los respectivos ordenamientos legislativos ordinarios, a fin de establecer tesis de jurisprudencia y expedir disposiciones jurídicas reglamentarias.

1.1 Facultad jurisprudencial (24)

Determinado en el Capítulo precedente el concepto y la naturaleza jurídica de la **jurisprudencia**, en el presente apartado sólo queda señalar que la fundamental atribución de formar jurisprudencia, calificada por algunos juristas como exclusiva y única, corresponde al Poder Judicial de la Federación, el cual la establece por conducto de los Tribunales Colegiados de Circuito, en las materias de su particular competencia, así como a través de las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto dispone el párrafo séptimo del artículo 94 de la Ley Suprema de la Federación Mexicana que:

(24) Al analizar este tema es indispensable recordar que no ha sido modificada la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, razón por la cual se encontrarán disposiciones, situaciones e incluso explicaciones no congruentes con el actual régimen constitucional y legal del Poder Judicial de la Federación.

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

En cumplimiento del mandato expreso contenido en el precepto constitucional antes citado, el legislador ordinario previó en el párrafo segundo del artículo 193 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que el criterio asumido en ellas se sustente en cinco sentencias contínuas, esto es, no interrumpidas por alguna tesis en contrario, además de ser aprobadas por el voto unánime de los magistrados que integren el respectivo Tribunal Colegiado.

Similar disposición legal a la precisada con antelación existe, en la Ley de Amparo, sobre las facultades jurisprudenciales de las Salas y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque para establecer una tesis de jurisprudencia se exige también que en cinco sentencias consecutivas, esto es, no interrumpidas por una en contrario, se sostenga el mismo criterio, con la característica especial de requerir la votación mínima de cuatro ministros, en el supuesto de las Salas y de catorce en tratándose de asuntos que sean competencia del Pleno. (Art. 192, párrafo segundo de la Ley de Amparo)

Otra posibilidad de establecer tesis de jurisprudencia se da en la hipótesis de resolución de criterios contradictorios, sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito, al dictar sentencia en los juicios de amparo de su respectiva competencia. (Arts. 192, párrafo tercero, 195, fr. II, 197 y 197-A de la Ley de Amparo)

En el primer supuesto podrán denunciar la contradicción de criterios, ante la propia Suprema Corte de Justicia, cualquiera de dichas Salas, los Ministros que las integren, el Procurador General de la República y las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas.

La Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, decidirá dentro del plazo de tres meses qué tesis debe prevalecer. En el desarrollo de este procedimiento el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente del ministerio público que designe para ello, podrá exponer, en el transcurso del diverso plazo de treinta días, lo que a su representación considere pertinente. (Art. 10, fr. VIII, de la Ley Orgánica)

La sentencia que se dicte al resolver la contradicción se publicará en el Semanario Judicial de la Federación y tendrá carácter obligatorio, pero no afectará las situaciones jurídicas concretas originadas por las ejecutorias contradictorias, emitidas al fallar los correspondientes juicios de amparo.

Iguales disposiciones y procedimiento se aplican en la segunda hipótesis de contradicción de criterios, con la particularidad de que la respectiva denuncia la pueden efectuar, en ésta, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los propios Tribunales Colegiados resolutores, así como los magistrados que los integren, amén del Procurador General de la República y de las partes litigantes de cada caso. (Art. 22, fr. VIII, de la Ley Orgánica)

Las tesis de jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito obligan a los Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, así como a los tribunales administrativos y del trabajo, del orden común y del fuero federal, en tanto que la jurisprudencia de las Salas de la Suprema Corte es obligatoria además para los mencionados Tribunales Colegiados y la que establezca el Pleno de la Corte de Justicia de la Nación obliga también a las Salas de referencia. (Arts. 192 y 193, párrafo primero de la Ley de Amparo)

Durante su vigencia y a fin de resolver un caso concreto, los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren podrán solicitar, al Pleno de la Corte o a la Sala correspondiente, que modifique una determinada tesis de jurisprudencia que hubiese establecido con antelación; para ello

deberán expresar las razones que justifiquen plenamente la modificación. En esta hipótesis y si así lo considera pertinente, el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente del ministerio público que para tal objeto designe, podrá manifestar, dentro del plazo de treinta días, lo que a su representación legal corresponda. (Art. 197, párrafo último de la Ley de Amparo)

Igual disposición y procedimiento se debe acatar para la modificación de una tesis de jurisprudencia establecida por el Pleno de la Corte, con la particularidad de que únicamente en este supuesto la petición la pueden formular también las Salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación o los ministros que las integren.

En los casos de su respectiva competencia, el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia resolverán, en sentido positivo o negativo, la solicitud de modificación de una específica tesis de jurisprudencia; esta resolución deberá ser publicada en el Semanario Judicial de la Federación y, si decide obsequiar favorablemente la petición formulada, no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las ejecutorias previamente emitidas, que en su oportunidad fueron necesarias para establecer la tesis de jurisprudencia ya modificada.

Es de gran trascendencia recordar que la obligatoriedad de una tesis de jurisprudencia se interrumpe cuando se emite una

ejecutoria con criterio contrario, caso en el cual se requiere expresar las razones particulares que determinen la interrupción, haciendo referencia a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia. La nueva ejecutoria debe ser aprobada, si compete al Pleno de la Corte, por el voto mínimo de catorce ministros, de cuatro si la competente es una Sala y por unanimidad de votos, en tratándose de los Tribunales Colegiados de Circuito. (25)

En el ámbito de su respectiva competencia, al establecer una tesis de jurisprudencia, el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, deben aprobar el texto y rubro de la tesis, amén de numerarla de manera progresiva; además, la deben remitir, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para que sea publicada inmediatamente. Dentro del mismo plazo se ha de enviar la tesis de jurisprudencia al Pleno y a las Salas de la Corte, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su formación; asimismo, se debe integrar un archivo con absolutamente todas las tesis de jurisprudencia, para su consulta pública. (Art. 195 de la Ley de Amparo)

(25) Advierte el jusfilósofo mexicano **Eduardo García Máynez**, con gran acierto, que el legislador ha incurrido en grave error al establecer que una tesis de jurisprudencia se modifica o interrumpe cuando se emite una ejecutoria discrepante del criterio jurisprudencial, porque realmente se deroga, pues a ello equivale la extinción de su carácter obligatorio, sin que pueda surgir una nueva tesis de jurisprudencia, si no se cumplen los requisitos legales previstos para su formación.- Cfr. Ob. Cit.- Introducción... .- P. 71.

La parte interesada en invocar una tesis de jurisprudencia tiene la carga de precisar, en su respectivo recurso, el número, rubro y texto correspondiente, además de señalar al órgano jurisdiccional que la estableció. Si se trata de una tesis sustentada por un Tribunal Colegiado de Circuito, el correlativo Tribunal del conocimiento ha de verificar su existencia y aplicabilidad al caso concreto controvertido, pero si decide no asumir ese criterio, al resolver el específico juicio de amparo, debe expresar sus particulares consideraciones y enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia, para que resuelva la contradicción. (Art. 196 de la Ley de Amparo)

A cuanto ha sido expuesto con antelación es oportuno agregar que, en función de las nuevas atribuciones constitucional y legalmente concedidas al Poder Judicial de la Federación, el artículo 177 de su vigente Ley Orgánica dispone que:

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

Al respecto cabe señalar, sólo en vía de ejemplo, que sin hacer alusión textual a la existencia de una tesis o criterio jurisprudencial, el numeral 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos establece, en cuanto a la resolución de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que:

"Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales." (26)

Finalmente y sólo para advertir de manera clara la nueva orientación y trascendencia de las resoluciones de la Suprema Corte, es conveniente adicionar que el precepto en cita está vinculado, inmediata y directamente, con el diverso numeral 42 de la Ley Reglamentaria en consulta, que a la letra establece:

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

En consecuencia, para obtener el puntual acatamiento y eficacia plena de la sentencia que declare la invalidez de normas

(26) Como se puede advertir, reiterando el sentido de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la materia jurisprudencial, de la enumeración contenida en el precepto en cita quedan excluidos los tribunales electorales, tanto del fuero federal como del orden común, probablemente por la ya tradicional separación que de este quehacer estatal ha hecho el Poder Judicial de la Federación.

generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de su notificación a las partes y publicación en el Semanario Judicial, ordenará su inserción en el Diario Oficial de la Federación, así como en el órgano oficial de difusión en que tales normas fueron publicadas originalmente. (Art. 44 de la precitada Ley Reglamentaria)

1.2 Facultad reglamentaria

La facultad reglamentaria concedida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al texto de la legislación constitucional y legal actualmente en vigor, resulta aun más compleja y amplia, como se puede advertir de la exposición ejemplificativa, no exhaustiva y menos aun limitativa, que se hace a continuación:

a) Compete al Presidente, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de expedir el reglamento interior de esta institución. (Art. 14, fr. XIV, de la Ley Orgánica)

b) Mediante acuerdos generales emitidos por el Pleno de la Suprema Corte, éste y las Salas remitirán a los tribunales colegiados de circuito, para su resolución, los amparos en revisión que originalmente sean de la respectiva competencia de aquellos, siempre que sobre las materias correspondientes hubieren establecido tesis de jurisprudencia. (Arts. 11, fr. VI y 22 de la Ley Orgánica)

c) Se faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para que, a través de acuerdos generales y a fin de que sean resueltos, pueda remitir a las Salas los asuntos que inicialmente sean de su competencia. (Art. 11, fr. V, de la Ley Orgánica)

d) Asimismo, corresponde al Pleno de la Suprema Corte la facultad de determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas, amén de establecer, por el mismo medio, el sistema de distribución de los asuntos de que dichas Salas deban conocer. (Art. 11, fr. IV, de la Ley Orgánica)

e) Igualmente, es atribución del Pleno de la Corte determinar, a través de acuerdos generales, los días y horas hábiles en los que, durante los períodos legalmente establecidos, podrá celebrar sus sesiones ordinarias. (Arts. 5° y 11, fr. III, de la Ley Orgánica)

f) En términos similares, compete a las Salas de la Suprema Corte determinar, en acuerdos generales, los días y horas hábiles en los que, durante los períodos legalmente previstos, podrán celebrar sus sesiones y audiencias. (Art. 16 de la Ley en cita)

g) Corresponde además al Pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de reglamentar el funcionamiento de los órganos encargados de la compilación, sistematización y

publicación de las tesis, ejecutorias y jurisprudencia; de estadística e informática y del centro de documentación de la propia Corte. (Art. 11, fr. XIX, de la Ley Orgánica)

2. Competencia administrativa

Para el oportuno y eficaz ejercicio de todas sus facultades, tanto las que son de estricta naturaleza jurisdiccional, como de aquellas que son de carácter materialmente legislativo o intrínsecamente administrativo, el artículo 11 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece textualmente que al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación compete:

"I. Elegir a su presidente en términos de los artículos 12 y 13 de esta ley, y conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

"II. Conceder licencias a sus integrantes en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la suprema Corte de Justicia;

"IV. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

"VI. Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia

en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiado estima que el asunto debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

"VII. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquellas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de esta ley;

"VIII. Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica;

"X. Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte;

"XI. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;

"XII. Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación;

"XIII. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

"XIV. Nombrar, a propuesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia, al secretario general de acuerdos, al subsecretario general de acuerdos y al titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causa justificada, suspenderlos cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y formular denuncia o querrela en los casos en que aparecieren involucrados en la comisión de un delito;

"XV. Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación;

"XVI. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal;

"XVII. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación;

"XVIII. Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones;

"XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;

"XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y

"XXII. Las demás que determinen las leyes."

Esencialmente para efectos aclaratorios, se considera prudente y oportuno señalar que las facultades de administración,

vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de todo lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido conferidas al Consejo de la Judicatura Federal, por mandato expreso de la Carta Magna y de la respectiva legislación reglamentaria. (Arts. 94, 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 68 de la Ley Orgánica)

3. Competencia jurisdiccional

La exposición del tema antes enunciado tiene por objeto la explicación de las atribuciones otorgadas, constitucional y legalmente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto órgano supremo de la Federación Mexicana en el orden jurisdiccional, esto es, en la estricta connotación jurídica de la voz y que el común de los tratadistas del Derecho Constitucional clasifica en dos vertientes, por una parte la actividad judicial estatal propiamente conceptuada y, por la otra, la que caracteriza al Judicial como un auténtico Poder frente al Ejecutivo y al Legislativo, es decir, la altísima y exclusiva función de control constitucional de los actos de autoridad, para que todos, sin excepción, se ajusten invariablemente al sistema jurídico mexicano, tanto del orden constitucional como legal, emanado de aquel.

En consecuencia, conforme a lo previsto literalmente en el artículo 10 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, cuenta en la esfera de su competencia con la facultad para conocer y resolver:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

"a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y

"c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

"IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en

el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

"V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

"VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;

"VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas;

"IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;

"X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;

"XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

"XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes."

Por su parte, el artículo 105, fracciones I y II de la Carta Magna de la Federación Mexicana, que se cita en la diversa fracción I del precepto legal antes transcrito, establece literalmente que:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

"b) La Federación y un municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

"d) Un Estado y otro;

"e) Un Estado y el Distrito Federal;

"f) El Distrito Federal y un municipio;

"g) Dos municipios de diversos Estados;

"h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

"k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los

municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, y

"e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

Las aludidas fracciones II y III del artículo 103 de la Carta Magna de la Federación Mexicana, establecen expresamente la facultad de los tribunales judiciales federales para conocer y resolver las controversias que se susciten por leyes o actos, de las diversas autoridades federales, que vulneren o restrinjan la soberanía de las entidades federativas o la esfera de competencia del Distrito Federal y viceversa, hipótesis en las cuales es procedente el recurso de revisión, en contra de las sentencias de los Jueces de Distrito o de los Tribunales Unitarios de Circuito, siendo atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su conocimiento y resolución, en los términos del diverso numeral 107, fracción VIII, inciso b, de la propia Ley Suprema de la Federación.

Además, conforme al párrafo segundo del inciso constitucional precitado, la Suprema Corte tiene facultades de atracción para conocer de cualquier amparo en revisión, siempre que su interés y trascendencia así lo aconseje. Esta facultad se puede ejercer de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República.

Asimismo, en esta materia tiene especial relevancia la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en cuanto prevé la posibilidad de separar de su encargo y consignar al competente Juez de Distrito a aquella autoridad responsable que, una vez concedido el amparo, de manera inexcusable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el

cumplimiento de la sentencia; de ser excusable la conducta de la responsable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Corte le hará el requerimiento respectivo, otorgándole para ello un plazo prudente, bajo apercibimiento de proceder en los términos antes previstos para el caso de incumplir lo requerido.

De ser posible, por la naturaleza del acto reclamado, la Suprema Corte podrá disponer el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o bien a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Igualmente es necesario recordar que, por disposición expresa de la fracción XII del Apartado B del Artículo 123 de la Norma de Normas, es facultad exclusiva del Consejo de la Judicatura Federal conocer y resolver los conflictos que surjan entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, estando reservada la competencia correlativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el conflicto surja entre ésta y sus servidores.

Por otra parte, en los términos del artículo 21 de la tantas veces consultada Ley Orgánica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Salas, tiene en su esfera de competencia la facultad de conocer y resolver:

"I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la

Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

"a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y

"b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

"a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de los reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

"b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

"V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;

"VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

"VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley;

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;

"X. Del reconocimiento de inocencia, y

"XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

Las facultades expresas que han sido precisadas en este párrafo son las que, en esencia, constituyen la esfera de competencia jurisdiccional atribuída a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en el texto de la Norma de Normas que rige la vida de la Federación Mexicana, como en los correspondientes ordenamientos jurídicos ordinarios.

4. Una especial atribución indagatoria

Por exceder notoriamente los objetivos del presente trabajo, sólo quedará enunciada una especial atribución indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que coincide en su esencia con el mandato contenido en el texto original del párrafo tercero del precitado numeral.

El mencionado precepto constitucional dispone que:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual..."

Esta facultad indagatoria tiene un objeto diverso al que da sustento el juicio de amparo, porque éste no procede en el supuesto de violaciones a las garantías individuales, por hechos o actos consumadas de manera irreparable (Art. 73, fr. IX de la Ley de Amparo), en tanto que la averiguación de referencia procede única y exclusivamente en la hipótesis contraria, esto es, cuando por hechos ya acaecidos de manera irreversible se hayan infringido las mencionadas garantías tuteladas en el texto de la Carta Magna de la Federación.

Además, la indagación sólo es realizable a petición de las autoridades u órganos de autoridad específica y limitativamente mencionados en el precepto constitucional en comento o por iniciativa propia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que el asunto sea de tal naturaleza que haya causado grave inquietud en la conciencia nacional y haga indispensable la intervención del más Alto Tribunal de la República, a fin de restablecer la calma pero, fundamentalmente, la confianza en las instituciones, en las autoridades y en la real vigencia del preconizado Estado de Derecho. (27)

El caso más reciente de ejercicio de esta facultad indagatoria se dió a petición del Presidente de la República, formulada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para averiguar los hechos acaecidos en el vado de Aguas Blancas, Estado de Guerrero, el 28 de junio de 1995, lugar donde resultaron 17 campesinos muertos y 21 heridos, víctimas del ataque perpetrado por miembros de las corporaciones de seguridad pública de la entidad, lo cual causó gran inquietud y malestar entre la población en general y los denominados partidos políticos de oposición en especial, al considerar violados grávemente los derechos humanos y específicamente las garantías individuales consignadas en la Constitución Federal.

(27) Cfr. **CARPIZO, Jorge**.- La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.- Pp. 197 a 215.

Ante la petición del Titular del Ejecutivo Federal, la Corte designó a los Ministros Humberto Román Palacios y Juventino Castro y Castro para llevar al cabo la investigación de los hechos. Previa indagatoria pronta y responsable, los Ministros comisionados rindieron su informe al Pleno del más Alto Tribunal de la República, en sesión celebrada el 23 de abril de 1996.

En su informe, los comisionados concluyeron que los entonces Gobernador, Rubén Figueroa Alcocer; Secretario General de Gobierno, José Rubén Robles Catalán; Procurador de Justicia, Antonio Alcocer Salazar; Primer Subprocurador, Rodolfo Sotomayor Espino; Director de la Policía Judicial, Gustavo Olea Godoy; Subsecretario de Protección y Tránsito, Rosendo Armijo de los Santos y Director General de Gobernación, Esteban Mendoza Ramos, así como el fiscal especial, designado para realizar la correspondiente averiguación previa, Adrián Vega Cornejo, "...actuaron como cultivadores del engaño, la maquinación y la ocultación; pusieron en evidencia su desprecio a la sociedad y su falta de respeto a los derechos fundamentales de quienes los eligieron para gobernarlos."

El informe fue aprobado por unanimidad de votos, aun cuando hubo diferencias de opinión al determinar su destino; el Presidente de la Corte, José Vicente Aguinaco y la Ministra Olga María Sánchez Cordero Dávila, propusieron se enviara exclusivamente al Titular del Ejecutivo Federal, quien solicitó el ejercicio de la

comentada facultad indagatoria; en cambio, la mayoría de los Ministros votó por remitir el resultado de la averiguación también al Congreso de la Unión, a la Procuraduría General de la República y a las correspondientes instancias del Gobierno de Estado de Guerrero, como se hizo finalmente. (28)

En cuanto a este último aspecto se debe advertir que no existe precepto jurídico alguno, ya en la Constitución o en ley ordinaria, que determine el destino final del resultado que se obtenga del ejercicio de la comentada facultad indagatoria de la Suprema Corte; no se señala a quién se debe enviar y para qué. La lógica elemental indica que el destinatario debe ser el funcionario u órgano del Poder público que formuló la petición correspondiente pero ¿Cuál es la segunda respuesta? ¿Para qué se hace o hizo la indagación? ¿Actuará la Suprema Corte como un lujoso agente del Ministerio Público, sin poder ejercer la acción penal respectiva? ¿El valor y eficacia jurídica, de la indagación y del informe respectivo, quedará a discreción de autoridades de rango inferior al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las que corresponda conocer y, en su caso, resolver el asunto?

Estas y muchas otras interrogantes más se podrán formular y, probablemente, la respuesta será siempre la misma, no hay disposición jurídica alguna que determine, expresa y

(28) La información de referencia fue publicada en todos los diarios de circulación nacional, el día 24 de abril de 1996.

tajantemente, qué hacer, a qué autoridad remitir el resultado de la averiguación pero, sobretodo, ¿Con qué finalidad jurídica, teórica y práctica, se debe hacer esta remisión?

La respuesta última y concluyente sigue en el aire.

VI. COMPETENCIA EN MATERIA POLITICA

1. ¿Qué es la política?

Antes de abordar el complejo tema del ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos de naturaleza política, se considera indispensable apuntar algún concepto de lo que se entiende por tal materia, a fin de delimitar, hasta donde ello sea factible, la esfera de actuación del más Alto Tribunal de la República en este renglón tan discutido y discutible, cuya conceptualización no siempre es sencilla, menos aun si se tiene presente que los asuntos más recurrentes, apasionantes, polémicos e importantes, se dan, sin duda alguna, en el campo del quehacer político-electoral.

Sin embargo, es evidente que la materia política no acaba con el planteamiento de la cuestión electoral, concluir lo contrario sería tanto como confundir el todo con la parte; la totalidad de la materia electoral es indiscutiblemente de naturaleza política, pero la política no se reduce exclusivamente a los márgenes de lo electoral, sino que va mucho más allá.

Sólo en vía de ejemplo cabe señalar, que en la cuadragésima quinta sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrada el 16 de enero el año mencionado en segundo término, el Diputado De los Ríos interpeló a la Segunda Comisión de Constitución, a fin de saber ¿...cuándo hay cuestión política entre los poderes de los Estados, cuándo los conflictos tienen carácter político y cuándo tienen carácter constitucional?

El diputado constituyente Hilario Medina, al hacer uso de la palabra en la interesantísima discusión sobre la conveniencia o impertinencia de dotar de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer y resolver conflictos de naturaleza política, aseveró: "...Para definir cuándo hay cuestiones políticas es preciso examinar, ante todo, qué es la política... La política es un arte que se refiere, sobre todo, a los procedimientos que deben ponerse en juego para juzgar de los hombres que están en el Poder, para juzgar de las aptitudes de aquellos que quieren tener el Poder y, en una palabra, para referirse a todo aquello que se relacione con el manejo del Poder público." (29)

Por su parte, el profesor Antonio Carrillo Flores ha señalado que "Un órgano del Estado actúa políticamente... cuando se apoya

(29) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.- Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.- Tomo II.- México, D. F., 1960.- P. 494.

en consideraciones o razones de interés o de bien público, tal como él las aprecie y sin que la validez de su decisión dependa de su conformidad con normas jurídicas preexistentes. Esta concepción del acto político, nada original, no es incompatible con un estado de derecho, ya que es la Constitución misma o las normas que de ella emanan las que en ciertos casos autorizan al órgano a obrar así..."(30)

A pesar de su naturaleza anfibológica, en virtud de que política es una voz a la que es dable atribuir diversas interpretaciones o significados, sí es factible su conceptualización, con cierto grado de precisión, aun cuando es necesario advertir que el resultado no puede ser singular, sino necesariamente también de carácter plural, so pena de incurrir en una acepción parcial, que sólo abarque un aspecto de la totalidad de la materia que se pretende definir.

Así, el profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Don Héctor González Uribe afirma que "...la palabra 'política', en su acepción vulgar -que coincide, por lo demás, con la científica, y con el origen etimológico de la misma- significa todo lo que se refiere al Estado." (31)

(30) Ob. Cit.- La Suprema Corte... .- P. 67.

(31) Teoría Política.- Séptima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1989.- P. 23.

En cuanto a este último aspecto, esto es, a la connotación de la Política por su origen etimológico, se debe señalar que este vocablo deriva de la voz *Polis*, que hace referencia a "...la **ciudad-estado griega**, que es una pequeña forma política de convivencia de diversas familias en la que se desenvolvía la vida de las comunidades de la Hélade, bajo un régimen de autosuficiencia y autarquía." (32)

Ampliando la explicación en cita, Jorge Xifra Heras, en su obra intitulada *Introducción a la Política*, asevera que "Ya en Grecia, se destacaba en lo político una estructura sociológica (*Polis*), una organización jurídica (*Politeia*), un aspecto típicamente político (*Política*) y un significado técnico o artístico (*Politiké*). Esta amplitud tiene su base en que ninguno de los problemas que plantea la existencia humana es ajeno a la política, pues ésta es un principio activo, susceptible de abarcar todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad. La actividad política se caracteriza precisamente por su universalidad y diversidad. **Toda sustancia social puede ser, en un momento determinado, sustancia política.**" (33)

De lo antes expuesto se deduce que la política puede ser analizada como ciencia, esto es, desde un punto de vista

(32) **SERRA ROJAS, Andrés.**- *Ciencia Política.*- Tomo primero.- Instituto Mexicano de Cultura.- México, D. F., 1971.- P. 29.

(33) Citado por **SERRA ROJAS, Andrés.**- *Ob. Cit.*- *Ciencia...*.- P. 29.

teórico, como objeto de conocimiento, pero también desde una perspectiva práctica, como acción o actuación del ser humano en particular y de la sociedad en general, es decir, como una conducta creadora y libre.(34)

La política, "En cuanto ciencia se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento. Es la **Ciencia Política** en sentido amplio... sin distinción o especificación de los distintos tipos de saber que contribuyen a formarla."(35)

En concepto de Oskar Georg Fischbach, la Ciencia Política pertenece al grupo de las denominadas ciencias sociales o culturales, porque es incuestionable que los fenómenos políticos son fenómenos sociales también; por tanto, puede ser definida como "...el conocimiento, logrado mediante el examen e investigación de las instituciones estatales, de cómo es posible influir en la vida política; en otras palabras, aspira a la adquisición de un módulo o de un sistema de normas experimentales para juzgar los acontecimientos políticos, y la posibilidad de influir en los mismos."(36)

En la aludida segunda acepción, se concibe a la política como una actividad humana realizada en el seno de una sociedad,

(34) Cfr. GONZALEZ URIBE, Héctor.- Ob. Cit.- Pp. 23 a 25 y SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Ciencia... .- Pp. 36 a 39.

(35) GONZALEZ URIBE, Héctor.- Ob. Cit.- 30.

(36) Citado por SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Ciencia... P. 38.

encaminada a la constitución, desarrollo y funcionamiento del Poder público; por ende, esta actividad, por regla, es constructiva y desemboca en creaciones jurídicas, en leyes, instituciones y órganos de autoridad, con los cuales se estructura la vida social, se encauza y se propone elevados fines sociales, lo que origina una doble relación entre **gobernantes y gobernados**, caracterizada por la potestad de mando de unos y el deber de obediencia de otros.

Es evidente que esta actividad o acción política se materializa a través de **actos y hechos políticos**, tanto de los gobernantes como de los gobernados, que en la primera hipótesis implica dirección, conducción del Gobierno, ejercicio del Poder, orientación política de supra a subordinación y que, en el caso de los gobernados, la finalidad consiste en que el Estado se ponga al servicio de la sociedad, esto es, que efectivamente haya un buen gobierno de los hombres. (37)

Resulta oportuno señalar que los actos políticos se caracterizan: "1. Por su **fin**, que es más universal y comprensivo; 2. Por su **organización**, que es más compleja y diversificada; 3. Por su **poder**, que es territorial y supremo; 4. Por el tipo de **obediencia** que promueve; 5. Por su especial relación con el **orden jurídico**." (38)

(37) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Ciencia... .- Pp. 28, 32, 35 y 39 a 41.

(38) GONZALEZ URIBE, Héctor.- Ob. Cit.- P. 265.

El fin del acto político, cuya realización busca el Estado es el **bien común**, que trasciende, evidentemente, el bien propio de cada individuo, que es superior a todos los demás bienes. "Es un bien que -en el plano de la vida humana temporal- es **universal y comprensivo**. Es el bien **público**." (39)

Por lo que hace a la organización política de la sociedad, ésta es mucho más compleja de cuantas organizaciones sociales de carácter privado puedan existir, dado el fin fundamental del hombre al instituir al Estado, el cual consiste, de manera sintetizada, "...en un plan ordenado de vida en común, en un espacio claramente circunscrito y bajo un orden jurídico general...", lo que la hace diferente a cualesquiera otro tipo de organización social. (40)

Asimismo, el **poder político** se caracteriza por ser **territorial**, en virtud de que tiene un ámbito de aplicación o validez espacial, pero simultáneamente es **soberano y supremo**, porque está por encima de cualquiera otro poder social, independientemente de su naturaleza, porque consiste en la facultad de decidir en última instancia; en consecuencia, se puede decir que "Ese poder -en el que intervienen, convenientemente mezclados, ingredientes de libertad, energía y superioridad- tiene como misión esencial llevar a la sociedad al

(39) GONZALEZ URIBE, Héctor.- Ob. Cit.- 265.

(40) Ibidem.- P. 266.

cumplimiento de su fin. Debe evitar la anarquía, la dispersión y el desorden, y conducir a individuos y grupos, por los cauces del orden, hacia la realización del bienestar colectivo. Su labor es múltiple y de decisiva importancia: de coordinación, a veces; de impulso y suplencia, en otras; de salvaguarda y defensa contra abusos."(41)

La **obediencia política** significa, a su vez, **sumisión** del que obedece respecto de quien manda, además de que implica también la oportuna **ejecución** de lo mandado; sin embargo, para que esta situación subsista, en el tiempo y en el espacio, es necesario que haya convencimiento o aceptación y conformidad, siempre en torno de valores y conceptos, como son el orden y la justicia.

A lo anterior resulta indispensable adicionar que la **obediencia política** se caracteriza por ser **plena e inexorable**. Es plena porque "...abarca la totalidad de las posibilidades sociales del hombre... en el Estado -sociedad perfecta, total- el ciudadano tiene que obedecer todas las leyes, reglamentos, preceptos, indicaciones de los gobernantes, en cuanto miran al bien público."(42)

La **obediencia política es inexorable**, en virtud de que el hombre no puede evadir su deber de obediencia y, si pretende hacerlo, el Estado se lo impide a través de múltiples vías legalmente

(41) GONZALEZ URIBE, Héctor.- Ob. Cit.- P. 267.

(42) Ibidem.- Pp. 268 y 269.

establecidas, con independencia de que se trate de un nacional o de un extranjero. El hombre no puede eludir al Estado, es algo necesario en su vida. (43)

Finalmente, es necesario enfatizar en que todo acto político se desarrolla en un ámbito acotado por un **sistema jurídico**, generalmente denominado **orden jurídico**, impuesto unilateral, imperativa e incluso coactivamente por el Estado; su acatamiento no queda al libre arbitrio de los gobernantes y menos aún de los gobernados, a quienes les obliga, aun en contra de su voluntad.

2. Una tesis y una antítesis: Iglesias-Vallarta

Las denominadas Tesis Iglesias y Tesis Vallarta, constituyen un dato de la Historia y para la Historia, sin el cual todo estudio relativo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer y resolver asuntos de esencia política, resulta incompleto e incomprensible en toda su dimensión.

Para integrar el análisis histórico, cabe recordar que Don José María Iglesias nació en la Ciudad de México el 5 de enero de 1823 adonde, tras breve destierro, regresó en 1877 y murió el 17 de diciembre de 1891. Iglesias obtuvo el título de abogado en 1845 y al poco tiempo inició su carrera política, como miembro del Ayuntamiento de la Capital de México; en 1857 fue electo Ministro de la Corte, después de ocupar las Secretarías de

(43) Cfr. GONZALEZ URIBE, Héctor.- Ob. Cit.- P. 270.

Relaciones y de Hacienda. En 1873, siendo Presidente de la República Don Sebastián Lerdo de Tejada, Iglesias, con 5,488 votos a su favor, fue electo Presidente de la Suprema Corte, derrotando a Vicente Riva Palacio y a Porfirio Díaz, quienes sólo obtuvieron 1,078 y 962 votos respectivamente. Este cargo lo desempeñó, Don José María Iglesias, hasta el año 1876.

En 1874, la Suprema Corte de Justicia tuvo que conocer y resolver, en revisión, un juicio de amparo promovido por varios hacendados del Estado de Morelos, patrocinados por Don Isidro Montiel y Duarte, quienes impugnaron la local Ley de Hacienda de 12 de octubre de 1873, por considerarla violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que: a) El ciudadano Vicente Llamas fue electo diputado, a la Legislatura del Estado, a pesar de que la Constitución local prohibía su elección, por ser jefe político del distrito de Jonacatepec y precisamente con él se integró quorum en la Legislatura que discutió y aprobó la impugnada Ley de Hacienda; b) El general Leyva, quien promulgó la Ley, había sido reelecto Gobernador, no obstante que la Constitución local, no reformada en los términos por ella prescritos, prohibía su reelección y, c) Aun suponiendo debidamente reformada la Constitución local, la reelección de Leyva estaba afectada de nulidad, por no haber reunido los dos tercios de votos exigidos en el texto reformado. (44)

(44) Cfr. IGLESIAS, José María.- Estudio Constitucional sobre Facultades de la Corte de Justicia.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo VIII. No. 30. Abril-Junio de 1946.- México, D.F.- P. 281.

Tras minucioso estudio, la Corte Suprema resolvió, por mayoría de seis votos contra cuatro, que era procedente otorgar el amparo solicitado, porque en el caso particular existía violación al artículo 16 de la Ley Suprema de la Federación, considerando que tiene "incompetencia de origen" todo funcionario que es nombrado contra lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Con fundamento en el precitado numeral y en el artículo 101 de la propia Carta Constitucional de 1857, se llegó a la siguiente conclusión: "El amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente; cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia." (45)

Meses después de resolver el denominado "Amparo Morelos", la Suprema Corte volvió a conocer de un asunto substancialmente igual, un juicio de amparo interpuesto contra actos del

(45) El citado artículo 16, de la Constitución Política de la Republica Mexicana de 1857, establecía en su parte conducente que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

El diverso numeral 101 constitucional preveía que: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

Gobernador del Estado de Puebla, alegando los quejosos que el Gobernador había sido reelecto, a pesar de la prohibición contenida en la Constitución poblana. La Corte de Justicia amparó nuevamente a los quejosos y, en su ejecutoria, consignó el principio de que "no basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sean su formación y su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad."

De esta manera quedó establecida también la decisión de la Suprema Corte de Justicia de intervenir en el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza política.

Sin embargo, la decisión del más Alto Tribunal de la República suscitó gran inquietud e interés, no sólo en el pensamiento de los juristas, sino también en el de los políticos en general, dando origen a dos tendencias claramente identificadas, la que comulgaba con la llamada Tesis Iglesias y la constituída por los opositores a ella.

Tan grande fue la alarma y el interés, que el Congreso de la Unión expidió la Ley de 18 de mayo de 1875, en la cual prohibió, bajo penas severas, que la justicia federal juzgara las declaraciones de los colegios electorales.

Don José María Iglesias protestó enérgicamente ante el Pleno de la Corte y calificó a la Ley de inconstitucional; a pesar de

ello, poco después un Juez de Distrito del Estado de Jalisco la consideró válida y la aplicó, razón por la cual, a petición de Iglesias y por mayoría de votos, se le suspendió en el encargo, como medida disciplinaria y la Suprema Corte de Justicia siguió juzgando las resoluciones de los colegios electorales, sin que el Congreso de la Unión aplicara las sanciones previstas en la Ley de 18 de mayo de 1875.

Aparentemente la doctrina de la "incompetencia de origen" o tesis Iglesias, así denominada por ser éste su principal sustentante, no sólo había triunfado, sino que se había consolidado.

Sin embargo, la Historia Patria seguía su curso y llegado el 26 de octubre de 1876, el Congreso de la Unión declaró reelecto Presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, no obstante que era notoria la no realización de elecciones legales.

Ante esta grave situación, Don José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, principal garante del cumplimiento de la Constitución Federal, lanzó un manifiesto a la Nación, declarando que Lerdo de Tejada había roto sus títulos legales y que, por ello, no podía ser reconocido como Presidente Constitucional de la República, por tanto, apeló a la conciencia nacional señalando de manera categórica: "Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie."

Evidentemente, el Ministro abandonó toga y birrete y se lanzó a la lucha política, en la que convergían tres corrientes: la de Porfirio Díaz quien, sin títulos legales, se había rebelado contra Lerdo de Tejada; el gobierno inconstitucional encabezado por éste y la del pretendido gobierno constitucional, organizado por Don José María Iglesias. El triunfo fue para Díaz; Iglesias tuvo que emigrar a San Francisco California.

Por estas razones y los demás datos que registra la Historia de México, Don Antonio Carrillo Flores ha dejado plasmado en letras de imprenta que "La aventura más audaz en que la Suprema Corte se ha visto envuelta en materia política a lo largo de su historia fue sin duda aquella a que la llevó don José María Iglesias en 1876, como consecuencia de la llamada teoría de la "incompetencia de origen", que brotó alrededor de 1870...(46)

(46) El propio José María Iglesias señaló literalmente: "Oportuno será, antes de pasar adelante, llamar la atención respecto... a la contradicción de los fallos de la Corte. A la vez que ésta había pronunciado las sentencias de 2 de diciembre de 1871 y de 26 de marzo de 1873, una por unanimidad y otra ya por simple mayoría, en las que se declaraba que los Estados, en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en el régimen interior, sin que a los juzgados de distrito toque examinar, ni menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta ingerencia sería una violación expresa del art. 40 del Código de la República, y que sólo a las legislaturas de los Estados toca, como cuerpo electoral, calificar y apreciar los vicios que haya en la elección de diputados a las mismas, y a la declaración relativa a los gobernadores; había pronunciado también las sentencias de 28 de junio de 1872, con excepción de un sólo voto; de 18 de julio de 1872, con excepción de un sólo voto también; de 12 de noviembre de 1872, y de 14 de noviembre de 1872, ambas por mayoría, en las cuales se estableció el principio de que cabe en las facultades de los tribunales de la Federación decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los Estados".- Ob. Cit.- P. 261.

Don José María Iglesias, que no inventó la tesis, pero que la acogió con la pasión que caracterizaba a los grandes patricios de la época, por una triste ironía, lejos de contribuir al progreso de nuestra naciente democracia -al negar legitimidad a la investidura de don Sebastián Lerdo de Tejada- en realidad ayudó a consolidar el éxito militar de don Porfirio Díaz. En honor de Iglesias debe anotarse, empero, que no quiso ser puente entre las instituciones constitucionales vencidas y el caudillo triunfador." (47)

Para no traicionar el pensamiento del jurista, es conveniente escuchar de sus labios la explicación que diera por escrito, hace poco más de cien años. (48)

"Con motivo del fallo pronunciado por la Corte de Justicia en el negocio de amparo que promovieron algunos propietarios del Estado de Morelos, por violación del art. 16 de la Constitución de 1857, se ha hecho cundir una alarma verdadera o fingida, vociferándose que se ha dado muerte a la Federación, y cometídose el atentado más grave contra la soberanía de los Estados. Cuando tal trascendencia se da a la

(47) Ob. Cit.- La Suprema Corte... .- P. 69.

En este sentido es necesario recordar que es opinión reiteradamente repetida que, en su afán por asumir la Primera Magistratura del País, a extremos peligrosos e increíbles llevó José María Iglesias la citada tesis de la "incompetencia de origen" cuando, *motu proprio*, sin previa petición de parte y sin procedimiento a manera de juicio resolvió, siendo Presidente de la Suprema Corte, que era nula la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada como Presidente de la República.

(48) IGLESIAS, José María.- Ob. Cit.

Como la transcripción corresponde a diversas páginas del Estudio citado, al final de cada párrafo se asienta el número correspondiente, a fin de facilitar la consulta directa o el cotejo, en su caso.

sentencia mencionada, deber imprescindible es ya para mí, puesto que sostuve el amparo con mi voz y con mi voto, explicar los fundamentos que he tenido para proceder así, consecuente con la conducta que he observado como Presidente de la Corte, en todos los casos análogos que allí se han ofrecido.

"La cuestión está reducida en su esencia a resolver si cabe en las facultades de la Corte de Justicia examinar, en algunos casos, la legitimidad de las autoridades de los Estados. Siendo conveniente bajo todos aspectos dilucidarla en abstracto, así me propongo hacerlo...

"...los tribunales de la Federación, de los que el primero es la Corte de Justicia, deben resolver las controversias que por vía de amparo se susciten, contra leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, cuando a esa autoridad se le niegue el carácter de competente.

"Clara e intergiversable como es semejante deducción, deja la dificultad limitada a sólo el punto de fijar lo que deba entenderse por competencia de las autoridades... P. 257

"...Competencia y legitimidad son ciertamente dos cosas diversas; pero tan íntimamente ligadas entre sí, que la primera nunca puede existir sin la segunda... pero así como el hijo no puede existir sin el padre; así como el efecto no puede existir sin la causa, de la misma suerte la competencia no puede existir sin la legitimidad. Cuando se trata de una autoridad o funcionario que son legítimos, viene después en orden secundario la cuestión de si son o no competentes para determinados negocios. Cuando, por el contrario, se trata de funcionarios o autoridades a quienes falta la legitimidad, jamás puede considerárseles competentes para ningún asunto de los que se refieren al cargo que ejerzan o pretendan ejercer sin título legítimo... P. 258

"...Al referirse la Carta fundamental en su art. 16 a la competencia de las autoridades, se refiere a la vez a su legitimidad, implícita e indispensablemente. Cuando no cabe duda que una autoridad es legítima, su competencia mira ya sólo, en efecto, de una manera secundaria, a la órbita dentro de la cual ella debe girar; pero si la legitimidad es dudosa, y con mayor razón si la ilegitimidad es incuestionable, la competencia mira entonces a la manera con que la persona fue nombrada...

"Sería verdaderamente incomprensible que los legisladores constituyentes de 1857 hubiesen querido

considerar como violación de las garantías individuales, por la que cabe el recurso de amparo, una simple extralimitación de facultades; y que no hubiera estimado como violación infinitamente más grave de aquellas preciosas garantías, y como caso en que cupiera el amparo, la falta absoluta de toda competencia, emanada del ejercicio ilegítimo, usurpador, atentatorio, de una falsa autoridad. Nunca como en esta vez puede tener cabida el argumento que llaman los lógicos de *minore ad majus*, para sostener que, si se concede el amparo por una falta tal vez dudosa o cuestionable de competencia, con fundamento infinitamente más sólido debe otorgarse por la falta absoluta de legitimidad... P. 259.

"Al expresarse que el amparo se da contra las autoridades, lo que notoriamente se ha querido decir, es que no procede contra los particulares, aunque ataquen las garantías... Ahora, para que el amparo proceda contra las autoridades, basta que estén funcionando como tales, aun cuando sea sin título legal. Precisamente el recurso de amparo cabe y es el único que puede haber, para que las falsas autoridades, las ilegítimas, las usurpadoras, cesen en el ejercicio de las funciones que no les competen. De lo contrario, seguirían cometiendo sus atropellamientos, sin que nadie pudiera irles a la mano. Las garantías puestas bajo el amparo de la justicia federal, aun en el caso de ser violadas por autoridades legítimas, quedarían sin protección alguna bajo la tiranía de un usurpador... P. 260.

"Es un síntoma de fatales efectos para nuestras instituciones republicanas y democráticas, lo que en materia de elecciones se va erigiendo en sistema. Ningún hombre pensador puede ver sin profunda alarma semejante desconcierto. En medio de la más completa indiferencia pública, se va entronizando la funesta corruptela de que los colegios electorales se consideren superiores a toda obligación. En vano es que las leyes generales o particulares, dadas en materia de elecciones, contengan prevenciones minuciosas y terminantes; en vano que las constituciones de los Estados y la Federación de 1857, fijen las cualidades que forzosamente han de concurrir en los funcionarios públicos, y señalen con precisión determinadas prohibiciones. Para los colegios electorales sucede con pasmosa frecuencia, que nada significan las leyes ni las Constituciones. De esta manera cometen verdaderos atentados, en razón de que el poder electoral, aun en su expresión más pura y más genuina, no es superior a las reglas legales y constitucionales a que debe amoldarse. Y sin embargo, este principio altísimo se desconoce, se viola todos los días. Al paso que vamos, para no convertir en farsa nuestras instituciones, para

que no continúen sirviendo de burla y escarnio a los que las infringen poniéndolas luego en un altar, sería más sencillo y más franco reducir el sistema electoral a una sola regla, concebida en los términos siguientes: 'Para ser electo funcionario público, se necesita única y exclusivamente ser aprobado por la mayoría del respectivo colegio electoral.' P. 265.

"...Por más que un Estado sea soberano, si su legislatura, erigida en colegio electoral, hace declaraciones que estén en pugna abierta con los preceptos de la Constitución particular del Estado, tales declaraciones no son válidas, porque pierde el pueblo su soberanía cuando no la ejerce en los términos establecidos por el Código político que se ha dado, infringiéndose así el art. 41 de la Constitución Federal, y poniéndose a los poderes de la Unión en la necesidad de ejercitar el derecho que les confiere el art. 109, para restablecer en el Estado la forma violada de gobierno republicano, representativo, popular... P. 268.

"Maliciosa o torpemente se está queriendo confundir dos cosas enteramente diversas: la soberanía de los Estados, y el advenimiento al poder, o la permanencia en él, de autoridades ilegítimas y usurpadoras. Puede decirse sin temor de errar, que cuantas veces se infringen en las elecciones de un Estado preceptos claros y terminantes de su Constitución particular y de la general de la República, no es el pueblo quien comete en realidad esas infracciones, a sabiendas y bajo el amparo de una soberanía que no alcanza a tanto; sino un puñado de ambiciosos audaces, que van buscando sólo su medro personal. No es entonces la soberanía del pueblo del Estado la que entra en lucha con la Federación; los verdaderos infractores de los preceptos constitucionales, son los que a la vez que los conculcan, quieren servirse como de vil instrumento, del nombre santo de la soberanía popular... P. 269.

"...jamás incurrirá la Corte en el absurdo de creer que está en su caprichoso arbitrio considerar y declarar la ilegitimidad de las autoridades de los Estados. Ni siquiera presumirá nunca que cabe en sus facultades tomar en cuenta las ilegitimidades de todo género de que aquellas puedan adolecer... P. 278.

La doctrina de la Corte se reduce a consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítima la autoridad de un Estado, cuando está funcionando sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas; o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en

ellas no se ha procedido en los términos establecidos en las Constituciones particulares de los Estados en materia electoral... P. 279.

"¿Qué tiene de alarmante semejante doctrina, para las autoridades que no adolezcan de los vicios expresados? Las que hubieren sido nombradas por el voto popular en las elecciones celebradas al efecto, sin infracción alguna de la Constitución particular del Estado ni de la Federal, están bien seguras de que la Corte se atreva nunca a declararlas ilegítimas. Las únicas que pueden estar justamente alarmadas, son las que hayan asaltado el poder por medio de la usurpación; las que tengan en su conciencia el remordimiento de deber su elevación a títulos falsos e ilegítimos...

"Podrá replicarse todavía, que una vez reconocida a la Corte la facultad de explorar la legitimidad de las autoridades, cabe en el ejercicio de esta atribución llevar el abuso hasta donde se quiera, constituyéndose siempre unos cuantos magistrados en árbitros de los destinos del país.

"Jamás el temor del abuso ha sido motivo suficiente para impedir el ejercicio de las facultades de que se pueda abusar. Abusar se puede de todo en esta vida. De todo se ha abusado en el transcurso del tiempo, sin exclusión de las cosas más sagradas y respetables. Ninguna institución humana quedaría en pié, si para sostenerla fuera indispensable la imposibilidad del abuso... P. 279.

"Donde menos es de temerse el abuso de la Corte, es en asuntos en que se marca ella misma el límite de que no ha de pasar. Determinado que nunca ha de considerar ilegítimas a las autoridades de los Estados, a no ser que hayan subido al Poder con infracción patente de las Constituciones particulares de los mismos y de la Federal, todos los casos en que no quepa esta regla quedan fuera de disputa, sin que sea ya posible un abuso cuya monstruosidad saltaría a los ojos de todos..." P. 280.

Al concluir su Estudio, escrito en abril de 1874, Don José María Iglesias quiso aprovechar la ocasión para externar las razones y convicciones personales que determinaron su actuación, en el seno de la Suprema Corte de Justicia; en consecuencia, manifestó textualmente que:

"Al apoyar con mi voz y con mi voto el amparo de Morelos, he necesitado violentar mis afectos privados, mis relaciones amistosas, la gratitud a favores recibidos. Para obrar como lo he hecho, no me ha guiado ningún interés personal, ninguna mira innoble. He cedido al impulso de convicciones profundas y arraigadas, en obedecer las cuales se cifra la integridad del magistrado, cualidad sin la que me creería indigno del elevado puesto que ocupó. Tal conducta me ha ocasionado ya graves disgustos; probablemente mayores me los ha de ocasionar todavía. No me importa cuáles sean. Me quedará en cambio lo que, después de todo, vale más que nada en el mundo: la tranquilidad de la conciencia; el íntimo sentimiento de satisfacción que deja siempre, en las amarguras y decepciones de la vida, el cumplimiento del deber."(49)

Expuesta que ha sido la tan discutida y discutible doctrina jurídica de la "incompetencia de origen", surgida en la cumbre más alta de la práctica jurisdiccional y reseñado brevemente su fracaso político, es necesario reconocer que tal infortunio, para su principal expositor, no impidió que la Suprema Corte de Justicia continuara conociendo y resolviendo controversias jurídicas de incuestionable esencia política.

Como ejemplo de la veracidad del aserto que antecede cabe decir que, mediante escrito de 21 de mayo de 1878, el Licenciado León Guzmán, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, promovió juicio de amparo ante el Juez de Distrito de la entidad, en contra de la Legislatura local que, erigida en Gran Jurado, procedió a juzgarlo por haberse negado a reconocer al Gobernador y a la propia Legislatura, al considerarlos usurpadores del Poder público. El quejoso invocó la violación al

(49) Ob. Cit.- Pp. 294 y 295.

artículo 16 de la Constitución Federal, aduciendo que no es tribunal competente el que no es imparcial, como no lo era la responsable, acusada por el mismo quejoso, ante el Senado de la República, como usurpadora del Poder público. El Juez federal le otorgó el amparo de la Justicia de la Unión, al concluir que no constituía autoridad competente la "...reunión de personas que con pretensiones de Legislatura se erigió en Gran Jurado."

La discusión del mencionado asunto se realizó en la Corte los días 19 a 23 de agosto de 1878, fecha esta última en la que dictó sentencia confirmando la del Juez de Distrito, razón por la cual otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, al concluir que había sido juzgado por un grupo de diputados que ejercía de hecho el Poder Legislativo en el Estado de Puebla, en tanto se constituía el respectivo Congreso que, de Derecho, ejerciera la autoridad legislativa. (50)

En esa oportunidad el Ministro Ignacio L. Vallarta, a la sazón Presidente de la Suprema Corte de Justicia, al votar en contra del criterio mayoritario expresó, entre otros muchos, los siguientes razonamientos: (51)

"¿Tienen los tribunales federales la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los Estados, a fin de deducir de esa calificación su

(50) Cfr. VALLARTA, Ignacio L.- Cuestiones Constitucionales. Votos.- Tomo primero.- Imp. de J. J. Terrazas, San José de Gracia 5.- México, D. F., 1894.- Pp. 110, 111 y 156 a 161.

(51) Ibidem.- El número de página se cita al final de cada párrafo transcrito, para facilitar su consulta y cotejo.

competencia o incompetencia? Analizar esta cuestión abstracta, resolverla conforme á los principios constitucionales, es revocar la sentencia de aquel, condenando los fundamentos en que se apoya... P. 112.

"...Para resolver negativamente esta cuestión, basta leer el art. 117 de la ley fundamental, y saber que en todos los preceptos que ella contiene no hay un texto, una palabra, una sólo sílaba que dé al poder judicial federal la **facultad expresa** de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales... llámese legislatura, gobernador, magistrado, jefe político, alcalde ó simple comisario de policía; la lógica con su poder irresistible obliga á confesar que esa **facultad queda reservada á los Estados** por la Constitución... Pp. 113 y 114.

"Ante el terminante precepto constitucional que acabo de citar, deben enmudecer todos los argumentos de deducción, de analogía de *minore ad majus* invocados para burlarlo; ante ese precepto deben los constitucionalistas sinceros, los que desean de verdad el imperio de la ley constitucional, deponer hasta sus temores por los peligros del sistema federal, que creando soberanías locales, establece por necesidad la **irresponsabilidad de sus legislaturas** en el régimen interior de los Estados... sostener en la práctica que cuando los poderes locales abusen, á juicio de los funcionarios federales, pueden éstos, sin tener **facultad expresa**, ingerirse en el régimen interior de los Estados, es, a mi juicio, una inconsecuencia de imposible justificación... P. 114.

"Es cierto que la Corte es el supremo intérprete de la Constitución; es cierto que tiene facultades para decidir las controversias que se susciten sobre aplicación de las leyes federales; pero de esto no se infiere ni con mucho que ese poder de interpretación llegue hasta marcar los límites de las facultades de este tribunal... P. 122.

"Para ver en toda su deformidad la teoría de que la Corte además de las facultades **expresas** que le da la Constitución, puede ejercer aquellas que ella misma se arroge como supremo intérprete... Véamos... de cerca á la Corte, funcionando con semejantes facultades, y para que se palpe en toda su desnudez no sólo lo despótico y arbitrario, sino lo verdaderamente anárquico y monstruoso de tal poder, concedamos aquí se puedan examinar los títulos de legitimidad de las autoridades lo mismo por defectos electorales, que por falta de cumplimiento de los preceptos de un reglamento de debates; ora por vicios en el nombramiento, ora por falta de algún requisito en el nombrado, etc., etc. ¿Qué sucedería cuando la Corte gozase de tanto poder

que ningún título de empleado, autoridad o funcionario fuera irrevocablemente legítimo, sino cuando este tribunal le pusiese su 'Visto Bueno?'... Pp. 124 y 125.

"Desde luego la soberanía de los Estados, en asuntos de nombramientos de autoridades locales, desaparecía por completo...

"Pero no sería esto todo, sino que las consecuencias... irían más lejos: irían hasta herir de muerte la independencia de los poderes federales mismos. El Presidente de la República, el Congreso de la Unión, quedarían subordinados á la Corte de Justicia, dependiendo de esta nada menos que en la revisión de sus títulos de legitimidad, es decir, en su existencia misma constitucional... P. 125.

"...Y en un país tan trabajado como el nuestro por las revoluciones, ¿qué garantía se puede dar de que los amparos por ilegitimidad no sean sino armas de que se valgan los partidos vencidos para derrocar á los vencedores? ¿Qué garantía puede haber de que la pasión política no se introduzca á este tribunal á dictar fallos que sólo la justicia debe inspirar?... P. 126.

"...El punto que yo he querido analizar y demostrar, es este: la Corte, que no tiene más facultades que las que la Constitución expresamente le concede, no puede invocar poderes arbitrarios para calificar la legitimidad de las autoridades locales, sin constituir una **dictadura judicial, despótica y tiránica**, cosa que la Constitución no consiente por más que tal tiranía fuera inofensiva... P. 128.

"...Se ha dicho que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene esta **incompetencia de origen**. ¿Qué quiere esto decir en lenguaje forense? ¿En qué ley, en qué doctrina se habla de la **incompetencia de origen**? Trabajo costaría citar un solo autor para quien fuera conocida esa incompetencia. Esa frase no tiene sino esta inteligencia que es á la vez su historia: como el art. 16 habla sólo de competencia, y no de la legitimidad, cuando se quiso juzgar de ésta, lo mismo que de aquella, se llamó á la ilegitimidad **incompetencia de origen**, creyendo así suplir el silencio del precepto constitucional y facultar á los tribunales federales para revisar los títulos de las autoridades. Es conveniente no olvidar estas indicaciones históricas, para comprender el tormento que se ha dado al art. 16...

"Los que creen que para juzgar de la **competencia** de la autoridad, necesitan remontarse hasta calificar su legitimidad, sostienen que faltando ésta, no puede existir aquella, porque toda autoridad ilegítima es,

por el mismo hecho, incompetente. De aquí nace en su concepto la necesidad de examinar la legitimidad de la autoridad para juzgar de su competencia... P. 129.

"...Nadie más que el Congreso de la Unión califica la legitimidad del nombramiento de los diputados y senadores...

"Y lo que digo del Congreso de la Unión es también aplicable á las Legislaturas de los Estados... sólo á esas Legislaturas toca calificar la legitimidad de sus miembros, sin que la Corte lo pueda hacer jamás, aun cuando pueda juzgar de la **competencia**, de las Legislaturas en ciertos casos...

"El Presidente nombra á los secretarios del despacho y demás empleados de la Unión... solo el Presidente puede calificar la legitimidad de esos nombramientos para revocar los que sean ilegítimos. Si otra autoridad en esto interviniera, quedaría nulificada una facultad constitucional del Presidente; quedaría violado un precepto de la ley suprema. P. 134.

"Creo que bastan los casos que he citado, y que he procurado tomar de textos expresos de la Constitución, para dejar demostrado que en el terreno científico constitucional, la teoría de que debe ser una misma la autoridad que decida de la competencia y de la legitimidad, nos llevaría á la confusión más completa de los poderes públicos, á la invasión de unos en las atribuciones de otros, á la subversión del orden constitucional... P. 135.

"...Para sostener con éxito lo contrario, sería preciso que el art. 16 hablara no sólo de **autoridad competente**, sino también de **autoridad legítima**. No está así **expreso** el texto constitucional, y ese silencio, bien justificado por lo demás, no puede suplirse con el recurso poco feliz del uso de una frase menos feliz aun, que burle la ley, oponiéndose á sus fines y trastornando desde los principios de la jurisprudencia común en lo relativo á la 'competencia', hasta las máximas de Derecho público que no permiten la confusión de los poderes, hasta la base cardinal de nuestro régimen federal que reprueba la colisión de las soberanías federal y local, invadiendo la una la esfera de la otra." P. 138.

Tres años después de haber sido estudiado y resuelto el asunto de referencia, Don Salvador Dondé, patrocinado por Don Jacinto Pallares, mediante escrito de 30 de julio de 1881, interpuso

demanda de amparo ante el Juez de Distrito del Estado de Campeche, en contra del Tesorero General de la entidad, aduciendo, entre otros argumentos, violación al artículo 16 de la Constitución Federal, al considerar que le cobraba impuestos una autoridad afectada de **incompetencia de origen**, dado que era ilegítima, por haber sido designada por un Gobernador ilegítimo también, en virtud de que ya no tenía el carácter de Titular del Ejecutivo en los términos de la Constitución local y del Plan de Tuxtepec. Además, adujo el quejoso, la autoridad responsable pretendía cobrar impuestos en sí mismos inconstitucionales.

En sesión de 6 de agosto de 1881, por mayoría de votos, la Suprema Corte resolvió modificar la sentencia del Juez de Distrito y conceder parcialmente el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso. (52)

En esa ocasión el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don Ignacio L. Vallarta, fundó su voto, contrario a la consideración de la mayoría, en los siguientes razonamientos esenciales, entre otros muchos: (53)

"Las diversas ejecutorias que recientemente han condenado la teoría de la **incompetencia de origen** bastarían, sin más examen, para negar este amparo, si

(52) Cfr. VALLARTA, Ignacio L.- Ob. Cit.- Tomo tercero.- Segunda edición.- Librería de Porrúa Hnos. y Cía., S. A.- México, D. F., 1975.- Pp. 166 a 173 y 312 a 317.

(53) Ibidem.- Dada la extensión del documento consultado y la continuidad que se ha querido dar a la cita textual, el número de la página respectiva ha sido anotado al final de cada párrafo transcrito.

el notable alegato presentado en esta instancia impugnando los fundamentos de esas ejecutorias, no diera nuevo interés á las tan debatidas como trascendentales cuestiones que esa teoría provoca... P.227.

"Los hechos mismos que la demanda refiere y de donde toma la **incompetencia de origen**, están demostrando con incontestable evidencia que ellos plantean **cuestiones políticas**, pero ni siquiera una sola **controversia judicial**... P. 244.

"No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se ingiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando á cada caso la ley preexistente: si... se les faculta... para que contenten los intereses de partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones, y el orden público queda subvertido desde sus cimientos... P. 245.

"Y á cambiar la naturaleza de las cuestiones políticas para ponerlas bajo la competencia judicial, no basta que una parte se presente ante un tribunal promoviéndolas porque por más que se las quiera revestir de formas jurídicas, son y permanecen políticas... P. 247.

"...El que cree ilegítimo á un Presidente, á un Congreso, á un Gobernador, á una Legislatura, no puede ir ante los tribunales entablando una demanda contra ellos, aunque esa demanda sea de amparo, sino que debe ocurrir ante el colegio electoral, que revisa y computa los votos, que aprecia las causas de nulidad de la elección y que resuelve definitiva y finalmente sobre la validez del acto político. Si ese colegio la declara buena, tal declaración es la *res judicata* en el orden político, que no puede después combatirse, así como no se combate la sentencia ejecutoriada por más injusta que sea. Tal es la exigencia del sistema republicano... Y lo que digo de aquellos Poderes supremos, lo aplico también a las autoridades subalternas, jefes políticos, empleados de hacienda, autoridades municipales... Quien crea ilegítima alguna de estas autoridades, bien puede probarlo ante quien deba nombrarlas ó deponerlas; pero no puede venir ante esta Corte queriendo rendir esa prueba... P. 259.

"El amparo jamás juzga de la ilegitimidad de la autoridad sino sólo de su competencia, y sirve precisamente para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridad, áun *de facto* y que

sólo tiene un título colorado ó putativo. Esta, en mi concepto, es la teoría constitucional... P. 260.

"...Es una verdad que ante el texto constitucional no se puede negar que ese recurso sólo procede contra **los actos de las autoridades** y nunca contra los de los particulares. Si en concepto de los amigos de la **incompetencia de origen**, la autoridad **de hecho** no es tal autoridad, sino mero delincuente, que ha usurpado el ejercicio de funciones públicas, el amparo no puede pedirse contra ella, por la concluyente razón de no ser autoridad... Pp. 261 y 262.

"Pero parece poco que el artículo 16 se limite á dar garantías contra las molestias en la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, y para no envilecer su importancia, se le quiere llevar hasta las regiones de la política, arrastrando á ellas á los tribunales y armándolos con el rayo que derrumba á los gobiernos usurpadores, porque se le considera como la clave del edificio constitucional, como el medio único de evitar la usurpación... P. 279.

"...Estas palabras 'autoridad competente' en el texto legal no significan, pues, sino la exclusión de la **autoridad incompetente**, para causar la molestia de que se trate... Pp. 285 y 286.

"He querido confirmar las doctrinas que niegan á los tribunales la terrible facultad de derrumbar gobiernos; satisfaciendo las réplicas que contra ellas se dirigen, y en el análisis que he hecho de las cuestiones que me han ocupado, he tenido ocasión de patentizar que en el terreno constitucional la **incompetencia de origen**, que adultera el sentido del artículo 16; que le da tormento para derivar la competencia de la legitimidad, y que autoriza al Poder Judicial que juzga de aquella, para usurpar las atribuciones de los otros Poderes que califican ésta, está por completo condenada por nuestro Código fundamental... P. 310.

"...si el amparo juzgara de la ilegitimidad de las autoridades, México, en lugar de haber creado una institución que le envidiaran los pueblos más cultos, no podría más que reclamar el triste privilegio de haber inventado, sin precedentes, un sistema que conduce derechamente á la anarquía..." P. 311.

Los brillantes, persuasivos y elocuentes razonamientos del Ministro Ignacio L. Vallarta, en contra de la doctrina de la "incompetencia de origen", fueron determinantes para, en su

oportunidad, establecer la nueva tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la "cuestión de legitimidad es meramente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicios de amparo."

De esta tesis ha dicho Don Antonio Carrillo Flores que "Bien hizo, pues, Vallarta... en enterrar para siempre la desorbitada teoría de la 'incompetencia de origen'. Y no, como muy bien dilucidó Rejón, porque razones lógicas militan en contra de que los derechos políticos se garanticen a través de procedimientos judiciales..." (54)

Finalmente, cabe recordar que Don Ignacio L. Vallarta nació el 25 de agosto de 1830 en Guadalajara y que se recibió de abogado el 24 de diciembre de 1855. En representación del Distrito de San Gabriel, Vallarta fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1856. De manera interrumpida y en diversas circunstancias fungió como Gobernador del Estado de Jalisco, entre 1861 y 1864 y de 1871 a 1875. En 1868, el Presidente Don Benito Juárez lo nombró Ministro de Gobernación y, en 1876, al triunfo de la rebelión de Tuxtepec, el general Porfirio Díaz lo designó Ministro de Relaciones, responsabilidad que desempeñó hasta mayo de 1878 inclusive. En las elecciones realizadas en 1877 fue electo Presidente de la Suprema Corte, cargo del cual se retiró hasta el 16 de noviembre de 1882. Ignacio L. Vallarta falleció el 31 de diciembre de 1893.

(54) Ob. Cit.- La Suprema Corte... .- Pp. 69 y 70.

A fin de evitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la política nacional y de mantener alejados de ella a los Ministros, para aceptar la Presidencia de la Corte en 1877, Don Ignacio L. Vallarta solicitó se reformara la Constitución de 1857, para el efecto de que el presidente del más alto órgano jurisdiccional de la federación no fuera más el sustituto del Titular del Ejecutivo Federal, en sus ausencias. En 1882 se decretó esta reforma, razón por la cual el Presidente de la Suprema Corte dejó de tener tan importante función para la vida política del país. (55)

3. La Corte y la política en el Constituyente de 1916-1917

De suma importancia resulta tener presente las diversas posiciones asumidas por los diputados integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917, en cuanto a la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos caracterizados

(55) De esta función política escribió el constitucionalista **Emilio Rabasa**, profesor de la Escuela Libre de Derecho de México que: "La Constitución, por repugnancia de la Vicepresidencia permanente, hizo sustituto interino del Presidente de la República al de la Corte Suprema, sin tener en cuenta que, si el sistema de que huía causaba peligrosas inquietudes al jefe del poder ejecutivo, el que adoptaba, sin aliviar esos cuidados, los llevaría también al judicial, cuya serenidad iba a ser turbada por las esperanzas y por las codicias y a crear entre ambos poderes recelos y desconfianzas. El carácter de sustituto en el Presidente de la Corte, sólo para el breve plazo en que debieran hacerse las elecciones cuando la falta del Presidente fuese absoluta, no se juzgaría peligroso en los Estados Unidos ni quizá en país latino de otra historia y otra índole; en México no debió ponerse siquiera en duda que tendría consecuencias fatales".- El juicio constitucional.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1969.- P. 314.

por su esencia política; para lograr este objetivo basta citar, entre otras interesantes intervenciones, las que tuvieron, en forma muy destacada y determinante, Don Paulino Machorro Narváez y Don Hilario Medina.

A propósito de las facultades concedidas a la Suprema Corte y al Senado de la República, en el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza política, cabe precisar que en la trigésima octava sesión ordinaria celebrada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, en la mañana del 11 de enero del año mencionado en último lugar, la Segunda Comisión de Constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina, sometió a la consideración de la Asamblea su Dictamen sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93, del Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, cuya discusión se reservó para la sesión que tendría verificativo el día 15 del mes y año antes citados.

De los preceptos en cita ya había suscitado serias discusiones, en el seno de la mencionada Segunda Comisión de Constitución, el texto de la fracción VIII del numeral 76, cuyo contenido literal era al tenor siguiente:

"Son facultades exclusivas del Senado:

"VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de

dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado."

En la cuadragésima sesión ordinaria del Congreso Constituyente, efectuada el día 13 de enero de 1917, el Secretario Lizardi dió cuenta a la Asamblea con el voto particular que presentaron los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, mismo que fue leído en la cuadragésima primera sesión ordinaria, de fecha 14 del mismo mes y año, señalando para su estudio y discusión la sesión del día 15 posterior inmediato. El voto particular en comento se formuló al tenor literal siguiente:

"Señores diputados:

"Al discutirse en el seno de la Comisión las facultades exclusivas del Senado, expresadas en el artículo 76 del proyecto, una parte de dicha Comisión opinó que entre tales facultades debía estar la que daba al mismo cuerpo la fracción VI, inciso B, del artículo 72 de la Constitución de 1857, reformada en 1874, consistente en resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, etcétera. Estos conceptos forman la fracción VII del artículo del proyecto que a vuestra soberanía ha sometido la Comisión.

"La otra parte de la Comisión opinó que la facultad de resolver esos conflictos debe dejarse a la Suprema Corte de Justicia, tal como lo propone actualmente el artículo 104 del proyecto del ciudadano Primer Jefe; y a fin de que el Congreso tenga a la vista estos dos extremos en cuestión de tanta trascendencia, la Comisión, de común acuerdo, determinó que se presentara uno de estos puntos de mira en el conjunto del proyecto y el otro en este voto particular.

"Al efecto, los subscriptos fundan este último en los términos siguientes: Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hecho. Esto, en realidad, es

muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de Gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley; porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

"Ahora bien; la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y substituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.

"La circunstancia de tratarse de 'conflictos políticos' no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del poder judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado puedan ser de carácter político.

"Finalmente, los subscriptos encuentran altamente democrático quitar a esos conflictos su carácter de apasionamiento y encono, para someterlos a las decisiones serenas y, sobretodo, 'jurídicas' de la Suprema Corte.

"El Senado podrá resolver, lo mismo que la Suprema Corte, objetivamente; pero su resolución no revestirá carácter jurídico, sino político, y en consecuencia, tendrá menos fuerza y prestigio moral que una sentencia de la Suprema Corte..." (56)

Durante el desarrollo de la cuadragésima cuarta sesión ordinaria, que en la noche del 15 de enero de 1917 se llevó a

(56) DIARIO... citado.- Tomo II.- Pp. 377 a 379.

cabo en el Teatro Iturbide, constituido en sede oficial del Congreso Constituyente, se discutió y votó el dictamen relativo al comentado numeral 76, sin incluir la fracción VIII antes transcrita, debido al voto particular en cita, que la excluía del estudio y discusión del resto de dicho artículo. La aprobación del precepto fue por unanimidad de 151 votos, con la salvedad ya señalada, dejando para el día siguiente el contenido de la fracción exceptuada.

En el seno de la cuadragésima quinta sesión ordinaria del Congreso Constituyente, que tuvo verificativo en el Teatro Iturbide, la tarde del 16 de enero de 1917, se analizó y discutió el texto de la precitada fracción VIII del artículo 76 del Proyecto de Constitución, así como la tesis propuesta en el transcrito voto particular de los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez.

Ante la apasionada y apasionante discusión suscitada durante la sesión ordinaria del Congreso Constituyente, el diputado De los Ríos preguntó, interpelando a la Comisión dictaminadora, ¿...cuándo hay cuestión política entre los poderes de los Estados, cuándo los conflictos tienen carácter político y cuándo tienen carácter constitucional?(57)

Para dar respuesta a la interpelación del diputado De los Ríos, pero fundamentalmente para expresar las razones específicas de

(57) DIARIO... citado.- Tomo II.- P. 493.

su oposición a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación conozca y resuelva controversias jurídicas caracterizadas por su evidente naturaleza y trascendencia política, al hacer uso de la palabra el también diputado constituyente Hilario Medina señaló, literal y categóricamente que:

"...como miembro de la Comisión dictaminadora y como diputado al Congreso Constituyente, declaro que yo también estoy sediento de justicia. A la justicia se la ha representado en la forma de una mujer, símbolo de belleza, esgrimiendo en una mano la espada que debe herir al culpable y sosteniendo en otra la balanza donde deben pesarse los actos y la ley; y se le ha representado también vendada. La justicia, señores, no debe ver los mezquinos intereses de los hombres, las agitaciones pasionales de los pequeños humanos, sino que debe estar encerrada, enclaustrada en sí misma, para reflexionar serenamente y luego dictar su fallo... Para definir cuándo hay cuestiones políticas es preciso examinar, ante todo, qué es la política... **La política es un arte que se refiere, sobre todo, a los procedimientos que deben ponerse en juego para juzgar de los hombres que están en el Poder, para juzgar de las aptitudes de aquellos que quieren tener el Poder y, en una palabra, para referirse a todo aquello que se relacione con el manejo del Poder público.** Las cuestiones que surgen entre dos poderes de un Estado, entre los Poderes locales de un Estado, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, pongo por caso, tienen, seguramente, un carácter político en la mayoría de los casos, porque se trata de saber cuál de aquellos dos poderes está dentro de la órbita de sus atribuciones, esto es, si hace buen uso del poder que el pueblo le ha conferido y cuál de aquellos dos poderes se ha salido de la órbita de sus atribuciones, ha invadido la esfera del otro Poder, si se ha extralimitado de aquellos límites que le ha puesto el mismo soberano, que es el pueblo, al darle el Poder para que él lo ejercite. Entonces se trata de una cuestión política; **las cuestiones políticas no son siempre las cuestiones constitucionales...** La diferencia que ha habido en el seno de la Comisión ha consistido en esto: ¿aquellas diferencias que tienen un carácter político, deben ser juzgadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación o deben ser juzgadas por el Senado? El señor diputado Machorro y Narváez desea que la **Corte Suprema de Justicia de la Nación** sea la expresión más alta de la justicia popular, como **representación de un Poder público en la nación**, sea aquella que tenga la última

palabra, la autoridad suprema de todas las cuestiones que puedan debatirse en la República. Ese es también mi ideal, señores; pero las cuestiones políticas no deben ir a manchar a la Corte, los intereses políticos no deben intervenir en las discusiones serenas y desapasionadas de carácter legal de la Corte. La Corte Suprema de Justicia está en funcionamiento exclusivamente sometida a la ley en todos sus fallos, y debe ajustarse estrictamente a la ley... la objeción fundamental que nosotros hemos hecho para quitar a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las cuestiones políticas, ha sido el verdadero terror que hemos sentido porque la Corte Suprema de Justicia vaya a tener que conocer de intereses políticos y se haga política en el seno de la Corte... Esta cuestión no es nueva en los anales parlamentarios. Cuando, a consecuencia de las reformas iniciadas por Lerdo de Tejada a la Constitución de 57, se estableció el sistema bicamarista, se estudiaron las facultades del Senado como uno de los Poderes públicos, al discutirse precisamente esta fracción que estamos discutiendo, para dárselas a la Corte. La opinión estaba muy dividida en aquel parlamento: había opiniones en pro y en contra, en un sentido y en otro; pero la consideración de mucha importancia, que me permito invocar en estos momentos porque resolvió la misma cuestión, que no ha cambiado todavía, fue invocada por el señor diputado don Rafael Dondé, sostenedor de la tesis que sostengo ahora yo. El señor Dondé sostuvo que era una amenaza peligrosa hacer que la Corte conociera de cuestiones políticas, porque en ello iba su prestigio, porque se corrompería: irían los agitadores de los Estados, de los partidos políticos, de la prensa, a hacer política dentro de la Corte, a interesar a los ministros para que se inclinaran de un lado o de otro; y esta consideración fue la única de bastante peso que inclinó a la Asamblea para permitir que en la Constitución de 57 reformada, se diera al Senado la facultad de conocer de las cuestiones políticas locales de los Estados. Señores diputados: yo os ruego y os exhorto a que consideréis atentamente esta cuestión. Aún me parece que escucho todas las palabras del señor Dondé, aquel célebre y prestigiado abogado, que tenía tanto aprecio en el Parlamento y que pudo demostrar, con una elocuencia de que yo carezco en estos momentos, los peligros a que estaba sometida nuestra más alta representación de la justicia y sólo por el hecho de ir a involucrar con las cuestiones políticas que, entre nosotros, no ha tomado un aspecto noble, sino que siempre han sido mezquinas y ruines. Esto debe estar fuera de la Corte Suprema de Justicia y así pido a vosotros que votéis." (58)

(58) DIARIO... citado.- Tomo II.- Pp. 494, 495, 496 y 497.

Haciendo eco a los razonamientos expuestos por Don Hilario Medina, los diputados miembros del Congreso Constituyente de 1916-1917 votaron en los términos propuestos por la mayoría de los integrantes de la Segunda Comisión de Constitución, siendo aprobado el precepto en cuestión por 112 votos a favor y 42 en contra. En esta forma quedó escrita una página trascendente de la Historia del Derecho Constitucional Mexicano y, en especial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual quedó excluida formalmente del conocimiento y resolución de las controversias de naturaleza política en general.

4. La Corte, la política y la praxis jurisdiccional

A pesar de las tesis contrapuestas que han quedado precisadas con antelación y de la exclusión formal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el conocimiento y resolución de las controversias surgidas en el desarrollo de la actividad política, lo cierto es que en la cotidiana práctica jurisdiccional del más alto Tribunal de la Federación, su intervención ha sido no sólo importante, sino reiterada y, en ocasiones, determinante, a tal grado que se puede clasificar esta participación en tres renglones substanciales, claramente identificados y diferenciados entre sí, tales son: el recurso de reclamación electoral, que se expone en líneas subsecuentes; la facultad indagatoria prevista en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, que se estudia por separado en la segunda

parte de este trabajo y, finalmente, el juicio de amparo, en los términos que se exponen en este apartado, de lo cual se advierte que éste ha sido la vía fundamental por cuyo conducto la Corte Suprema ha trascendido los márgenes de lo estrictamente jurídico, tanto a nivel constitucional como legal, para incursionar en el campo de lo político-electoral y, con reiterada frecuencia, para penetrar de lleno en otros ámbitos del quehacer político en general.

4.1 Juicio de Amparo

En el numeral 73 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece literalmente que:

"El juicio de amparo es improcedente:

"...

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

"VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."

Salvo el breve paréntesis representado por la creación y aplicación práctica de la doctrina de la "incompetencia de origen", la tradicional doctrina, legislación y jurisprudencia mexicana ha tenido la orientación reflejada en el precepto antes

transcrito. Por regla, tanto tratadistas como legisladores y juzgadores han coincidido en considerar que la improcedencia del juicio de amparo, en materia político-electoral y en muchas otras áreas de la política en general, se sustenta en la conclusión tajante de que los derechos políticos no constituyen garantías individuales. (59)

Ejemplo categórico de esta corriente del pensamiento jurídico es, sin duda alguna, la brevísima y concluyente tesis de jurisprudencia, cuyo texto es al tenor siguiente:

"DERECHOS POLITICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales."

Quinta Epoca:

Tomo III, Pág. 1312. Villa García, vecinos de.

Tomo IV, Pág. 862. Heredia Mercelino.

Tomo IV, Pág. 1135. Guerra Alvarado José y Coags.

Tomo VI, Pág. 463. Orihuela Manuel y Coags.

Tomo VII, Pág. 941. Ayuntamiento de Acayucan.

JURISPRUDENCIA 89 (Quinta Epoca), Página 162, Sección Primera, Volumen Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

(59) "Los llamados derechos políticos se encuentran entre los que el orden jurídico usualmente reserva a los ciudadanos. Comúnmente son definidos como los que dan a su poseedor la facultad de intervenir en la formación de la voluntad del Estado. El derecho político principal es el de voto..."

"Como derechos políticos también se consideran usualmente ciertas libertades garantizadas por la Constitución, como la religiosa, la de palabra y la de prensa; el derecho de tener y portar armas; el derecho del pueblo a la seguridad personal y a la inviolabilidad de sus domicilios, papeles y bienes; el derecho contra pesquisas y embargos; el derecho a no ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sin juicio previo; el de no ser expropiado sin justa compensación, etc.".- **KELSEN, Hans.**- Teoría General del Derecho y del Estado.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1988.- Pp. 279 y 280.

En la compilación de fallos de 1917 a 1954 (Apéndice al tomo CXVIII), se publicó con el mismo título y con el número 345, en la página 654.

Al explicar la enunciada diferencia irreductible, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela concluye que "El criterio que sirve de base... es teóricamente correcto y parcialmente verdadero en lo que a las garantías materiales concierne, sin que sea valedero respecto de las garantías formales de seguridad jurídica..."

Acto continuo aclara el maestro Burgoa Orihuela que los derechos subjetivos políticos "...son facultades que un Estado de extracto democrático otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación de los sujetos físicos que vayan a encarnar a un órgano estatal determinado, o para figurar como candidatos a tal designación (voto activo y pasivo respectivamente). Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana... Estas diferencias y otras de carácter

secundario... han inducido a la Suprema Corte a establecer que **es improcedente el juicio de amparo en materia política.**" (60)

A pesar de lo explicado, agrega el amparista en consulta, la correcta y auténtica improcedencia del juicio de amparo debería tener su fundamento en el carácter definitivo e inatacable que constitucionalmente se concedía a los actos y resoluciones de los organismos electorales y no en virtud de su esencia política o político-electoral.

Finalmente, apunta el maestro Burgoa, "...cuando se trate de **impugnar alguna ley de carácter electoral por su inconstitucionalidad, el juicio de amparo sí es procedente,** pues es evidente que tal ley no emana de ningún organismo electoral sino del órgano legislativo federal o local, de lo que se concluye que la improcedencia del juicio de garantías en materia política no es absoluta." (61)

Cabe insistir que, no obstante cuanto ha sido expuesto y aducido, para excluir a la Suprema Corte del conocimiento y resolución de conflictos de carácter eminentemente político en general y en especial de naturaleza político-electoral, lo cierto es que la práctica jurisdiccional ha sido diversa, como ha demostrado indubitablemente el constitucionalista Miguel González Avelar, "...merced a un análisis minucioso, imaginativo

(60) Ob. Cit.- El Juicio... .- Pp. 451 y 452.

(61) Ibidem.- P. 455.

y aun malicioso de la quinta época del **Semanario Judicial de la Federación**, que va de 1917 a 1957..."; desprendiéndose evidentemente de este documentado análisis que "...el Poder Judicial Federal, y específicamente la Suprema Corte de Justicia, a pesar de tantas y tan válidas razones para no injerirse en cuestiones políticas lo ha hecho, aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciado y hasta resuelto recursos de amparo que lo han arrojado al mundo del que tanto abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política." (62)

Por supuesto, las consideraciones jurídicas para justificar el conocimiento y resolución, de tales conflictos de carácter político, no han estado ausentes, antes bien, la Suprema Corte se ha cuidado de expresar puntualmente las razones que, a su juicio, dan sustento suficiente a tal forma de proceder, como se advierte en el texto de las múltiples ejecutorias emitidas y relacionadas con las diversas tesis de jurisprudencia transcritas anteriormente. Sólo en vía de ejemplo, a continuación, se citan las siguientes:

"DERECHOS POLITICOS. Si bien la Corte ha establecido que contra la violación de los derechos políticos es improcedente el amparo, tal jurisprudencia se refiere a los casos en que se pida la protección federal contra autoridades que ejercitan funciones políticas y cuyos actos se relacionen directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza; pero no puede aplicarse a los casos en que se pida amparo, contra determinaciones judiciales que imponen una pena

(62) RUIZ MASSIEU, José Francisco.- Nota preliminar a la segunda edición del libro de Miguel González Avelar.- La Suprema Corte y la Política.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.- P. 13.

que, si bien puede afectar los derechos políticos, también puede violar garantías individuales."

Quinta Epoca: Tomo X, Pág. 475. Mendoza Eustaquio y Coags.

"DERECHOS POLITICOS. Si bien se ha establecido la jurisprudencia respecto de que el amparo no procede contra la violación de derechos políticos, si además de vulnerarse éstos, se conculcaran derechos político-individuales, como lo es la privación de los sueldos a que tenga derecho el agraviado, entonces cabe la concesión del amparo."

Quinta Epoca: Tomo XIX, Pág. 293. Chávez J. Manuel y Coags.

En este orden de ideas, es oportuno señalar que, a juicio del distinguido constitucionalista duranguense Miguel González Avelar, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuestiones de naturaleza política, se puede clasificar en las siguientes tres especies:

1. **"En primer término** aparecen los actos que se refieren a la integración de los poderes de la federación, de los estados y de los órganos municipales; esto es, los actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder. Aquí es donde podemos encontrar estrictamente **todo lo relativo al proceso electoral**; desde los actos preparatorios que lo hacen posible hasta la calificación del mismo...

2. **"En segundo término**, encontramos aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido éste como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen...

3. "En tercer término, encontramos los actos que se relacionan con la conservación del poder y el regular ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento o la permanencia en el poder..." (63)

Es incuestionable que en la cotidiana práctica jurisdiccional, contra lo doctrinaria y jurisprudencialmente sostenido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí ha admitido y resuelto, en forma por demás reiterada y trascendente, tanto en el mundo jurídico como en el político, múltiples demandas de amparo interpuestas por miembros de diversos Ayuntamientos de la República e incluso por los Ayuntamientos mismos, con el carácter de quejosos.

Los motivos que han determinado la interposición y admisión, en su caso, del denominado juicio de garantías han sido múltiples y variados en el orden municipal, tales como la remoción de todos o algunos miembros de un ayuntamiento, ya por orden directa del gobernador en turno o por decreto de la correspondiente legislatura local e incluso, en la segunda hipótesis, por decisión de la propia corporación municipal.

Igualmente ha motivado la interposición de demandas de amparo la disconformidad con la legalidad y validez de las convocatorias a

(63) GONZALEZ AVELAR, Miguel.- Ob. Cit.- Pp. 38 y 39.

selecciones, la declaración de validez o nulidad de las elecciones o con los resultados electorales obtenidos, siendo comunes estas hipótesis a los ayuntamientos y a los diputados miembros de los respectivos Congresos locales.

En tratándose de los mencionados diputados locales, es de suma importancia aludir a las demandas de amparo contra actos y resoluciones de desafuero, destitución, consignación penal, sujeción a investigación penal y otros muchos más, emitidos o realizados en su agravio; de similares agravios, situaciones y controversias no han estado exentos, sino también involucrados, los diputados al Congreso de la Unión.

Del juicio de garantías, con inocultables tintes políticos, se han valido también los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de la entidades federativas, para impugnar los actos de destitución emitidos por el respectivo Gobernador o Congreso estatal, fundamentalmente cuando a tales cargos se accedía mediante un procedimiento electoral, en los términos previstos en cada Constitución local.

A su vez, los Gobernadores de los Estados no han escapado a la necesidad de recurrir al juicio de amparo, con la finalidad de impugnar las correspondientes elecciones, los resultados electorales o la respectiva calificación, así como los decretos de desafuero emitidos por las legislaturas estatales y, finalmente, el ejercicio de la facultad concedida, en el

artículo 76, fracción V de la Constitución Federal, al Senado de la República para:

"Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado; que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;"

Por supuesto, es oportuno aclarar que el juicio de garantías no es la vía idónea para la última hipótesis mencionada y menos aun para impugnar la, alguna vez frecuente, práctica política del Titular del Ejecutivo Federal, consistente en reconocer o desconocer a los Gobernadores constitucionales de los Estados, razón por la cual la Suprema Corte de Justicia se vió en la necesidad de publicar el siguiente aviso en el Semanario Judicial de la Federación:

"GOBERNADORES, DESCONOCIMIENTO DE LOS, POR EL EJECUTIVO FEDERAL.- El desconocimiento de una persona como gobernador constitucional de un Estado, por parte del Ejecutivo Federal o el reconocimiento de ese carácter, en favor de otra persona, son actos de índole estrictamente política que no pueden dar lugar al juicio de amparo, por no estar comprendidos en las disposiciones de los artículos de la Constitución Federal y 1° de la Ley de Amparo. México, D. F., a 27 de abril de 1939. El director del Semanario Judicial, licenciado M. Martínez Pastor." (64)

(64) Citado por GONZALEZ AVELAR, Miguel.- Ob. Cit.- Pp. 135 y 136.

A manera de corolario cabe decir que en el conocimiento y resolución de estas controversias, la Corte ha concedido, en muchos casos, el amparo y protección de la Justicia de la Unión a los quejosos, basado fundamentalmente en los siguientes tres razonamientos: "El primero consiste en que hay, además de los derechos políticos involucrados en los casos de destitución, la afectación de otros que sí se pueden considerar como garantías individuales, especialmente la privación de las remuneraciones... 'los honores' inherentes al ejercicio del cargo, y correlativamente 'el perjuicio moral' sufrido por los quejosos con motivo de la destitución...

"En segundo lugar están los casos en que la destitución fue realizada sin haberse satisfecho puntualmente el procedimiento previsto...

"Finalmente... la corte ha acordado la suspensión de los actos de privación de cargos edilicios, cuando la legislación local no concede dicha facultad sin condiciones, ya sea al congreso estatal, al gobernador, o a ambos actuando coordinadamente." (65)

Sin embargo, en esta intervención la Suprema Corte ha demostrado una tendencia muchas veces incongruente, errática, no uniforme, como explica el constitucionalista Miguel González Avelar, al advertir que "El carácter errabundo de la jurisprudencia en

(65) GONZALEZ AVELAR, Miguel.- Ob. Cit.- Pp. 97 y 98.

cuanto a la suspensión o cese de los munícipes en ejercicio necesita una explicación, ya que, en efecto, la corte ha llegado a conclusiones diversas, no pocas veces contradictorias, en casos ciertamente semejantes. Dicha explicación podría estar en el afán de nuestro máximo tribunal de hacer justicia concreta, según las circunstancias que en cada caso han concurrido, de tal manera que, más que sujetarse ineludiblemente a una regla inflexible, la corte ha optado por reservarse la libertad de apreciar cada situación a la luz de la riqueza de matices que presenta cada caso real...

"Como queda dicho, la corte ha protegido a veces, y a veces no, a los funcionarios municipales que acudieron ante ella... Esta ostentosa contradicción robustece la idea que hemos apuntado, en el sentido de que la Suprema Corte ha actuado en muchas ocasiones pragmática y no dogmáticamente, bajo la consideración de circunstancias concretas para resolver en sentido favorable o adverso a los quejosos. Y que la violencia, iniquidad o capricho que han acompañado a la destitución de los munícipes, ha jugado un papel importante en el ánimo de la corte para conceder, en esos casos, la protección de la justicia federal..." (66)

A pesar de la expuesta situación plural, diversa y en ocasiones inconsistente, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia que, por su naturaleza, es importante y evidentemente obligatoria:

(66) Ob. Cit.- Pp. 74 y 75.

"DERECHOS POLITICOS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes."

Quinta Epoca:

Tomo XIV, Pág. 1109. Aragón Raymundo y Coag.

Tomo XIV, Pág. 1802. Alcocer Antonio y Coag.

Tomo XVI, Pág. 92. Aguirre Esquivel José y Coags.

Tomo XVII, Pág. 748. Peniche Morales Diego y Coags.

Tomo XVII, Pág. 1509. Guerra Alvarado José.

JURISPRUDENCIA 90 (Quinta Epoca), Página 164, Sección Primera, Volumen Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la compilación de fallos de 1917 a 1954 (Apéndice al tomo CXVIII), se publicó con el mismo título, No. 346, Pág. 656.

Para concluir este apartado es conveniente reiterar que en su intervención la Suprema Corte ha procurado actuar como medio constitucional de control de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal y local, así como una instancia equilibradora, exenta de pasiones e intereses políticos; ha buscado, en su caso, decir las palabras mágicas que den convencimiento y tranquilidad a los perdidosos y legitimación a los vencedores; asimismo, ha tratado de desfacer entuertos, de hacer prevalecer el sistema jurídico sobre las injusticias de caciques y gobernantes, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, local y federal.

Probablemente a ello obedece su errática actuación, la ausencia de congruencia al conocer de asuntos similares, la falta de tesis de jurisprudencia que den firmeza y sentido único a sus resoluciones; quizá a ello obedece que en casos idénticos haya

admitido algunas demandas de amparo y desechado otras; que en algunos asuntos haya entrado el estudio y resolución del fondo de la controversia y que, en otros, haya decretado su sobreseimiento; que a algunos quejosos les haya otorgado el amparo y protección de la Justicia de la Unión y que a otros se los haya negado; que a algunos les haya concedido la suspensión del acto reclamado y a otros no y, finalmente, que en grado de revisión, algunos asuntos hayan sido resueltos por el Pleno de la Corte y otros por la Segunda Sala.

Todo lo cual no puede sino llevar a una reflexión propositiva, que se insista en el análisis del tema y se tome una decisión definitiva, hasta donde definitivas pueden ser las disposiciones jurídicas, a fin de otorgar plenamente a la Corte en especial o al Poder Judicial en general la facultad de conocer y resolver los conflictos jurídicos de trascendencia política o excluirla totalmente, otorgando esta atribución a un especializado órgano jurisdiccional independiente, como es el actual Tribunal Federal Electoral, que debería ser reestructurado para cumplir en forma cabal la función de tutelar el ejercicio y respeto de todos los derechos políticos, incluido el control constitucional de los relativos actos y resoluciones de todo tipo de autoridades.

3.2 Recurso de reclamación

La otra vía jurídica otorgada constitucionalmente a la Suprema Corte para intervenir en los asuntos políticos, acotados en los

márgenes del Derecho Electoral, ha sido el denominado **recurso de reclamación**, establecido en los tres últimos párrafos del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 1° de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año.

El texto de la adición constitucional en cita es al tenor literal siguiente:

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

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

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

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, a la cual hizo el envío el Poder Revisor Permanente de la Constitución, estableció en sus artículos 235 a 241 el régimen específico aplicable al recurso electoral de reclamación, caracterizado por:

a) Conceder legitimación activa única y exclusivamente a los partidos políticos;

b) Establecer el plazo de tres días para reclamar, a partir del día siguiente de aquel en que el Colegio Electoral de la Cámara

de Diputados hubiere calificado la elección de todos sus miembros;

c) Exigir la forma escrita para el recurso, que se debía presentar en la Oficialía Mayor de la precitada Cámara;

d) Establecer, como requisito de procedibilidad, la necesidad de haber agotado oportunamente todas las instancias previas a la calificación electoral;

e) Exigir al recurrente que demuestre, con las constancias correspondientes, la satisfacción puntual del aludido principio de definitividad;

f) Imponer al recurrente la carga de aportar los documentos probatorios, de los hechos y actos que apoyen su reclamación;

g) Otorgar a la Cámara de Diputados la facultad de calificar la satisfacción de los requisitos formales de procedibilidad;

h) Imponer a dicha Cámara el deber de rendir su informe y remitir, dentro del plazo de tres días, el respectivo expediente a la Suprema Corte, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad del recurso;

i) Facultar a la Suprema Corte de Justicia para determinar la procedibilidad del recurso o desecharlo, en su caso;

j) Imponer a la Suprema Corte de Justicia el deber de analizar y resolver el asunto tal como hubiere sido probado con antelación, tomando en cuenta el informe y la documentación remitida por la Cámara de Diputados. Para dictar resolución se concedió a la Corte el plazo de diez días, posterior a la recepción del expediente recursal;

k) Constreñir al recurrente a los argumentos jurídicos y elementos probatorios que obren en el expediente recursal, sin que otros, adicionales o diversos, se pudieren expresar u ofrecer directamente ante la Corte, y

l) Establecer para la Suprema Corte de Justicia el deber de notificar su resolución, al Colegio responsable, dentro de las 24 horas siguientes a su emisión.

Finalmente, se debe destacar que si la Corte Suprema declaraba fundados los conceptos de reclamación y concluía que se cometieron violaciones sustanciales durante el desarrollo del procedimiento electoral o de calificación, la Cámara de Diputados contraía el deber de emitir nueva resolución, que sería definitiva e inatacable.

Expuesto lo anterior es necesario tener en mente que, para entender en su cabal dimensión el motivo y fin de la institución del recurso de reclamación electoral, se considera elemento *sine*

qua non, amén de idóneo, el análisis de la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas y adiciones constitucionales, así como del Proyecto de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, además, por supuesto, de revisar los dictámenes formulados, en su oportunidad, por las Comisiones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En consecuencia se debe recordar que, en fecha 4 de octubre de 1977, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos presentó, a la consideración del Congreso de la Unión, una Iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Ley Suprema de la Federación.

Respecto del recurso en comento, el Titular de Poder Ejecutivo manifestó, en la parte conducente de la Exposición de Motivos de su Iniciativa, que:

"El Ejecutivo Federal a mi cargo, considerando la importancia de imprimir una **mayor objetividad** a los resultados de una elección y acercarse más a la **imparcialidad electoral**, cree procedente instituir mediante la adición del artículo 60 constitucional un **recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma.**

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el recurso, **verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma.** Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará

los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.

"La ley secundaria determinará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso de reclamación, con la finalidad de que, a través del mismo, exclusivamente se planteen los casos de violaciones sustanciales cuya trascendencia sea determinante en los resultados de una elección particular, de tal manera que se evite la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la instancia de calificación.

"Las resoluciones de la Suprema Corte se harán del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración de la Corte, resolverá en forma definitiva."

Recibida y analizada la Iniciativa de referencia, en fecha 17 de octubre de 1977, las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y Sección Constitucional de la Cámara de Diputados, a la que correspondió ser la de origen, presentaron su Dictamen a la consideración de la Asamblea. El Dictamen, en la parte relativa al recurso de reclamación, precisó textualmente:

"...cabe decir que las notas peculiares de la reforma al artículo 60 constitucional, son las siguientes:

"a) Se conserva el principio de autocalificación...

"b) ...

"c) Se crea un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para cuestionar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; y

"d) La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá el recurso declarando con criterio jurídico si han existido o no violaciones sustanciales durante el proceso electoral o en la calificación del mismo.

"Examinados cuidadosamente estos presupuestos, las Comisiones dictaminadoras han concluido:

"a) Es correcto que se preserve el principio de autocalificación porque es congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo...

"Los impugnadores sostienen que entregar la calificación a las mayorías políticamente triunfantes, convierte a cada Cámara en juez y parte del proceso mismo de su integración, lo cual es contrario a la naturaleza de la impartición de justicia.

"Sostienen también, que la reglamentación del principio, además de ser consecuencia del vicio de origen, cae en el error de otorgar, no precisamente a las Cámaras constituídas, sino a organismos previos, la calificación autogenerada de sus propios miembros.

"Frente a esas objeciones sostenemos que desde un punto de vista político, el Poder Legislativo debe ser su propio juez en cuanto a la calificación de sus miembros, porque cuando esta operación se lleva a cabo, aquéllos han obtenido ya el voto popular y son depositarios de un poder que la Nación les ha delegado como sus representantes directos; en consecuencia su capacidad es plena para decidir si en los comicios en que fueron electos cada uno de sus integrantes se apegó o no a las disposiciones de las leyes aplicables...

"La introducción del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, lleva al tema, apasionadamente discutido, sobre si el más alto Tribunal de la República debe tener injerencia en los asuntos políticos del país...

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer del recurso que propone la iniciativa, actuará como lo que es en la estricta esfera de su competencia y sin invadir la competencia ajena: como un Tribunal de Derecho.

"Y debe hacerlo, dejando a un lado suspicacias o dubitaciones, porque no debe olvidarse que los tres Poderes de la Nación son corresponsables del gobierno del país; y que no le es lícito negar su colaboración para racionalizar jurídicamente el orden público.

"Que el examen del recurso concluya con una decisión declarativa, que más bien será una opinión calificada, no menoscaba su autoridad ni minimiza su función, porque, al ponderar los hechos, la Corte Suprema va a establecer la certeza jurídica, que permitirá, en su

caso, corregir cualquier desviación de la verdad real, material e histórica de aquéllos.

"La calificación de un procedimiento electoral por el Colegio respectivo puede naufragar en un momento dado en la 'duda legal' de que habla Rocco. En nuestro sistema de gobierno ¿a quién corresponde disipar las dudas legales? La respuesta es obvia: a los tribunales de justicia. Luego entonces, ¿porqué dudar de los efectos reales y benéficos que tendrá la intervención del más alto Tribunal de la república?

"El solo peso moral de la opinión de la Corte Suprema, será más que suficiente para que el Colegio Electoral depure sus procedimientos y cuide su actuación, so pena de quedar en entredicho ante la faz de la República. El sólo peso moral bastará para evitar desvíos e injusticias, porque si la opinión de la Corte no se tomara en cuenta, no sería ella la que cayera en el desprestigio y la vergüenza, sino quien sin razón fundada la eludiera.

"La frase medular de Montesquieu tiene vigencia: 'Para que no pueda abusarse del Poder, es preciso que por disposición misma de las cosas, el Poder detenga al Poder.'

"El escrúpulo deberá extremarse en la ley secundaria, a fin de que precisen los requisitos de procedibilidad del recurso y se definan las violaciones sustanciales que serán su materia, a fin de que, 'se evite la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la instancia de la calificación.'

"Por lo anterior las Comisiones dictaminadoras se pronuncian... por la aprobación de la reforma examinada."

Una vez enviada a la Cámara de Senadores la correspondiente minuta de la Cámara de Diputados, la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales y la Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara alta presentaron su Dictamen, de fecha 3 de noviembre de 1977, en cuya parte conducente reiteraron:

"La Iniciativa, aprobada por la Colegisladora, prevé en el texto del artículo 60, el mejoramiento del sistema, sin lesionar la soberanía de la Cámara de Diputados,

presentando un procedimiento que significa un grado más elevado de objetividad y de certeza en la captación de la voluntad ciudadana...

"La nueva conformación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados perfecciona la autocalificación de las elecciones de sus miembros; pero todavía va más allá la iniciativa, asegura la certidumbre mediante un recurso de gran trascendencia: el de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones dictadas por ese Colegio Electoral, al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la Cámara de Diputados.

"La Suprema Corte de Justicia al conocer del recurso, si considera que se cometieron violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral o en su calificación, lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, para los efectos que señala el último párrafo del artículo 60 propuesto. En estos casos actuará sólo como Tribunal de Derecho y no como órgano político electoral.

"La ley secundaria determinará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso de reclamación con la finalidad de que, a través del mismo, exclusivamente se planteen los casos de violaciones substanciales, cuya trascendencia sea determinante en los resultados de una elección particular, de tal manera que se evite el uso indebido de este recurso con lo que se prevendrá la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas..."

Agotado que fue el procedimiento constitucionalmente establecido para reformar el texto de la Ley Suprema de la Federación, en fecha 6 de diciembre de 1977, el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le ha sido conferida en la Norma de Normas, envió al Congreso de la Unión el Proyecto de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, especificando en la Exposición de Motivos que:

"Los Títulos Cuarto y Quinto aparecen, en cuanto al contenido de las materias que regulan, estrechamente vinculados en el desarrollo del proceso electoral. En efecto, el régimen de nulidades y recursos que se

establece aparece concebido en el contexto de las diversas instancias y secuencias que se inician con el escrutinio realizado en las casillas, pasando por los cómputos distritales para concluir en la calificación que realiza el Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión. Su expresión coherente y lógica permite integrar en la Iniciativa, por vez primera, un verdadero sistema contencioso electoral.

"Los recursos que se prevén contra actos de los organismos electorales son: a) inconformidad, b) protesta, c) queja, d) revocación y e) revisión, además del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los motivos de su procedencia, así como el organismo encargado de su recepción, trámite y resolución, se precisan con detalle en el cuerpo de la legislación que se propone...

"La facultad que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 60 constitucional, para conocer del recurso de reclamación contra la calificación que realice el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, hizo necesario que los recursos referidos se ciñeran a un desarrollo jurídico en sus trámites y resolución y se especificaran los motivos de su procedencia. Esto contribuirá a reducir el margen de posibles violaciones e irregularidades electorales y hará factible que, depuradas éstas por los organismos electorales competentes, nuestro máximo tribunal se aboque únicamente al conocimiento de aquellos casos trascendentales y graves...

"Para asegurar que el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia sea tramitado conforme a un procedimiento estrictamente jurídico, aparecen establecidos una serie de requisitos de procedencia. Será necesario que el recurrente hubiere hecho uso, en todas las instancias del proceso electoral, ante los organismos competentes, de los recursos que previamente se encuentren previstos; además, para complementar este principio de definitividad, únicamente se podrán ofrecer como argumentos y pruebas aquellos que hayan sido analizados y desahogados por los organismos electorales, y, por último, considerando lo establecido en la Constitución, la Suprema Corte de Justicia conocerá únicamente de violaciones sustanciales, las cuales, en caso de que sean constatadas, traerán consigo la nulidad de la elección..."

Analizada la Iniciativa de Ley, la Cámara de Diputados, a la que correspondió ser la de origen, por conducto de su Comisión de

Estudios Legislativos, Sección Constitucional, formuló su Dictamen el 15 de diciembre de 1977, en el cual precisó:

"Es evidente la preocupación por organizar el disperso sistema de medios de impugnación y de defensa que actualmente rige en contra de las violaciones electorales. Ahora se definen y desarrollan con precisión jurídica los diversos tipos de recursos existentes, los actos y motivos por los que proceden; los órganos encargados de su recepción, trámite y resoluciones que deben pronunciarse. No se ha descuidado, en cuanto a su formulación, ninguno de los organismos o funcionarios electorales que participan en las diferentes etapas del proceso electoral, que pudieran incurrir en actos o acuerdos de carácter violatorio de la ley.

"Los recursos quedan jerarquizados, desde la inconformidad que procede contra los actos del Registro Nacional de Electores y que se podrá interponer por ciudadanos, candidatos, partidos, asociaciones políticas o sus representantes, hasta llegar a las instancias del Colegio Electoral y de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación; ésta, conocerá de las determinaciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de sus miembros, mediante el recurso aludido.

"En el régimen de nulidades del proceso electoral, se distinguen la nulidad de votación (que, cuando es trascendente afecta a toda una casilla) y la nulidad de toda una elección fijándose un sistema riguroso de las causales que puedan dar origen a cada una de ellas; se establecen los requisitos para formular la solicitud de nulidad; a quién corresponde hacerla valer, los órganos que se encargarán de su trámite y resolución y el procedimiento específico para cada tipo de nulidad.

"En rigor, las causales de nulidad de una elección, pueden dar lugar en última instancia, al recurso de reclamación ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello la Iniciativa cuidó de disponer con meridiana precisión, los motivos o causas que pueden dar lugar a la nulidad como son, entre otros, la inelegibilidad del candidato que haya obtenido el triunfo; la violencia en todo un Distrito, etc..."

Recibida la minuta correspondiente en la Cámara de Senadores, que fungió como revisora, las Comisiones Unidas, Primera de

Gobernación y Primera Sección de Estudios Legislativos, en fecha 26 de diciembre de 1977, sometieron a la consideración de la Asamblea su respectivo Dictamen que, en lo conducente, fue al tenor literal siguiente:

"La minuta regula la procedencia del recurso de reclamación que se presente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se advierte, como lo dispone el segundo párrafo del artículo 235, que sólo los partidos políticos podrán hacer uso de este recurso. El mismo será admisible cuando existan las violaciones que marca el artículo 223, siempre que se hayan combatido oportunamente, sin haber omitido instancia alguna, ante los Organismos Electorales. Estas limitaciones son razonables, pues mantienen la altura que debe guardar el Primer Tribunal del país y no lo exponen a recibir improcedentes quejas con fines meramente dilatorios o de especulación pública."

De lo expuesto con antelación se deduce que la finalidad inmediata del legislador, tanto del Constituyente Permanente como del ordinario, fue garantizar el estricto apego a la ley y la actuación imparcial de las autoridades electorales; en tanto que las finalidades mediatas consistieron en otorgar un alto grado de objetividad en los resultados de las elecciones, además de mayor certeza en la captación de la voluntad ciudadana, manifestada en las urnas.

Para lograr este objetivo, el legislador ordinario instituyó, por vez primera, un auténtico sistema de lo contencioso electoral, estableciendo recursos vinculados directamente con las distintas fases del procedimiento electoral y con la estructura jerárquica de los organismos electorales, dando coherencia lógica a los diversos medios de impugnación.

Entre estos medios impugnativos adquiere especial relevancia el denominado **recurso de reclamación**, porque volvió a poner en la palestra de la discusión el ya centenario debate sobre la intromisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conocimiento y resolución de asuntos caracterizados por su esencia o sólo trascendencia política, tema en el cual la Cámara de Diputados se mostró plenamente convencida de la intervención positiva de la Corte, además de ser un deber ineludible, porque los tres poderes tienen entre sí la corresponsabilidad del gobierno de la Federación Mexicana.

Asimismo, suscitó gran inquietud el recurso en comento, porque a pesar de ser procedente ante la Suprema Corte, no se le dió carácter judicial y tampoco se reconoció naturaleza vinculatoria a la resolución que pudiera emitir en su oportunidad, simple y sencillamente se manifestó, en la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas constitucionales, que serían resoluciones declarativas; sin embargo, en el Dictamen de la Cámara de Diputados ya se dijo claramente lo que tal resolución podía constituir, una simple "**opinión calificada**", que se impondría por la sólo fuerza moral del más alto Tribunal de la República.

Esta opinión calificada, por supuesto, estaba cubierta con el manto del conocimiento y del criterio jurídico de los miembros de la Corte Suprema, la cual actuaría, sin lugar a dudas, como tribunal de Derecho que es y no como órgano político-electoral.

Este aspecto jurídico se hace evidente porque se impuso a los recurrentes el deber de agotar puntualmente todos los medios impugnativos previos a la calificación electoral, porque se determinó de manera específica que únicamente los partidos políticos tenían legitimación activa en la causa, porque se les impuso el deber de aportar los elementos probatorios idóneos para acreditar la veracidad de sus afirmaciones y, finalmente, porque se determinó que la Corte sólo podía emitir resolución a partir de lo argumentado y probado por el recurrente en su escrito recursal y por la autoridad en su respectivo informe, sin que se pudieran aportar otros elementos probatorios, adicionales o diversos, directamente ante la Suprema Corte, estando impedidas las partes también para expresar, ampliar, modificar o cambiar sus argumentaciones, debiendo limitarse a lo ya manifestado en sus correspondientes escritos.

A pesar de los fines ya precisados y del carácter jurídico del recurso, independientemente de la naturaleza de la resolución recaída, existen varios aspectos criticables, que jamás fueron superados durante el corto plazo de vigencia del texto constitucional y de las disposiciones legales que regularon a la reclamación electoral.

Únicamente en vía de ejemplo se podría cuestionar al respecto ¿Porqué el recurso se previó sólo procedente en contra del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados? ¿Porqué no en

contra del Colegio de la Cámara de Senadores y tampoco para impugnar actos y resoluciones de la Cámara baja, constituida en Colegio Electoral para la elección de Presidente de la República? ¿Porqué no se proporcionó la definición legal de **violaciones substanciales** al régimen jurídico del procedimiento electoral o al procedimiento mismo de calificación? ¿Porqué no se otorgó a la resolución de la Corte la naturaleza de sentencia obligatoria para las partes, si se reconoció su calidad de tribunal de Derecho?

Mucho se podrá seguir estudiando y múltiples interrogantes más se podrán formular, lo cierto es que este medio de impugnación electoral estuvo vigente sólo hasta 1986, en que por Decreto de 11 de diciembre se volvió a reformar el artículo 60 constitucional, entre otros, para derogar el recurso de reclamación e instituir al Tribunal de lo Contencioso Electoral, ya explicado en el Capítulo Segundo de este trabajo.

4. La Corte y la política en el pensamiento jurídico actual

La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el campo delicado de la actividad política nacional, independientemente de la vía normativamente prevista o de la aplicada en la cotidiana práctica jurisdiccional, ha sido motivo de apasionados y apasionantes debates, desde la década de los setenta, en el siglo XIX, hasta esta última década del siglo XX, que está próximo a concluir.

Así, verbigracia, el distinguido constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez ha escrito que "Si la Corte interviniera en la política electoral con la intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención, como decía Guizot, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder." (67)

A este doctrinario criterio excluyente se debe agregar que "Quienes han integrado nuestro supremo tribunal en el curso del tiempo... tampoco han sido muy partidarios de asumir esta responsabilidad, prefiriendo dejar el arbitraje de los problemas de la política a los propios políticos... luchando por mantener a la corte dentro del perímetro estricto de lo jurídico." (68)

En cambio, la inquietud y la firme convicción diversa e incluso opuesta ha inspirado el pensamiento, tal vez renovador, de otros distinguidos juristas, políticos y politólogos, conocedores profundos del Derecho Constitucional Mexicano de ayer y de ahora, pioneros probablemente del Derecho Patrio del futuro, inmediato y mediato.

Tal es el caso del maestro Antonio Carrillo Flores, quien al analizar las facultades de la Suprema Corte de Justicia, para conocer del recurso electoral de reclamación y para investigar

(67) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 555.

(68) GONZALEZ AVELAR, Miguel.- Ob. Cit.- P. 35.

hechos presumiblemente constitutivos de violación del voto público, ha postulado la tesis de la conveniencia de que el Supremo Tribunal de la República intervenga para proteger "...los derechos políticos de los mexicanos, que están ya reconocidos como derechos humanos en numerosos instrumentos internacionales votados favorablemente por nuestro país, sin que por ello se recayese en los increíbles extremos a que llegó, en su afán por alcanzar la Presidencia de la República, don José María Iglesias." (69)

Para no dejar posibilidad a la existencia de duda alguna sobre su convicción inquebrantable, Don Antonio Carrillo Flores precisó, previo repaso de las reflexiones de toda su vida acerca del Supremo Tribunal de la Federación Mexicana y los derechos humanos, que "La conclusión capital a que llegué es, insisto, que el papel verdaderamente importante a que la Suprema Corte, y los mexicanos interesados en ella, pueden aspirar en nuestro sistema político es al de que proteja los derechos humanos, incluso, en términos razonables, los derechos humanos de carácter social y político, principalmente de los más desvalidos cultural o económicamente... es indudable que la Corte, con independencia, con espíritu prudente, midiendo sus fuerzas -que es la regla de oro en la política-, puede contribuir en el futuro a fortalecer nuestras instituciones democráticas y nuestro federalismo." (70)

(69) Prólogo a su obra intitulada La Constitución... .- Ob. Cit.- P. 15.

(70) Ibidem.- Pp. 16 y 17.

En esta corriente del pensamiento jurídico se inscribe la opinión de José Francisco Ruiz Massieu quien, en enero de 1994, en la Nota Preliminar a la obra de González Avelar, expresó que la Suprema Corte ha sido casi una institución preterida, que pocas veces ha figurado en los anales de la pasión política y, en especial, de la política-electoral, porque debido a las experiencias vividas a fines del siglo XIX, ha visto "...con repugnancia..." la facultad indagatoria prevista en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, amén de que "Repugnancia idéntica tuvo en tratándose del recurso de reclamación que podía interponerse ante ella por querellas electorales, según mandó ese precepto (Art. 60 constitucional) de 1977 a 1986." (71)

El mismo destacado político mexicano llamaba "...la atención sobre la necesidad de reformas con las cuales sea posible que controversias predominantemente políticas encontraran en la ley, y concretamente en el aparato judicial, una respuesta más efectiva y justa: en un futuro, que esperamos sea próximo, habrá que enmendar la Ley de Amparo para que esa benemérita institución proceda también en el caso de los derechos políticos, sin excluir los meramente electorales..." (72)

Con un criterio visionario, propio de su inteligencia, cuando en la consultada Nota Preliminar José Francisco Ruiz Massieu se

(71) Ob. Cit.- P. 12.

(72) Ibidem.- P. 15.

ocupó de comentar las reformas constitucionales que ordenaron integrar la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, con seis miembros de la Judicatura Federal, señaló que: "Ese giro suscita una reflexión: como incomoda que el más elevado tribunal únicamente proponga candidatos a magistrados del Tribunal Electoral, y que, por consiguiente, la representación popular pueda desestimar las propuestas demeritando la majestad de la Corte, es de esperar que pronto el Poder Judicial reivindique la cuestión electoral y abandone la doctrina del ilustre Vallarta. Huelga insistir que lo propio procederá en la esfera local." (73)

También el citado constitucionalista Miguel González Avelar ha señalado que "Las reformas constitucionales que permiten suscitar la intervención de la Suprema Corte para dictaminar en relación a violaciones de derechos políticos, vienen parcialmente a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos de los particulares, y en el tratamiento jurídico de los conflictos a que da lugar la lucha para integrar los órganos estatales de elección popular."

En consecuencia, pregunta el profesor González Avelar, "¿Porqué no permitir... que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí?"

(73) GONZALEZ AVELAR, Miguel.- Ob. Cit.- P. 16.

"Ha pesado por muchos años la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la nación y sus propósitos." (74)

Similar a los anteriores es el criterio de Javier Moctezuma Barragán, quien aduce que "En la actualidad no es válida la tesis de que los derechos electorales no dan lugar al juicio de amparo, porque no están incluidos en el capítulo de garantías individuales de la Constitución."

Por tanto, agrega Moctezuma Barragán, "...es menester que el poder judicial de la Federación adopte un papel más activo en materia electoral y abandone la añeja y mal integrada jurisprudencia, aun vigente, que impide su intervención... no hay razón para que... no conozca de los ordenamientos legales electorales secundarios mediante el juicio de amparo en su vertiente de control de constitucionalidad de las leyes..."

Finalmente, aventura el autor consultado, "Una probable solución consistiría en la instalación de una sala electoral en la Suprema Corte de Justicia que resolviera sobre las violaciones electorales de carácter constitucional, o bien darle al Tribunal Federal Electoral competencia en materia constitucional... esta última alternativa obligaría a una profunda reforma de las

(74) Ob. Cit.- P. 169.

instituciones nacionales y, en particular, del poder judicial. Lo importante, en todo caso, es que el derecho al voto... tenga plenas garantías constitucionales para que los derechos humanos de carácter político estén totalmente protegidos." (75)

En fecha más reciente, a propósito de la resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad promovida por Fauzi Hamdan Amad y otros, en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, radicada en el expediente 1/95, el profesor Genaro David Góngora Pimentel, a la sazón Ministro del máximo Tribunal Federal, adoptando la corriente de pensamiento en comento ha considerado que: (76)

"La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte, para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, **aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío en la defensa de los derechos**

(75) La Justicia Electoral y las Reformas Constitucionales y Legales de 1994.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.- Pp. 69 y 70.

(76) El Pleno de la Corte, por mayoría de seis votos contra cinco, declaró improcedente la acción de inconstitucionalidad, por considerar que la materia electoral comprende, incluso, los derechos sustantivos de naturaleza fundamentalmente política.- **GONGORA PIMENTEL, Genaro David.**- Significado de la expresión "Materia Electoral" en el artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria.- Publicado en: Lex. Difusión y Análisis.- 3ª Época. Año I. Número 5. Noviembre de 1995.- México, D. F.- P. 7.

políticos que quedaban fuera de protección a través del juicio de amparo." (77)

Las ideas expuestas con antelación no son sino el botón de muestra de una sangre nueva, de una vigorosa corriente del pensamiento jurídico actual, que sustenta la firme convicción de ser llegado el momento de abandonar la decimonónica tesis postulada por el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Ignacio Luis Vallarta, uno de los más grandes presidentes de su Historia, para aceptar, en la agonía del siglo XX, la intervención plena de la Corte en el conocimiento y resolución de controversias jurídicas, caracterizadas, no obstante, por sus antecedentes y consecuencias de naturaleza estrictamente política en general y político-electoral en particular.

5. ¿Una síntesis dialéctica?

Con motivo de la denominada Reforma del Estado propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo Federal (sexenio 1994-2000), los representantes de los principales partidos políticos nacionales, así como los juristas, políticos, politólogos y, en general, todos los ciudadanos interesados en el tema, se han dado a la tarea de aportar sus puntos de vista y hacer sus propuestas, con una finalidad común, lograr el perfeccionamiento de la democracia mexicana.

(77) Ob. Cit.- P. 7.

Un primer fruto visible y tangible de este esfuerzo son las "Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal"; entre éstas destaca la propuesta de incorporar al actual Tribunal Federal Electoral, como órgano especializado, a la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, amén de crear una Sala Superior en la materia y nombrar o elegir, además de magistrados, a Ministros electorales.(78)

Para la defensa de los derechos políticos se propone establecer la acción de inconstitucionalidad de leyes y la controversia constitucional electoral, además de un recurso constitucional que garantice los derechos políticos de los ciudadanos.

Todo hace pensar que, ante la tesis Iglesias y la antítesis Vallarta, se levantará la síntesis dialéctica que atribuya al Poder Judicial en general o a la Suprema Corte de Justicia en particular la facultad de resolver conflictos de incuestionable antecedente y consecuencias políticas.

De ser así, habrá concluido la Historia efímera sobre la existencia de los tribunales federales electorales; del Tribunal

(78) El documento respectivo se publicó en las páginas 32 y 33 de: La Jornada. Diario de circulación nacional.- México, D . F., 22 de abril de 1996.

de lo Contencioso Electoral (1987-1990), así como del Tribunal Federal Electoral (1990-1996) y, lógico es, también de los similares tribunales del fuero común, dado el principio constitucional de que las leyes supremas de las entidades federativas "...en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal." (Art. 41, párrafo primero de la Constitución de la República)

Si la Historia de la Justicia Electoral sigue ese derrotero, habrá quedado como **triunfo fundamental** de los aludidos tribunales especializados el altísimo honor de **haber realizado una trascendental labor de asepsia de los conflictos de trascendencia política**, pues, los ha tornado de apasionantes y apasionados debates políticos en **auténticos litigios**, esto es, en verdaderas controversias de intereses jurídicos, **que deben ser resueltos mediante la estricta observancia de reglas procesales y la aplicación del Derecho**, sin olvidar que éste no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la paz, la seguridad jurídica, el bien común y, en general, la justicia.

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

ARISTOTELES.- Política.- Colección "Sepan Cuantos...".- No. 70.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.

ARTEAGA NAVA, Elisur.- Derecho Constitucional.- Tomo I.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

BARRAGAN BARRAGAN, José.- Introducción al Federalismo (La formación de los Poderes en 1824).- Primera reimpression de la primera edición.- Colección Fin de Milenio. Universidad de Guadalajara.- Jalisco, México, 1994.

BURGOA, Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

----- El Juicio de Amparo.- Trigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

CABRERA, Lucio.- El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1968.

CARDENAS GRACIA, Jaime F.-Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1996.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto.- Estudios de Historia Jurídica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

DEL TORO CALERO, Luis.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Proceso Electoral. El Recurso de Reclamación Jurídico-Electoral.- Impactos Publicitarios Internacionales, S.A.- México, 1978.

FERRER MUÑOZ, Manuel.- La Formación de un Estado Nacional en México. (El Imperio y la República Federal: 1821-1835).- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GONZALEZ AVELAR, Miguel.- La Suprema Corte y la Política.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo.- La democracia en México.- Décima séptima edición.- Serie Popular Era.- Ediciones Era, S. A.- México, D. F., 1986.

GONZALEZ URIBE, Héctor.- Teoría Política.- Séptima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1989.

HOBBS, Thomas.- Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

KELSEN, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1988.

LOEWENSTEIN, Karl.- Teoría de la Constitución.- Editorial Ariel, S. A.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Barcelona, España, 1986.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.- José María Iglesias y la Justicia Electoral.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

PALLARES, Jacinto.- El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana.- Imprenta del Comercio, de Nabor Chávez.- México, 1874.

RABASA, Emilio.- El Juicio Constitucional.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1969.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique.- Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1995.

SERRA ROJAS, Andrés.- Ciencia Política.- Tomo primero.- Instituto Mexicano de Cultura.- México, D. F., 1971.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.- El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX.- Segunda edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

VALLARTA, Ignacio L.- Cuestiones Constitucionales. Votos.- Tomo primero.- Imp. de J. J. Terrazas, San José de Gracia 5.- México, D. F., 1894.

-----Cuestiones Constitucionales. Votos.- Tomo tercero.- Segunda edición.- Librería de Porrúa Hnos. y Cía., S. A.- México, D. F., 1975.

ENSAYOS

ARTEAGA NAVA, Elisur.- Las Nuevas Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- En: Reformas al Poder Judicial.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

CARPIZO, Jorge.-Derecho Constitucional I.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

----- La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

----- La Reforma Política Mexicana de 1977.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

CARRANCA Y RIVAS, Raúl.- La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos.- México, 1988.- Sin datos de edición ni editorial.

CARRILLO FLORES, Antonio.- La Suprema Corte Mexicana como Poder y como Tribunal.- En: La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1981.

FIX FIERRO, Héctor.- La Eficiencia de la Justicia (Una aproximación y una propuesta).- Cuadernos para la Reforma de la Justicia. No. 1.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos.- En: Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1977.

GALVAN RIVERA, Flavio.- La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral.- En: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Volumen IV. N° 6.- México, D. F., 1995.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel.- Las Controversias entre la Constitución y la Política.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 6.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1993.

----- Función de Investigación de la Suprema Corte: Aportación de la Primera Legislatura Revolucionaria a la Constitución de 1917.- En: Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro.- México, D. F., 1993.

IGLESIAS, José María.- Estudio Constitucional sobre Facultades de la Corte de Justicia.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo VIII. No. 30. Abril-Junio de 1946.- México, D. F.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.- La Justicia Electoral y las Reformas Constitucionales y Legales de 1994.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.-

Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.-
Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de
Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos
de Guatemala.- México, D. F., 1994.

ARTICULOS PERIODISTICOS

AMBRIZ, Agustín.- El Congreso, la PGR, las autoridades de
Guerrero pueden actuar... o no actuar en el caso Figueroa.- En:
Proceso. Semanario de información y análisis.- No. 1017.-
México, D. F., 29 de abril de 1996.

DIAZ, Gloria Leticia.- Guerrero, ante un embrollo jurídico por
el dictamen de la Corte; la Gubernatura de Aguirre Rivero, en
cuestión.- En: Proceso. Semanario de información y análisis.-
No. 1017.- México, D. F., 29 de abril de 1996.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David.- Significado de la expresión
"Materia Electoral" en el artículo 105 Constitucional y su Ley
Reglamentaria.- En: Lex. Difusión y Análisis.- 3ª Epoca. Año I.
Número 5. Noviembre de 1995.- México, D. F.

OVALLE FAVELA, José.- El Informe de la Suprema Corte.- El
Universal.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 29
de abril de 1996.

OTRAS FUENTES

CONCLUSIONES alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el
Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la
Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de
reforma electoral y reforma política del Distrito Federal

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.-
Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del
Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional
y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.- Tomo II.-
México, D. F., 1960.

DICTAMEN de la Cámara de Diputados sobre la Iniciativa
Presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y
Procesos Electorales (1977)

DICTAMEN de la Cámara de Diputados sobre la Iniciativa Presidencial de reformas constitucionales (1977)

DICTAMEN de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

DICTAMEN de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa Presidencial de reformas constitucionales (1977)

EXPOSICION DE MOTIVOS de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

EXPOSICION DE MOTIVOS de la Iniciativa Presidencial de reformas constitucionales (1977)

OTERO, Mariano.- Voto particular.- 1847.

RUIZ MASSIEU, José Francisco.- Nota preliminar a la segunda edición del libro de **Miguel González Avelar.**- La Suprema Corte y la Política.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

LEGISLACION*

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824)

Acta de Reformas (1847)

Bases Constitucionales (1835)

Constitución de las Siete Leyes (1836)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

Constitución Política de la República Mexicana (1857)

* El año de identificación corresponde a la publicación oficial del respectivo ordenamiento jurídico.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995)

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1995)

**DECRETOS DE REFORMAS
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**

20 de agosto de 1928

15 de diciembre de 1934

19 de febrero de 1951

25 de octubre de 1967

6 de diciembre de 1977

10 de agosto de 1987

31 de diciembre de 1994

00781

13
2ej
V. 4

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. IV

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GALVAN INVERA, FLAVIO

1996

SEGUNDA PARTE

JUSTICIA ELECTORAL EN EL DERECHO VIGENTE

JUSTICIA ELECTORAL EN EL DERECHO VIGENTE

I. INTRODUCCION

En esta Segunda Parte, aplicando fundamentalmente el método analítico, sin omitir el aspecto crítico-propositivo, se explica el tema de la Justicia Electoral en el Derecho vigente, instituido por el Legislador Constituyente Permanente en las reformas electorales de 1990, bajo el rubro denominado: **Sistema de Medios de Impugnación**, según el texto del párrafo décimo del artículo 41 de la Ley Suprema, que a la letra disponía:(1)

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad."

(1) Por Decreto de 2 de septiembre de 1993 fue reformado el párrafo en cita, quedando como décimo primero, con el texto siguiente: "La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad."

Cabe advertir que el tema en estudio es relativamente nuevo en la Historia Político-Electoral de México, en la que ha prevalecido fundamentalmente el sistema político de autocalificación electoral, incluyendo el conocimiento y la resolución de los conflictos de intereses que pudieran tener trascendencia jurídica.

Esta situación ha obedecido a diversos factores, entre los que destacan la ausencia de regulación constitucional de los partidos políticos y la falta de sufragio universal, libre, secreto y directo; temas que fueron incorporados en la más elevada jerarquía normativa nacional hasta la vigente Constitución Política de 1917.

Asimismo, ha tenido incuestionable trascendencia la postura tradicional asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que por decisión propia, salvo rarísimas excepciones, se ha excluido unilateralmente de las controversias político-electorales, por considerar que de ellas podría salir mal librada su inmaculada majestad jurídica.

Además, en la Historia Patria reciente ha obedecido esta situación también al papel hegemónico desempeñado por el Partido Revolucionario Institucional, en sus diversas etapas, ya como Partido de la Revolución Mexicana o como Partido Nacional Revolucionario, en las que ha permanecido como partido político

casi único, fuertemente vinculado con los Poderes de la Unión, lo cual provocó durante varias décadas la solución política y la influencia partidista en las controversias jurídicas surgidas de los procedimientos electorales.

Sin embargo, este sistema de calificación político-electoral entró en crisis en 1986, al ser reformado el artículo 60 constitucional, para derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual era procedente en contra de las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. (2)

En el último párrafo del numeral en cita, el Legislador Constituyente Permanente instituyó, en 1986, un balbuceante sistema jurídico de impugnación electoral al establecer que:

"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."

(2) Cfr. Decreto del Congreso de la Unión de fecha 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente.

Con la correlativa institución, constitucional y legal, del Tribunal de lo Contencioso Electoral se dió el primer paso hacia la juridización de los conflictos político-electorales, emergentes de la celebración periódica de elecciones federales, a fin de renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Débil e ineficaz jurídicamente fue el funcionamiento fugaz del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, cuyas resoluciones quedaron al arbitrio de la concertación partidista, así como de los intereses y la componenda política que, por encima de las resoluciones motivadas y fundamentadas en Derecho, prevalecieron en los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores en 1988.

La Historia así lo registra, pero el primer paso, que válidamente puede ser considerado de transición, fue firme en la tendencia juridizadora; las controvertidas y controvertibles elecciones federales de 1988 motivaron, en 1990, nuevas reformas constitucionales, así como la abrogación del Código Federal Electoral de 1987 y la expedición del vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el nuevo texto constitucional y en el ordenamiento legal precitado se instituyó el Tribunal Federal Electoral, con mayor presencia y eficacia jurídica, según ha quedado explicado en la

Primera Parte del presente estudio, adquiriendo verdadera respetabilidad el sistema de medios de impugnación, tanto en el ámbito del Derecho como en el mundo de la política.

En consecuencia, resulta necesario e importante para este estudio definir tan elegante expresión: **sistema de medios de impugnación**, a pesar de que en este renglón, en general, no existe uniformidad en la doctrina ni en la legislación.

Cabe advertir que en el Derecho Administrativo, donde se ha desarrollado con mayor amplitud y profundidad el tema de los recursos, como medios de impugnación, no se ha precisado aún su contenido y terminología; situación que hace comprensible esta falta de uniformidad, mucho más notoria, en la materia político-electoral, en la que el legislador ordinario ha utilizado indiscriminadamente diversos términos, cuyas connotaciones son diferentes en otros ámbitos del Derecho, estableciendo además reglas de procedimiento nada ortodoxas para el clásico Derecho Procesal Civil y, en ocasiones, tampoco para la reciente Teoría General del Proceso.

No obstante las grandes dificultades que se presentan al intentar una definición, a fin de satisfacer la necesidad de tener una premisa o conclusión fundante del posterior análisis integral de la materia recursal, se puede afirmar, en términos generales, que los medios de impugnación son "...los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para

corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia."(3)

El maestro Eduardo Pallares afirma que la impugnación "...es el acto por el cual se exige del órgano jurisdiccional la rescisión o revocación de una resolución judicial, que no siendo nula o anulable, es sin embargo, violatoria de la ley y, por tanto, injusta... La impugnación se distingue de la invalidación en que ésta destruye la resolución anulable sin sustituirla por otra, mientras que aquélla rescinde o revoca el primer fallo para poner en su lugar otro."(4)

Por su parte, el profesor de la Escuela Libre de Derecho de México, José Becerra Bautista, define a los medios de impugnación como los "...medios aptos al reexamen de las sentencias por jueces jerárquicamente superiores."(5)

Como se podrá advertir, múltiples son los conceptos que se pueden obtener de la doctrina procesal; no obstante, la mayor de las veces se encontrará un denominador común, que la definición

(3) **FIX-ZAMUDIO, Héctor.**- Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.- P. 20.

(4) Ob. Cit.- P. 408.

(5) Ob. Cit.- P. 538.

está orientada a la existencia de un proceso, en la acepción técnica que se explica en el Capítulo Primero de la Tercera Parte del presente trabajo.

Para la materia objeto de estudio es importante tener presente la definición que, de la voz *impugnación*, proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en el sentido de que es la "Acción y efecto de impugnar", palabra esta última que proviene del latín *impugnare*, formada a su vez de las raíces *in* y *pugnare*, que se traducen como combatir, contradecir, refutar, atacar o luchar en contra.

Asimismo, es prudente recordar que no todos los medios de impugnación están previstos en ordenamientos jurídicos de naturaleza procesal, antes bien, en el ámbito del Derecho Administrativo, Fiscal, Laboral, Agrario, Electoral, etc., las normas de los procedimientos impugnativos están contenidas, por regla, en leyes y códigos sustantivos y no en disposiciones formalmente de naturaleza adjetiva.

En este orden de ideas es factible proponer, en términos generales, la siguiente definición "...los medios de impugnación son las vías legalmente establecidas en favor de los gobernados, afectados en su interés jurídico, para combatir un procedimiento, acto o resolución, ya sea ante la propia autoridad responsable, ante su superior jerárquico o incluso ante una autoridad distinta, para que lo revise y, en su caso,

lo anule, revoque, modifique, confirme u ordene su reposición, una vez comprobada su legalidad o ilegalidad."(6)

Tomando como base la definición propuesta, los medios de impugnación se pueden clasificar en procedimentales y procesales; en aplicación estricta del criterio material, a los primeros se les denomina recursos administrativos y a los segundos se les agrupa bajo la expresión genérica: **medios procesales de impugnación, juicios o procesos**, independientemente de su naturaleza judicial, administrativa o electoral; sólo en vía de ejemplo, de esta diversidad de procesos, cabe citar el juicio contencioso-administrativo, el juicio de nulidad fiscal, el juicio de amparo y los llamados recursos electorales ante el Tribunal Federal Electoral.(7)

Expuesto lo anterior se concluye que, al efectuar el estudio de la **Justicia Electoral**, se deben analizar todos los medios de protección jurídica de los ciudadanos electores, partidos políticos y candidatos, así como del sufragio, acto paradójicamente básico y supremo del Derecho Electoral: por tanto, quedan inmersos en esta materia: el recurso electoral administrativo, que es competencia del Instituto Federal Electoral; los recursos jurisdiccionales, cuyo conocimiento y

(6) GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Federal... .- P. 73.

(7) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Registral de la Propiedad.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XL. Nos. 169 a 171. Enero-Junio de 1990.- P. 165.

resolución es facultad del Tribunal Federal Electoral; así como la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia, respecto de los hechos presuntamente violatorios del voto público, según lo previsto en el artículo 97 constitucional.(8)

Cabe señalar que la denominación genérica de sistema de medios de impugnación, como disposición constitucional, "...induce al legislador ordinario a que establezca los distintos recursos legales en forma relacionada y sucesiva... Es decir, que la ley debe prever recursos precisos y claros para cada etapa, de manera que se vayan dirimiendo las diferencias que surjan en las mismas y resolviendo conforme a Derecho. Así se evita que en las etapas posteriores y especialmente en la de calificación, se pretenda, nuevamente, exponer deficiencias e irregularidades que debieron ser resueltas en su oportunidad y que sólo provocan mayores conflictos y confusión con la consiguiente deslegitimación de los comicios." (9)

Es claro, de lo antes transcrito y de la lectura del párrafo décimo primero del artículo 41 constitucional, que la finalidad del sistema de medios de impugnación es dar seguridad jurídica y

(8) Salvo las precisiones que en su oportunidad se anoten, para evitar inútiles repeticiones, se debe tener presente lo dispuesto en el ordenamiento electoral federal reglamentario, en el sentido de que "En la elección de los miembros de la Asamblea (de Representantes del Distrito Federal) serán aplicables las normas relativas contenidas en los Libros Sexto y Séptimo de este Código." (Art. 372.1)

(9) FRANCO, Fernando.- Ob. Cit.- La Reforma... .- P. 30.

estabilidad político-electoral, a través del acatamiento invariable del principio de legalidad y de la definitividad que va adquiriendo cada etapa del procedimiento electoral, de tal suerte que si los actos y resoluciones emitidos no son objeto de impugnación, en el momento oportuno, adquieren el carácter de definitivos y, por tanto, se tornan inmutables, no susceptibles de revisión y menos aún de modificación o revocación posterior, salvo disposición expresa en contrario.

Congruente con este principio rector de la función político-electoral, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, durante el proceso electoral de 1994, estableció la siguiente tesis de jurisprudencia:

45. PRINCIPIOS DE PRECLUSION Y CONSUMACION. SU APLICACION EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- De acuerdo con los principios de preclusión y consumación que rigen los procesos jurisdiccionales, entre los que figura el contencioso electoral, así como el principio constitucional de definitividad que norma los procesos electorales, las diversas etapas procesales se desarrollan en forma sucesiva, a través de la clausura definitiva de cada fase, impidiéndose el regreso a etapas, momentos y actos procesales ya agotados, extinguidos y consumados, por lo que si el partido político recurrente ha ejercido válidamente la facultad o expectativa procesal de interponer el recurso de inconformidad y expresar sus correspondientes agravios, en virtud de la presentación de un escrito anterior, alcanzando, por ende, el objeto legal respectivo, las Salas del Tribunal Federal Electoral deben estarse únicamente a lo manifestado y hecho valer en esta primera promoción e ignorar el contenido del escrito del propio recurrente de fecha posterior, a través del cual se pretende introducir nuevos elementos no planteados en su escrito de interposición del recurso y que no hayan sido objeto de requerimiento alguno, ya que lo contrario implicaría el quebranto de los principios de preclusión y consumación, que establecen que una vez agotada o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse

nuevamente, según una interpretación sistemática y funcional del derecho procesal electoral que se apoya en los principios generales del derecho invocados, conforme a lo dispuesto en el artículo 3º, párrafo 2, del Código de la materia.

II. UNA CUESTION GENERICA DE TERMINOLOGIA

De la simple lectura del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se puede advertir que, si bien existe formalmente un **sistema** de medios de impugnación, el legislador ordinario incurrió en evidente confusión o desacierto al determinar las denominaciones de cada uno de los llamados recursos electorales.

Así, identificó como **recurso de apelación**, ya en favor de los ciudadanos o de los restantes sujetos de Derecho Electoral, a lo que no es una verdadera apelación, en la terminología del clásico Derecho Procesal, en el cual implica siempre la existencia previa de una sentencia de primera instancia, que es objeto de impugnación ante un tribunal de alzada, con la finalidad de que sea revisada y modificada o revocada.

Del **recurso de inconformidad** cabe decir que es entendido comúnmente, en el ámbito de la justicia administrativa sobre todo, como un medio de impugnación materialmente administrativo, denominado también recurso de reconsideración, revisión, oposición o revocación; pero de ninguna manera conlleva este medio impugnativo la idea de la intervención de un órgano jurisdiccional, para su conocimiento y resolución, menos aún, la

existencia de un auténtico proceso, como sí sucede en la vigente materia electoral federal.

Igual ocurre con el **recurso de reconsideración** que, en opinión de algunos autores, (10) es un verdadero recurso de apelación, porque se interpone en contra de sentencias de fondo emitidas por las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, las que al resolver el recurso de inconformidad actúan como Salas de primera instancia, siendo de alzada la Sala de segunda instancia, la cual conoce y resuelve la reconsideración, confirmando, modificando o incluso revocando la sentencia recurrida; sin embargo, por la denominación en comento, el legislador induce a pensar en la existencia de un recurso materialmente administrativo de revisión, revocación, oposición o inconformidad. (11)

Por otra parte, aún cuando ya no corresponde estrictamente a la materia objeto de estudio, se debe advertir que la confusión terminológica es mayor al aludir a los conflictos laborales que surgen de las relaciones establecidas entre el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral con sus respectivos

(10) Cfr. **GOMEZ LARA, Cipriano.**- El Recurso de Reconsideración.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1993.- P. 2.

(11) La voz **reconsideración** es un anglicismo que se utiliza para identificar al recurso administrativo de oposición, que se caracteriza porque se hace valer ante la propia autoridad administrativa emisora del acto o resolución impugnado, con la intención de que lo revise y modifique o revoque, aún cuando también lo puede confirmar.- Cfr. **CARRILLO FLORES, Antonio.**- Ob. Cit.- La Justicia... .- P. 110.

servidores, toda vez que el artículo 337-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales instituye, para el primer supuesto, un **recurso de inconformidad** ante la Sala Central, previa interposición y resolución de un **recurso administrativo de reconsideración**, establecido en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

La misma denominación, **inconformidad**, atribuye el legislador ordinario a la impugnación laboral que pueden hacer valer los trabajadores del Tribunal, lo que lleva a tener una triple connotación de este recurso; por un lado de naturaleza electoral y, por otro, de naturaleza contencioso-laboral, tanto para referirse a la impugnación de los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral, como del Tribunal de la misma materia. (Art. 337-B)

Todo lo anterior demuestra la urgente necesidad de establecer sistemáticamente la denominación correcta de todos y cada uno de los medios de impugnación previstos en materia electoral federal, es decir, para aquellos de esencia administrativa y para los de naturaleza procesal, incluyendo los relativos a la materia electoral-laboral, atendiendo siempre al objeto, procedimiento, características y efectos de la impugnación.

Es conveniente y necesario asimismo denominar correctamente a la genérica impugnación procesal ante el Tribunal Federal Electoral, pues los mal llamados recursos de apelación y de

inconformidad no son auténticos medios impugnativos procedimentales, sino verdaderos juicios de nulidad electoral, tanto de actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas, como de elecciones y de la votación recibida en una o más casillas. (12)

Aunado a lo anterior se debe destacar que el denominado **recurso de reconsideración**, en materia electoral federal, es un genuino recurso procesal de alzada, cuando se interpone en contra de las sentencias de fondo dictadas, en materia de inconformidad, por las Salas de primera instancia del Tribunal Federal Electoral, tornándose en auténtico juicio de nulidad cuando se hace valer en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, si se trata de impugnar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

En este orden de ideas, aún cuando no trasciende al aspecto substancial de su existencia y eficacia, bien vale, para acatar las reglas de la semántica, la lógica, la semiótica y la sistemática jurídica, denominar correctamente a los aludidos medios de impugnación electoral federal y establecer, con mayor rigor jurídico, el procedimiento respectivo.

(12) Esta inquietud sobre el uso de la terminología adecuada y específica, para diferenciar la impugnación procedimental de la procesal, ha ocupado el tiempo y el pensamiento, entre otros brillantes juristas, de **Niceto Alcalá-Zamora y Castillo** al exponer el análisis del mal llamado **recurso contencioso-administrativo**, como se advierte en su ensayo intitulado "Proceso Administrativo".- Publicado en: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 51. Julio-Septiembre de 1963.- Pp. 603 a 626.

CAPITULO CUARTO
RECURSO ELECTORAL ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO

La denominación propuesta como título de este Capítulo no es de manera alguna casual, en primer término porque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la materia, como se ha mencionado en líneas anteriores, bajo el rubro genérico de recursos electorales, lo cual permite clasificarlos, desde un punto de vista estrictamente material, en administrativo y jurisdiccionales, siendo de la competencia del Instituto Federal Electoral el primero y del Tribunal Federal Electoral los de naturaleza procesal.

Para Gabino Fraga, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, "... el recurso administrativo constituye un **medio legal** de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que la autoridad lo revoque,

lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." (13)

También se ha dicho que "El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de **defensa legal** que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional." (14)

Asimismo se ha sostenido que los recursos administrativos son "...las impugnaciones dentro de la esfera interna administrativa, por medio de las cuales los particulares afectados pueden oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, mediante un **procedimiento** en que la misma autoridad, u otra jerárquicamente superior, decide de **manera autocompositiva** o a través de la **autodefensa** las controversias respectivas, por medio de lo que también se ha calificado como '**autotutela de la administración**'." (15)

(13) Ob. Cit.- P. 445.

(14) SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Tomo II.- P. 631.

(15) FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Ob. Cit.- Introducción a la Teoría... .- P. 24.

Igualmente se ha afirmado "... que el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida." (16)

En cuanto a la causa jurídica, razón o justificación de su existencia, el jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio considera que los recursos administrativos se apoyan en un **doble fundamento de Derecho.**

"Una de sus bases esenciales descansa en la **conveniencia de que la misma administración revise sus propios actos para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados, con el objeto de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos...**", que perjudica el normal desarrollo de la función administrativa del Estado.

Como segundo fundamento, aduce el maestro Fix-Zamudio, que **"desde el ángulo del gobernado, los recursos administrativos están dirigidos a tutelar su esfera jurídica contra los actos de**

(16) **MARGAIN MANAUTOU, Emilio.-** Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- Octava edición.- Editorial Universitaria Potosina.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- México, 1985.- P. 162.

autoridad que lo afecten", teniendo como premisa la existencia del Estado Social de Derecho y, por ende, el respeto a la garantía de audiencia y al debido proceso legal.(17)

En este aspecto ha manifestado el maestro Serra Rojas que "El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico."(18)

Así, el consultado jurista asevera que los comentados recursos administrativos encuentran su razón de ser en el derecho que tiene la Administración Pública de mantener la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley; estos recursos, agrega el autor, son un medio eminentemente administrativo, no desligados de la función ejecutiva, cuyas resoluciones son también de naturaleza estrictamente administrativa.(19)

Por tanto, teniendo presente que la actuación de la Administración Pública se concreta a través de conductas

(17) Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- El Colegio Nacional.- México, D.F., 1983.- P. 46.

(18) Ob. Cit.- Tomo II.- P. 628.

(19) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés.- Ob. Cit.- Tomo II.- Pp. 628 a 631.

humanas, resulta incuestionable que la institución jurídica de los recursos administrativos se basa en el reconocimiento de la falibilidad del hombre, de la cual pueden emanar perjuicios en contra del particular agraviado o incluso del interés general, siendo verdad de Perogrullo que es propio de los seres humanos cometer errores, independientemente de la causa que les de origen; en consecuencia, en un Estado de Derecho, esos errores deben ser superados, de oficio o a solicitud de parte interesada, ya a manera de ejercicio del derecho de petición o de interposición de un recurso administrativo o incluso de un medio jurisdiccional de impugnación. (20)

Es importante reiterar que el recurso administrativo, siendo como es una forma de actuación de la Administración Pública, tiene como característica propia el hecho de concluir con una resolución, expresa o ficta, que goza también de naturaleza administrativa, lo que significa que es un acto materialmente administrativo, a diferencia del medio procesal de impugnación, que se resuelve con una sentencia, la cual es un acto de esencia jurisdiccional. (21)

Al respecto, el administrativista Alfonso Nava Negrete opina que es evidente "...la naturaleza administrativa del procedimiento

(20) Cfr. **BRISEÑO SIERRA, Humberto.**- El Proceso Administrativo.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo XVII. No. 65. Enero-Marzo de 1967.- Pp. 183 a 194.

(21) Cfr. **FIX- ZAMUDIO, Héctor.**- Ob. Cit.- Introducción a la Teoría... .- P. 32.

de impugnación de los actos administrativos establecidos por la ley para inconformarse ante la Administración activa generadora del acto que se impugna."

En consecuencia, aclara el autor, "Es el recurso administrativo un procedimiento desarrollado en la esfera de la Administración y no un proceso o juicio ni rúa jurisdiccional promovida ante un tribunal." (22)

De lo antes expuesto se puede advertir claramente que la doctrina consultada corresponde al Derecho Administrativo y, particularmente, a lo que bien se puede denominar **Justicia Administrativa**, dividida ésta en dos vertientes, constituyendo una el procedimiento recursal administrativo y la otra el Derecho Procesal Administrativo, llamado por mucho tiempo **De lo Contencioso-Administrativo**. (23)

No obstante las aclaraciones precedentes, los razonamientos y conclusiones, con las correspondientes adecuaciones y salvedades, son aplicables, en general, a la materia objeto de estudio en el presente Capítulo, toda vez que el Instituto Federal Electoral es, conforme al criterio material ya precisado, una autoridad electoral de naturaleza administrativa,

(22) Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1959.- Pp. 87 y 88.

(23) Cfr. **CARRILLO FLORES, Antonio**.- El Concepto de lo Contencioso Administrativo.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo VII. Nos. 25 a 28. Enero-Diciembre de 1945.- Pp. 237 a 243.

cuyos actos y resoluciones se caracterizan por su esencia político-electoral-administrativa.

En este orden de ideas y a manera de conclusión es factible afirmar, en términos generales y abstractos, que el recurso electoral de carácter administrativo es el medio legalmente establecido, en favor de los sujetos de Derecho Electoral, para impugnar, ante la propia autoridad emisora o su superior jerárquico, los actos y resoluciones de naturaleza administrativa que lesionen su interés jurídico, a fin de obtener su revisión y consecuente modificación, revocación o anulación, restableciendo así el orden jurídico quebrantado, por falta o indebida aplicación del Derecho aplicable.

Finalmente se debe precisar que, en la vigente legislación electoral federal, el único recurso administrativo establecido es el de revisión, que se analiza en líneas posteriores.

II. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Al igual que en la denominación de los recursos administrativos, también en este renglón existe diversidad de criterios entre los tratadistas y los autores de los ordenamientos jurídicos que instituyen estos medios de impugnación.

Sin embargo, al abordar este tema es conveniente tener presente que toda clasificación obedece siempre a la personal apreciación

de quien la realiza, ya sea con fuerza vinculativa o simplemente como opinión doctrinaria; asimismo, se ha de tomar en consideración que toda clasificación parte invariablemente de algún punto básico de referencia, verbigracia, los efectos, la autoridad resolutora, la formalidad para su interposición, el deber o el derecho de agotarlo, etc.

Ahora bien, tomando como criterio discriminador la formalidad exigida, los recursos se pueden clasificar en orales y escritos, caso este último en el que la firma autógrafa tiene especial relevancia, por constituir requisito esencial de procedibilidad.

Por su procedibilidad genérica o específica, se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que se pueden utilizar normalmente como medio de impugnación de cualquier acto administrativo, incluido el silencio, cuando por disposición jurídica se otorga a éste consecuencias de Derecho, contrarias a los intereses del recurrente. (24)

En consecuencia, por regla son impugnables, a través del recurso ordinario, todos los actos y resoluciones que afecten el interés jurídico del gobernado, salvo disposición expresa en contrario.

El recurso extraordinario, en cambio, es aquél que procede de manera excepcional, sólo en limitadas hipótesis especiales, en

(24) Cfr. GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativos.- Tercera edición.- Editorial Civitas, S. A.- Madrid, España, 1975.- Pp. 119 y 120

contra de actos o resoluciones que por regla no son impugnables y que, por tanto, para su procedibilidad se deben satisfacer requisitos igualmente especiales.(25)

En atención a la autoridad competente para efectuar el trámite correspondiente y para emitir resolución, el recurso se clasifica en horizontal y vertical.

El primero es el que se resuelve por la propia autoridad emisora del acto o resolución impugnado, independientemente de que sea recibido y tramitado por dicha autoridad o por una sección distinta de aquella que inicialmente realizó el procedimiento en el cual encontró su origen.

El vertical, también denominado recurso jerárquico o de alzada, se caracteriza por ser resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o la resolución motivo de impugnación, teniendo presente en este caso la estructuración orgánica y jerárquica de la Administración Pública.(26)

Goza de la misma esencia el recurso que es resuelto por una autoridad superior de aquella que emitió el acto o resolución, independientemente de que entre ambas no haya una directa e inmediata relación de jerarquía, siempre que la resolutora tenga

(25) Cfr. **GARRIDO FALLA, Fernando**.- Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, España, 1956.- Pp. 323 y 324.

(26) **GARRIDO FALLA, Fernando**.- Ob. Cit.- Pp. 324 y 335.

competencia para revisar y modificar, revocar o anular los actos y resoluciones de la responsable. (27)

Por su naturaleza y trascendencia, esto es, derivada de su voluntaria o indispensable interposición para satisfacer el principio legal de definitividad, como requisito *sine que non* de procedibilidad en el agotamiento de otro medio de impugnación, generalmente de carácter jurisdiccional, los recursos se dividen en optativos y obligatorios. (28)

Se considera que es optativo el recurso cuando el ordenamiento jurídico aplicable deja a la libre determinación del interesado la conveniencia o inoportunidad de su interposición, previa a la impugnación jurisdiccional; en caso contrario, esto es, si la necesidad de agotar el recurso administrativo se constituye en requisito sin el cual no procede el cuestionamiento jurisdiccional, del acto o resolución, resulta indubitable su naturaleza obligatoria.

Por los efectos definitivos o provisionales de la resolución, los recursos se dividen en definitivos o terminales e intermedios. Son definitivos aquellos cuya resolución administrativa se caracteriza por ser definitiva e inatacable; adquiere la naturaleza de cosa juzgada, al no ser susceptible de

(27) Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio.- Ob. Cit.- La Justicia... ..- P. 110.

(28) Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- Ob. Cit. Introducción... ..- P. 179.

revisión y, por ende, tampoco de modificación o revocación posterior, por ningún medio legalmente establecido. (29)

Son recursos intermedios aquellos cuya resolución puede ser objeto de modificación, revocación o anulación posterior, como consecuencia de la interposición de una vía de impugnación establecida en el ordenamiento jurídico aplicable, con independencia de su naturaleza administrativa o jurisdiccional, ya ordinaria o extraordinaria.

III. RECURSO ELECTORAL DE REVISION

1. Una cuestión de terminología

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el vocablo revisión se define como la "Acción de revisar", voz que a su vez deriva de las raíces latinas *re* y *visar*, que, según la propia Academia de la Lengua, significan: "Ver con atención y cuidado. Someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla."

En el ámbito del Derecho y en especial del Procesal, los juristas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga manifiestan

(29) Cfr. GUTIERREZ DE VELASCO, Manuel.- El Recurso de Revisión.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.- Pp. 139 y 140.

que "La revisión ha sido considerada tradicionalmente como un recurso extraordinario, que tiene por objeto la rescisión de una sentencia dictada con error de hecho para hacer posible la resolución justa, en un nuevo examen de la cuestión a que el fallo anulado se refiere." (30)

Manuel Gutiérrez de Velasco, investigador universitario, tras un análisis histórico y comparado del Derecho Procesal Civil, del juicio de amparo y del proceso contencioso fiscal federal, llega a la siguiente conclusión: "...tanto en los verdaderos recursos de revisión que se conceden en distintas materias y sitios, como en las revisiones oficiosas, el objeto principal del nuevo examen es, sin lugar a dudas, una sentencia o una resolución firme, dando así a la revisión una categoría destacada y de carácter terminal." (31)

De lo expuesto con antelación se puede advertir que la denominación del recurso electoral en estudio es desafortunada, porque tan sólo es, en los términos del Código de la materia, un auténtico recurso administrativo de oposición, reposición, reconsideración, revocación, reclamación o inconformidad, no precedido, por supuesto, de sentencia alguna y menos aun de algún proceso, desde el punto de vista material, razón por la cual es aconsejable el cambio correspondiente, para adecuar la denominación a la esencia de la impugnación que se analiza.

(30) Ob. Cit.- P. 372.

(31) Ob. Cit.- P. 138

2. Concepto

Prescindiendo de su tradicional connotación-jurídico procesal y en atención fundamentalmente de su significado gramatical, así como de su vigente régimen jurídico, el recurso de revisión electoral puede ser definido como el medio de defensa legalmente establecido en favor de los partidos políticos para impugnar, ante el superior jerárquico, los actos y resoluciones de los órganos locales y distritales del Instituto Federal Electoral, que lesionen su interés jurídico, a fin de que sean examinados nuevamente y determinar si han sido o no emitidos conforme a Derecho, decretando consecuentemente su confirmación, modificación o revocación. (Art. 334.1)

3. Clasificación

La revisión se clasifica como un recurso administrativo, formal, ordinario, vertical, obligatorio e intermedio.

Es un recurso electoral formal porque debe ser interpuesto por escrito siempre, sin excepción alguna.

Se clasifica como recurso ordinario, en virtud de que procede, por regla, contra todo acto o resolución de las autoridades electorales federales delegacionales y subdelegaciones, salvo disposición expresa en contrario.

Es un recurso de naturaleza vertical, porque su conocimiento y resolución corresponde al órgano superior jerárquico de la autoridad administrativa-electoral responsable.

Se caracteriza a la revisión electoral como recurso obligatorio, porque debe ser agotado necesariamente para estar en aptitud de ocurrir al Tribunal Federal Electoral, si así conviene a los intereses del recurrente; en caso contrario, no quedaría satisfecho el principio de definitividad, indispensable para apelar contra los actos y resoluciones de las delegaciones y subdelegaciones del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, se clasifica la revisión electoral como recurso intermedio, porque su resolución no da por concluido definitivamente el procedimiento electoral de impugnación, ya que en su contra procede el denominado recurso de apelación, que es de naturaleza jurisdiccional.

4. Procedibilidad

La procedibilidad del recurso electoral de revisión se debe analizar desde diversos puntos de vista, ya en función del plazo útil para su interposición o bien del objeto de impugnación, de la legitimación de la parte actora o recurrente y de la demandada o autoridad responsable e incluso de los requisitos formales de naturaleza esencial.

En consecuencia, se considera adecuado clasificar la procedibilidad del recurso de revisión electoral conforme a los criterios cronológico, objetivo o material, subjetivo y formal, como se explica a continuación.

4.1 Procedibilidad cronológica

El criterio propuesto, si bien es ajeno a los generalmente utilizados en las otras áreas del Derecho Procesal, también es verdad que resulta plenamente admisible si se toma como punto de referencia el tiempo o calendario electoral, conforme al cual se debe precisar que el recurso de revisión procede durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales ordinarios y en tanto se desarrolla cada uno de estos procedimientos. (Arts. 294.1, a) y 295.1, a))

A pesar de que no existe disposición expresa al respecto, del análisis sistemático del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales y en aplicación estricta del principio de definitividad al que se deben adecuar cada una de las etapas en que se divide el procedimiento electoral federal, es conforme a Derecho concluir que, cronológicamente, el recurso electoral de revisión es procedente tan sólo durante el período de preparación de la elección, no así en contra de actos o resoluciones emitidos en las posteriores etapas del procedimiento electoral. (Arts. 174 y 332)

Asimismo, es necesario señalar que también procede el recurso de revisión durante la fase de preparación de un procedimiento electoral extraordinario, aún cuando tampoco existe texto expreso que así lo establezca, porque ello se desprende de la interpretación sistemática y funcional del Código de la materia y, en especial, del mandato constitucional de dar definitividad a todas las etapas del procedimiento electoral, garantizando que todos los actos y resoluciones se ajusten invariablemente al principio de legalidad.

Este recurso electoral debe ser interpuesto dentro del plazo de tres días, computado a partir del siguiente a aquél en que el recurrente hubiere tenido conocimiento del acto o resolución motivo de impugnación o del día en que se hubiese hecho la notificación correspondiente. (Art. 302.1)

Al respecto es conveniente tener presente que si el acto o resolución recurrido fue emitido por un órgano electoral en el cual el partido político interesado tiene representante acreditado y éste asistió a la sesión respectiva, por disposición legal se entiende hecha "automáticamente" la notificación. (Art. 307.1)

La trascendencia de este requisito de procedibilidad resulta evidente, si se toma en consideración que su incumplimiento torna extemporáneo el recurso, tipificándose una causal de

notoria improcedencia, siendo conforme a Derecho su desechamiento de plano. (Arts. 313.2, d) y 317.1)

4.2 Procedibilidad objetiva o material

Por este medio se pueden impugnar los actos y resoluciones emitidos por los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral.

La regla en esta materia es considerar impugnables todos los actos y resoluciones, salvo disposición expresa en contrario.

Esta conclusión se basa en el mandato constitucional de adecuar toda actuación del órgano electoral federal al principio de legalidad, así como en el diverso principio de libertad de los gobernados, conforme al cual todo lo no prohibido está permitido; en consecuencia, si no hay disposición expresa que establezca la improcedencia de la revisión, se debe estimar impugnabile el acto o resolución emitido por la autoridad electoral administrativa.

4.3 Procedibilidad subjetiva

Se atiende en este caso a lo que el Derecho Procesal denomina legitimación para obrar, tanto en el aspecto activo, como en el pasivo. "La primera, es la facultad que posee un sujeto para iniciar un proceso; por el contrario, la legitimación pasiva se

refiere a la situación de aquél sujeto de derecho en contra del cual se quiere enderezar el proceso." (32)

4.3.1 Legitimación activa

La revisión sólo la pueden interponer los partidos políticos, ningún otro sujeto de Derecho puede hacer valer este medio de impugnación, pues, de hacerlo, carecería de la legitimación activa necesaria para asumir el papel de actor, deviniendo en notoriamente improcedente la revisión, que sería desechable de plano. (Arts. 294.1, a); 295.1, a); 312.1, a) y 313.2, c))

4.3.2 Legitimación pasiva

Sólo pueden ser autoridades responsables, durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales, las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, amén de los respectivos Consejos durante el desarrollo de cada procedimiento electoral, ordinario u extraordinario, según sea el órgano electoral-administrativo que haya emitido la resolución o realizado el acto objeto de impugnación. (Art. 312.1, b))

4.4 Procedibilidad formal

Concierne este aspecto a los considerados requisitos formales *sine qua non*, que se deben satisfacer al interponer los recursos

(32) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- P. 261.

electorales; los cuales, en los términos del artículo 316 del Código, son los siguientes:

a) Se debe interponer el recurso mediante escrito firmado autógrafamente por el promovente; (Art. 313.2, a) y b))

b) La interposición se hará ante el órgano del Instituto que emitió el acto o dictó la resolución objeto de impugnación; (Arts. 313.2, a) y 317.1)

c) Se debe señalar la denominación del partido político recurrente; (Arts. 294.1, a); 295.1, a) y 312.2, a))

d) El promovente precisará su nombre y la calidad jurídica con la que promueve; (Art. 302.1 y 2)

e) Quien promueva deberá acreditar su personería, si no está cumplido este requisito ante el órgano electoral responsable;

f) Señalará el compareciente su domicilio para oír notificaciones;

g) Se hará mención expresa del acto o resolución que motiva el recurso, el órgano responsable, los hechos en que se basa la impugnación y los preceptos presuntamente infringidos, por falta o indebida aplicación;

h) Se precisarán, en forma expresa y clara, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, e

i) Ofrecerá el recurrente las pruebas que aporte anexas a su escrito recursal, señalará las que habrá de exhibir dentro de los plazos legalmente establecidos y, cuando demuestre haberlas solicitado por escrito y oportunamente, sin que le hubieren sido entregadas, podrá pedir que el órgano resolutor requiera su remisión a la autoridad que incurrió en omisión.

A su recurso el promovente deberá anexar, además de los aludidos elementos probatorios, el documento que acredite su personería, cuando no la tenga reconocida por el órgano responsable y adjuntará la copia sellada del curso con el que demuestre haber solicitado oportunamente las pruebas que pida sean requeridas, por el órgano resolutor, a la autoridad que no las expidió.

No obstante que no existe precepto jurídico alguno que imponga la necesidad de adjuntar el documento que contenga el acto o resolución objeto de impugnación, es aconsejable adjuntar este anexo al escrito recursal.

4.4.1 Requisitos formales intrascendentes

De los anteriores requisitos formales se pueden calificar como intrascendentes la cita de los preceptos presuntamente

infringidos, así como la deficiente expresión de agravios, siempre que estos últimos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. La intrascendencia atribuida a tales requisitos obedece a que la autoridad resolutora del recurso estará, en estas hipótesis, en la necesidad de resolver con los elementos que obren en el expediente, tomando en consideración las disposiciones jurídicas que resulten aplicables al caso concreto. (Art. 316.4, c) y d))

4.4.2 Requisitos esenciales no subsanables

En el extremo opuesto están los requisitos *sine qua non* del recurso; son esenciales, substanciales o fundamentales, porque su omisión puede realizar alguna de las hipótesis de notoria improcedencia establecidas por el legislador, cuya actualización se sanciona con el desechamiento de plano. (Art.313.2)

Tienen esta naturaleza jurídica la forma escrita, la firma autógrafa del promovente, la legitimación para obrar, tanto activa como pasiva. Asimismo, la aportación de elementos probatorios, salvo que la litis verse exclusivamente sobre puntos de Derecho; asimismo se debe señalar la relación inmediata y directa que debe existir entre los agravios expresados y el acto o resolución objeto de la impugnación.

La omisión de alguno de estos requisitos substanciales, al momento de interponer el recurso, resulta insubsanable y se

sanciona con el desechamiento de plano. (Arts. 313.1 y .2, a), b), c), e) y g) y 320.2)

4.4.3 Requisitos esenciales subsanables

En un plano intermedio se ubican los requisitos formales de procedibilidad del recurso electoral federal, cuya omisión sí es subsanable por disposición del legislador.

Asumen esta calidad jurídica el acreditamiento de la personería del promovente, la mención expresa del acto o resolución recurrido, el señalamiento del órgano responsable, la mención expresa y clara de los agravios que se causen al recurrente, la narración de los hechos que motivan el recurso y el ofrecimiento de pruebas, excepción hecha, en esta última hipótesis, del caso en que la litis sea exclusivamente sobre puntos de Derecho.

En estos supuestos se deberá requerir al promovente que subsane la omisión, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no interpuesta la revisión. (Arts. 316.4, a) y b) y 320.1)

5. Sujetos del procedimiento

En este apartado cabe mencionar no sólo a los sujetos de Derecho que participan con legitimación activa y pasiva, sino también al órgano resolutor, al tercero interesado y al coadyuvante, quien está legitimado para concurrir al procedimiento de revisión.

5.1 Organó resolutor

Es competente para resolver la revisión, durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales ordinarios, la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior a la responsable y, en el desarrollo de dichos procedimientos, el Consejo que asuma esa superioridad jerárquica. (Arts. 299.1, a) y 300.1, a))

En el desarrollo de un procedimiento electoral extraordinario son aplicables, salvo disposición expresa en contrario, las normas jurídicas que regulan el procedimiento ordinario.

5.2 Partes

Las partes en el recurso de revisión son el recurrente o actor, la autoridad responsable o demandada y el tercero interesado. Además, durante el desarrollo de un procedimiento electoral, ordinario o extraordinario, se permite la participación de los candidatos a cargos de elección popular, quienes están en la posibilidad jurídica de asumir el papel de coadyuvantes del partido político que los registró. (Art. 312)

5.2.1 Actor

En el recurso electoral federal de revisión únicamente los partidos políticos pueden asumir la naturaleza jurídica de

actor, demandante o recurrente, nadie más tiene legitimación en la causa. (Arts. 294.1, a); 295.1, a) y 312.1, a))

Como personas morales o colectivas que son, según lo previsto en la Ley Suprema de la Federación (Art. 41, párrafo segundo), en el respectivo ordenamiento jurídico reglamentario (Art. 22.3) y en el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal (Art. 25, frs. II y VI), los partidos políticos obran y se obligan a través de los órganos que los representan. (Art. 27 del Código Civil en cita)

En consecuencia, para poder comparecer impugnando un acto o resolución electoral, el partido político interesado debe actuar por conducto de sus representantes, ya sean legales o voluntarios. (Art. 301.1)

La representación voluntaria, que encuentra su fuente en el acuerdo de voluntades que el consultado Código Civil denomina contrato de mandato, tiene aplicación en esta materia, en la que se exige la correspondiente escritura pública, amén de que el poder sea otorgado por el funcionario partidista facultado para ello en los estatutos del mandante. (Arts. 27.1, c) y 301.2 c))

No obstante que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se precisa la calidad del contrato de mandato que se debe celebrar, es conforme a la lógica y a la esencia de los recursos electorales que no se requiere poder

para realizar actos de dominio, pero que tampoco es suficiente el que faculte exclusivamente para llevar a cabo actos de administración, siendo indispensable, en cambio, un mandato para defender los intereses jurídicos del mandante, ya en un procedimiento jurisdiccional o de cualquiera otra naturaleza.

En este orden de ideas, es conforme a la lógica concluir que para este supuesto es necesario el contrato comúnmente denominado mandato para pleitos y cobranzas. (Arts. 2546 y 2554 del Código Civil)

Finalmente cabe señalar que el contrato en cita puede ser general o especial y que en él se pueden otorgar o no las facultades que requieran cláusula especial, por ejemplo, para desistir del medio de impugnación hecho valer. (Art. 2553 del Código Civil)

En cuanto a la representación legal de los partidos políticos, el Código de la materia establece que tienen esta calidad jurídica quienes han sido formalmente registrados así ante los diversos órganos del Instituto Federal Electoral, caso en el cual sólo quedan legitimados para actuar ante el propio órgano electoral en el que estén acreditados. (Art. 301.2, a))

Igualmente, son representantes legales de los partidos políticos los miembros de sus comités ejecutivos nacionales, estatales o municipales de la cabecera distrital correspondiente o sus

equivalentes. Esta representación debe ser acreditada con el respectivo nombramiento, otorgado conforme a las disposiciones estatutarias aplicables en cada caso particular. (Arts. 27.1, c), frs. II y III y 301.2, b))

5.2.2 Autoridad responsable

Unicamente pueden asumir el carácter de autoridades responsables, demandadas o recurridas, los órganos del Instituto que tienen legitimación para ese efecto, conforme a lo explicado con antelación, bajo el rubro: **legitimación pasiva.**

Cabe recordar en este renglón que a los Vocales Ejecutivos del Instituto Federal Electoral compete presidir la respectiva Junta Local y Distrital Ejecutiva, contando para ello con el auxilio de un Vocal Secretario, al que corresponde sustanciar los recursos que deban ser resueltos por dichos órganos electorales. (Arts. 99; 101.1, a); 109 y 111.1, a))

En los Consejos Locales y Distritales del Instituto, las funciones en cita corresponden a los respectivos Presidentes y Secretarios. (Arts. 102; 107.1, a) y .2; 113 y 117.1, a) y .2)

Es importante señalar también que al órgano responsable compete la carga de rendir un informe circunstanciado, al momento de enviar el respectivo expediente recursal al superior jerárquico, legalmente facultado para conocer y resolver el recurso.

En el informe circunstanciado el Secretario o Vocal Secretario, del órgano electoral responsable, según sea el caso, deberá expresar si el representante del partido político recurrente tiene o no acreditada y reconocida su personería y, lo que es más trascendente aun, debe precisar la motivación y fundamentación que considere adecuada para sostener la legalidad y consecuente validez del acto o resolución objeto de impugnación. (Art. 319.2)

En el mismo informe la autoridad electoral deberá precisar si los representantes de los terceros interesados tienen o no acreditada su personería.

5.2.3 Tercero interesado

Como tercero interesado puede comparecer cualquier partido político que tenga interés legítimo en la causa, siempre que haga valer un derecho incompatible con la pretensión del recurrente. (Art. 312.1,)

Este requisito de procedibilidad de la comparecencia del tercero interesado lo convierte en un auténtico coadyuvante de la autoridad, pues su pretensión fundamental, contraria a la del recurrente, no puede ser otra que hacer prevalecer en sus términos el acto o resolución cuestionado, esto es que sea ratificado o confirmado tal como fue emitido.

Con relación a la representación del tercero interesado, que siempre es un partido político, es prudente señalar que se rige por lo ya expuesto en cuanto al recurrente.

5.2.4 Coadyuvante

Es claro que durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales no puede comparecer persona alguna con el carácter de coadyuvante, porque nadie está legitimado para ostentar jurídicamente la calidad de candidato registrado a un cargo de elección popular, que es indispensable para asumir la actuación procesal mencionada. (Art. 312.2)

Por tanto, únicamente podrá existir y comparecer el coadyuvante, cuando el recurso se haga valer durante el desarrollo de un procedimiento electoral, ya sea ordinario o extraordinario.

El candidato registrado podrá comparecer, mediante escrito firmado autógrafamente, en el procedimiento recursal, siempre que lo haga dentro del plazo legalmente concedido a su partido político para interponer el recurso de revisión o para intervenir como tercero interesado, según sea el caso particular. (Art. 312.2, b))

En su escrito de comparecencia podrá manifestar el coadyuvante lo que a su derecho convenga; no obstante, no se tomarán en

consideración los argumentos que modifiquen o amplíen lo expresado por el recurrente o por el tercero interesado. Igualmente está facultado para ofrecer y aportar elementos probatorios, siempre que estén relacionados con los hechos y agravios externados por su partido político.

A su ocurso, el coadyuvante debe anexar el documento en el que conste su registro como candidato postulado a un cargo de elección popular.

6. Procedimiento específico

En las líneas subsecuentes se explica con detenimiento la serie de hechos y actos jurídicos, sistemáticamente ordenados, que constituyen el específico procedimiento administrativo del recurso electoral de revisión

6.1 Interposición del recurso y comparecencia del coadyuvante

El escrito recursal debe ser interpuesto, dentro del plazo legalmente establecido, ante el órgano electoral responsable, esto es, la autoridad que emitió el acto o resolución impugnado. El incumplimiento de este requisito se sanciona con el desechamiento de plano. (Arts. 313.2, a); 316.1 a) y 317.1)

El candidato a un cargo de elección popular, registrado por el partido político recurrente, está legitimado para participar

como su coadyuvante, caso en el cual debe comparecer dentro del mismo plazo de tres días, cumpliendo los requisitos señalados con antelación. (Arts. 302.1 y 312.2)

6.2 Recepción, publicidad y comparecencia

Una vez recibido el ocurso de impugnación, la autoridad responsable debe hacerlo del conocimiento público, mediante cédula fijada en los estrados, a la que deberá anexar copia del escrito recursal. (Arts. 305.2 y 318.1)

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la diligencia de notificación por estrados, asumiendo el carácter de terceros interesados, los partidos políticos, que lo consideren conveniente a sus intereses, podrán comparecer al procedimiento mediante sendos escritos. (Arts. 312.1, c) y 318.2)

En su ocurso de comparecencia, que deberá contener el nombre y firma autógrafa del promovente, el tercero interesado señalará con precisión su denominación y domicilio para oír notificaciones, la razón del interés jurídico en que se funde y sus pretensiones concretas.

En su escrito, el tercero interesado ofrecerá las pruebas anexas y mencionará las que solicite sean requeridas a la autoridad omisa, por no haberle sido expedidas, a pesar de que fueron solicitadas oportunamente y por escrito.

Finalmente, quien promueva a nombre del partido político recurrente debe adjuntar a su escrito los documentos justificativos de su personería, si no estuviere acreditada ya ante el órgano responsable. (Art. 318.3)

Asimismo, los candidatos registrados por los partidos políticos, que comparezcan como terceros interesados, están legitimados para participar como coadyuvantes de éstos; supuesto en el cual deben presentar sus respectivos ocursoos firmados autógrafamente, dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, cumpliendo las formalidades esenciales detalladas con antelación. (Art. 312.2)

6.3 Remisión del expediente

Concluído el plazo antes mencionado, el órgano electoral responsable deberá hacer llegar a su superior jerárquico, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores, el respectivo expediente recursal integrado con los siguientes documentos:

a) Escrito de revisión, con todos sus anexos presentados por el recurrente;

b) Ocursoos de los terceros interesados, incluídos todos sus anexos;

c) Escritos de los coadyuvantes y documentos anexos;

d) Informe circunstanciado de la responsable, y

e) Demás elementos probatorios que considere necesarios para resolver el recurso.

6.4 Recepción y primer acuerdo

Una vez recibido el recurso de revisión por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, el correspondiente Vocal Ejecutivo o Presidente del Consejo, según sea el caso, lo turnará al respectivo Vocal Secretario o Secretario para que, previa revisión del ocurso, verifique el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para la procedibilidad del medio de impugnación. (Art. 320.1)

6.4.1 Desechamiento

Si de la revisión en cita se desprende que el recurso es notoriamente improcedente o evidentemente frívolo, el precitado funcionario del órgano resolutor estara facultado para desechar de plano la impugnación. (Art. 313.1) (33)

(33) Entre los artículos 313 y 320 aparece una contradicción textual, pues en tanto el primero concede al Secretario del órgano competente la atribución de decretar el desechamiento del recurso, el 320 únicamente le da la facultad de formular el correspondiente proyecto de resolución, para someterlo a la decisión de la Junta Ejecutiva o del Consejo respectivo; sin embargo, ante esta contradicción debe prevalecer el texto del artículo 313.1, por corresponder al Decreto de Reformas y Adiciones de 17 de septiembre de 1993, en tanto que el artículo

Es necesario advertir que el legislador ordinario no proporcionó la definición ni la caracterización del recurso evidentemente frívolo, dejando a juicio del funcionario electoral competente su determinación.

En cambio, el propio legislador precisó las causales de notoria improcedencia del recurso, estableciendo expresamente el siguiente catálogo: (Art. 313.2) (34)

- a) No interposición del recurso mediante escrito;
- b) Interposición del recurso ante órgano electoral distinto del responsable;
- c) Falta de firma autógrafa del promovente;

320.2 corresponde al texto original del Código, según Decreto de 14 de agosto de 1990.

Al proponer la solución precedente se tiene en mente el Artículo Segundo Transitorio del Decreto mencionado en primer lugar, conforme al cual quedaron derogadas "...todas las disposiciones que se opongan al presente, salvo lo dispuesto en el diverso Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992."

(34) Es prudente destacar que si bien es cierto que las causales de notoria improcedencia no se pueden aplicar por analogía y tampoco por mayoría de razón, debiendo quedar limitativamente expresados en el ordenamiento jurídico correspondiente, también es verdad que el catálogo expuesto no agota las hipótesis contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se apunta en líneas posteriores, toda vez que el párrafo 1 del numeral 313 es categórico al señalar que se desecharán "... de plano aquellos recursos... cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones de este Código."

d) Falta de legitimación o interés jurídico en el recurrente;

e) Presentación extemporánea del recurso;

f) No aportación de pruebas en los plazos legalmente establecidos, salvo que la litis verse exclusivamente sobre puntos de Derecho, y

g) Omisión de agravios o bien que los expresados manifiestamente no tengan relación directa con el acto o resolución recurrido.

6.4.2 Requerimiento al recurrente.

Si de la revisión se desprende que el recurrente incurrió en omisiones de requisitos de procedibilidad subsanables, el funcionario electoral competente dictará el correspondiente auto de requerimiento, bajo apercibimiento que de no ser cumplido, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la respectiva notificación por estrados, se tendrá por no interpuesto el recurso. (Arts. 316.4 y 320.1)

Si es la autoridad responsable la que incurre en omisión, el funcionario electoral revisor debe hacerlo del conocimiento inmediato del Vocal Ejecutivo o del Presidente del órgano

resolutor, según sea el caso, para que éste requiera la complementación de lo omitido, sin perjuicio de resolver el asunto dentro del plazo legalmente establecido. (Art. 320.3)

6.4.3 Admisión del recurso

En cambio, si del análisis del escrito recursal se concluye que el recurrente satisfizo todos los requisitos de procedibilidad, el Vocal Secretario o el Secretario, según sea el asunto particular, dictará auto admisorio de la impugnación.

De la misma manera procederá, una vez cumplido el requerimiento hecho al recurrente. (Art. 316.4, a))

6.5 Resolución del recurso

De ser admitido el recurso, en su oportunidad, el Vocal Secretario o el Secretario deberá formular el correspondiente proyecto de resolución, para someterlo a la consideración del órgano competente del Instituto, el cual resolverá en la primera sesión que celebre después de recibido el expediente recursal. La resolución será engrosada por el aludido funcionario electoral, en los términos que precise el órgano resolutor. (Art. 320.2)

Sólo en vía de excepción se podrá emitir la resolución hasta la segunda sesión posterior a la recepción del recurso. La

hipótesis de excepción se surte cuando el órgano remitente, al enviar el expediente recursal, omite el cumplimiento de algún requisito, motivando el requerimiento respectivo. (Art. 320.3)

Si la autoridad electoral omisa no cumple lo requerido, el recurso se debe resolver con los elementos de juicio que obren en el expediente. (Art. 320.3)

Cabe recordar que las resoluciones en los órganos directivos del Instituto Federal Electoral se toman por mayoría simple de votos, atribuyendo voto de calidad al Presidente de los consejos, locales y distritales, para el caso de empate. (Arts. 79.1; 104.5 y 115.5)

6.5.1 Requisitos de la resolución

En la resolución que recaiga al recurso de revisión se precisarán los siguientes requisitos: (Art. 333)

- a) Lugar y fecha en que se emite;
- b) Órgano del Instituto Federal Electoral que lo emite;
- c) Resumen de los hechos y puntos de Derecho objeto de la controversia planteada;
- d) Análisis de los agravios expresados;

e) Examen y valoración de las pruebas ofrecidas, aportadas y admitidas, así como de aquellas que hubieren sido ordenadas por el órgano resolutor;

f) Fundamento legal;

g) Puntos resolutivos, y

h) En su caso, el plazo que se concede a la responsable para su cumplimiento.

6.5.2 Efectos de la resolución

La resolución tendrá por efecto confirmar, modificar o revocar el acto o la resolución objeto de impugnación, según se acredite su legalidad o ilegalidad. (Art. 334.1)

6.5.3 Notificación de la resolución

La resolución que recaiga al recurso de revisión deberá ser notificada al partido político recurrente de manera personal, en el domicilio que hubiere señalado para tal efecto; esta diligencia también se puede realizar por estrados, pero única y exclusivamente cuando el recurrente no tenga representante acreditado ante el órgano electoral resolutor y cuando, teniéndolo, no asista a la respectiva sesión de resolución, pues

de lo contrario se entenderá hecha de manera **automática**. (Arts. 307.1; 308.1, a) y 316.1, b))

Al órgano electoral responsable se le notificará por correo certificado o personalmente, anexando copia de la nueva resolución; a los partidos políticos que hubieren comparecido como terceros interesados se les practicará la diligencia por correo certificado. (Art. 308.1, b) y c))

Los partidos políticos disconformes con el sentido de la resolución podrán interponer, en su contra, el recurso de apelación; de no hacerlo, en tiempo y forma, se tornará definitiva e inatacable dicha decisión.

IV. OTRAS INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS

Además de los medios electorales de impugnación administrativa, existen otras instancias para comparecer ante las autoridades encargadas de preparar y realizar las elecciones federales, como se explica a continuación.

1. Concepto y efectos de la instancia

En opinión de Humberto Briseño Sierra, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, "La instancia es el momento inicial de un procedimiento público, en virtud de la cual la autoridad está en el deber de actuar

conforme a Derecho. La instancia es, frente a la actividad oficiosa, el impulso del administrado, su provocación o acusación." (35)

Forma parte la instancia de toda una gama de formas de participación del gobernado, en las actividades administrativas del Estado, que va desde la colaboración simple o jurídicamente desinteresada hasta el derecho de impugnación, pasando por las instancias condicionantes, como son el derecho de petición y de denuncia, extendiéndose a las regularizadoras, como son la queja y los recursos. (36)

En materia electoral hay diversas instancias que no se caracterizan por ser propiamente medios de impugnación, pero que sí constituyen el impulso indispensable para provocar la actuación del Instituto Federal Electoral, en su carácter de autoridad electoral administrativa, a través de los diversos niveles de su organización desconcentrada y, evidentemente, por conducto de sus distintos órganos especializados.

Es incuestionable que existe entre la instancia y el acto de autoridad electoral administrativa una indispensable conexión, en la que no se debe olvidar que la autoridad no tiene la

(35) El Proceso Administrativo en Iberoamérica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1968.- P. 168.

(36) Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Ob. Cit.- El Proceso Administrativo en Iberoamérica.- P. 167.

posibilidad de conocer todos los hechos y actos jurídicos que acontecen en la órbita de sus facultades y que los ciudadanos, partidos, agrupaciones y asociaciones políticos, tampoco los desconocen totalmente, de ahí que, debiendo la autoridad electoral actuar oficiosamente, no sólo es aceptable sino recomendable y, en ocasiones, elemento *sine qua non* la colaboración de los sujetos interesados en una actuación particular.

En virtud de esta simbiótica relación jurídica, surge y se desarrolla una fase importante del procedimiento administrativo electoral, entendido éste como el conjunto sistematizado de actos, sucesivos y conexos, incluyendo por regla una fase probatoria, que generalmente finaliza con la emisión de un acto o resolución expreso. Excepcionalmente esta conclusión se manifiesta a través del silencio de la autoridad.

Si el acto o resolución es favorable al promovente, es claro que satisface su interés jurídico, pero si es contrario a tal interés, el acto o resolución podrá ser objeto de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral.

Igual sucede con el silencio guardado por la autoridad electoral instada, al que sin otorgarle el Código de la materia la naturaleza jurídica de resolución negativa ficta, sí establece la posibilidad de impugnar jurisdiccionalmente la falta de respuesta en tiempo. (Art.151.6)

2. Instancias Electorales en particular

A continuación se explican las instancias más relevantes reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales dan origen a un procedimiento electoral administrativo, que finaliza con un acto o resolución susceptible de ser recurrido a través de la apelación, si lesiona los intereses jurídicos de quien la promovió.

2.1 Solicitud de credencial para votar

En los términos del Código de la materia, pueden solicitar la expedición de su credencial para votar aquellos ciudadanos que, habiendo cumplido los requisitos y trámites correspondientes, no la hubiesen obtenido oportunamente. (Art. 151.1, a) (37)

Esta petición se presenta en cualquier momento durante el período que transcurre entre dos procedimientos electorales federales ordinarios y, durante el desarrollo de cada uno de estos procedimientos, hasta el día quince de febrero del año correspondiente. (Art. 151.2 y 3)

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a través de sus oficinas distritales y municipales, debe poner a

(37) De acuerdo con lo previsto en el Código de la materia "La credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto." (Art. 140.2)

disposición de los ciudadanos los formatos necesarios para formular la solicitud de referencia, la cual debe ser resuelta dentro del plazo de veinte días naturales. (Art. 151.4 y 5)

Si la resolución es favorable se expedirá la credencial solicitada, si es negativa o no se resuelve dentro del plazo mencionado, el ciudadano estará legitimado para impugnar, ante el Tribunal Federal Electoral, la resolución o el silencio de la autoridad, a través del recurso de apelación. (Art. 151.6)

En estas hipótesis, la propia Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá poner a disposición de los ciudadanos interesados los formatos necesarios para hacer valer, en su contra, el recurso de apelación. (Art. 151)

Finalmente se debe señalar que la resolución recaída, a la solicitud de expedición de credencial, debe ser notificada personalmente al peticionario, siempre que comparezca ante la oficina responsable; en caso contrario, la notificación se hará por telegrama o correo certificado. (Arts. 151.7 y 305.1)

2.2 Solicitud de rectificación de la lista nominal

Otra instancia administrativa-electoral, regulada por el artículo 151 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se da en el supuesto de solicitud de rectificación de las listas nominales de electores, la cual

pueden hacer los ciudadanos que, habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar, no aparezan incluidos en la aludida lista nominal correspondiente a la sección de su domicilio; igual derecho tienen aquellos ciudadanos que consideren haber sido indebidamente incluidos o excluidos de ella. (38)

El procedimiento administrativo es similar al expuesto con antelación, toda vez que el ciudadano puede formular su solicitud en cualquier momento durante los dos años previos al del procedimiento electoral ordinario y a más tardar el quince de marzo del año de la elección, utilizando para ello los formatos que proporcione la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a través de sus oficinas correspondientes.

El plazo para resolver la petición es el señalado en el punto que antecede, siendo procedente también el recurso de apelación, en contra de la resolución negativa o del silencio en que incurra la autoridad electoral, responsable en estas hipótesis.

2.3 Observaciones a las listas nominales

Una vez elaboradas las listas nominales de electores, la Dirección del Registro Federal de Electores, a través de las

(38) Por definición legal, "Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar." (Art. 155.1)

Juntas Locales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral, las entregará a las Juntas Ejecutivas Distritales para que sean distribuídas, a más tardar el quince de febrero del año de la elección, a las oficinas municipales del propio Instituto, con la finalidad de que sean exhibidas, durante un plazo de veinte días naturales, en lugares públicos, en orden alfabético y por secciones. (Art. 156)

En términos generales, a los partidos políticos se les entregará un ejemplar de dichas listas nominales, única y exclusivamente para que las revisen y, si es el caso, formulen sus observaciones. (Art. 156.4)

Con las observaciones respectivas, los partidos políticos deben devolver a las oficinas municipales del Instituto las listas nominales, a fin de que éstas las restituyan a las Juntas Distritales Ejecutivas, a más tardar el veinte de marzo de cada año, con el objeto de que éstas a su vez las devuelvan a las Juntas Locales, dentro del plazo que concluye el veinticuatro de marzo. (Art. 157)

De manera específica se preve que durante los dos años anteriores al de la celebración de las elecciones, los partidos políticos tendrán a su disposición, para su revisión, las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, durante treinta días naturales, a partir del 15 de febrero. (Art. 158.1)

Como consecuencia de la revisión, dentro del plazo antes precisado, podrán formular observaciones por escrito, sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente. (Art. 158.2)

La Dirección Ejecutiva responsable examinará las observaciones formuladas y hará las modificaciones que en Derecho procedan, rindiendo un informe a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, a más tardar el 30 de abril. (Art. 158.3 y .4)

Los partidos políticos que se manifiesten en desacuerdo con el informe de referencia están legitimados para impugnarlo ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, a través del recurso de apelación. (Art. 158.5)

Similares formalidades se satisfacen durante el año en que se realiza el procedimiento electoral federal ordinario, debiendo entregar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a cada partido político, sendas copias de las listas nominales de todos los distritos electorales, ordenadas alfabéticamente y por secciones, debiendo quedar incluidos en éstas todos los ciudadanos que al 15 de enero de ese año hubiesen obtenido su credencial.

Los ciudadanos que obtengan este documento entre el 16 de enero y el 15 de febrero serán incluidos en la lista correspondiente,

que deberá ser entregada a los partidos políticos, de la manera ya mencionada, a más tardar el último día del referido mes de febrero. (Art. 159.1)

Los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas nominales, señalando hechos concretos y casos individuales; para ello cuentan con un plazo particular de treinta días, siguientes a la recepción de las listas en cada distrito electoral uninominal. (Art. 159.2)

Con base en las observaciones de los partidos políticos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores hará las modificaciones procedentes e informará a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, a más tardar el 30 de abril. Este informe podrá ser recurrido ante la Sala Central del Tribunal. (Art. 159.3 y .4)

Si el informe no es recurrido o, en su caso, una vez resueltas las apelaciones interpuestas ante el Tribunal Federal Electoral, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar la validez y definitividad del Padrón Electoral, así como de las listas nominales de electores. (Art. 159. 5)

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

BECERRA BAUTISTA, José.- El Proceso Civil en México.- Décima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

----- La Teoría General del Proceso aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

BRISEÑO SIERRA, Humberto.- El Proceso Administrativo en Iberoamérica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1968.

CARRILLO FLORES, Antonio.- La Justicia Federal y la Administración Pública.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1973.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1990.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- El Colegio Nacional.- México, D.F., 1983.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Trigésima segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

GARRIDO FALLA, Fernando.- Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, España, 1956.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S.A. de C. V.- México, D. F., 1990.

GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativos.- Tercera edición.- Editorial Civitas, S. A.- Madrid, España, 1975.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- Octava edición.- Editorial Universitaria Potosina.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- México, 1985.

NAVA NEGRETE, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1959.

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo II.- Décima quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

ENSAYOS

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Proceso Administrativo.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 51. Julio-Septiembre de 1963.

BRISEÑO SIERRA, Humberto.- El Proceso Administrativo.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo XVII. No. 65. Enero-Marzo de 1967.

CARRILLO FLORES, Antonio.- El Concepto de lo Contencioso Administrativo.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo VII. Nos. 25 a 28. Enero-Diciembre de 1945.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.

FRANCO GONZALEZ SALAS, J. Fernando.- La Reforma Electoral.- En: La Transformación del Estado Mexicano.- Editorial Diana, S. A. de C. V.- México, D. F., 1989.

GALVAN RIVERA, Flavio.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Federal.- Revista del Tribunal de lo

Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D.F., 1989.

-----.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Registral de la Propiedad.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XL. Nos. 169 a 171. Enero-Junio de 1990.

GUTIERREZ DE VELASCO, Manuel.- El Recurso de Revisión.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1991.

L E G I S L A C I O N

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

DECRETOS DE REFORMAS ELECTORALES DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

15 de diciembre de 1986

14 de agosto de 1990

17 de julio de 1992

3 de septiembre de 1993

17 de septiembre 1993

CAPITULO QUINTO
RECURSOS ELECTORALES JURISDICCIONALES

I. INTRODUCCION

De su simple enunciado resulta evidente que la denominación propuesta es este Capítulo no es del todo correcta; sin embargo, se acepta por ser congruente con las disposiciones vigentes en materia electoral federal.

La falta de acierto estriba en llamar **recursos** a los medios procesales de impugnación que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales denomina apelación e inconformidad, sin tomar en consideración que realmente no tienen la enunciada naturaleza jurídica, toda vez que, en el ámbito del Derecho Procesal, "Recurso quiere decir, literalmente, regreso al punto de partida. Es un re-correr, correr de nuevo el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso." (1)

(1) COUTURE, Eduardo.- Ob. Cit.- Pp. 339 y 340.

En otras palabras se puede decir también que los recursos "Son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia misma." (2)

De las citas precedentes, que en esencia coinciden con los conceptos emitidos por otros destacados procesalistas, se desprende con toda claridad que los recursos jurisdiccionales se dan en el seno de un proceso o una vez concluído éste, por regla en primera instancia, a fin de que el tribunal de alzada revise lo actuado y, en su caso, lo resuelto por la *a quo*, para que lo modifique, revoque, anule o confirme, según las circunstancias particulares de legalidad.

En el contencioso electoral, objeto de estudio, previa a la interposición de los llamados recursos de apelación e inconformidad no existe proceso alguno, entendido éste en su acepción material; por tanto, mal se les puede llamar recursos electorales jurisdiccionales.

Ante esta conclusión inicial cabe preguntar ¿Cuál es la auténtica naturaleza jurídica de la apelación y de la inconformidad electoral?

(2) PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 685.

La respuesta, que tal vez resulte atrevida para algunos estudiosos del Derecho Electoral, es que se trata de verdaderos juicios de nulidad, a través de los cuales, para garantizar que todos los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral se ajusten al principio constitucional de legalidad, se analizan aquellos que son objeto de impugnación, para determinar procesalmente si están o no ajustados a Derecho.

Si la conclusión es positiva se confirma el acto o la resolución objeto de controversia; en caso contrario, atento al principio de conservación de los actos jurídicos, se procura purgar los vicios que lo afectan, decretando su modificación y, cuando ello no es posible, se recurre a su anulación, como sucede en el caso de la votación recibida en las mesas directivas de casilla o de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, electos por el principio de mayoría relativa.

Cabe aclarar, sin embargo, que en el recurso de apelación, a diferencia del recurso de inconformidad, en ningún precepto se alude a la anulación del acto o resolución objeto de impugnación; el legislador se refiere únicamente a su posible confirmación, modificación o revocación.

A pesar de ello, es conveniente precisar que, en su estricta connotación jurídica, la pretendida modificación del acto o resolución objeto de impugnación equivale realmente a purgar los

vicios de legalidad que lo afectaban, procediendo inmediatamente a su convalidación.

A su vez, la revocación del acto o resolución, objeto de apelación, es una verdadera declaratoria de nulidad, caso en el cual se le priva de todo efecto jurídico, simple y llanamente, o, actuando con plenitud de jurisdicción, se substituye por otro o, de no ser procedente esta consecuencia, se impone a la autoridad responsable el deber jurídico de emitir uno nuevo, según lo precisado en la sentencia del Tribunal.

En este orden de ideas, resulta incuestionable la necesidad de ajustar la denominación de los medios de impugnación, objeto de análisis, a su verdadera naturaleza jurídica, evitando así la confusión a que puede inducir la que actualmente aparece en los ordenamientos jurídicos, que rigen la materia electoral federal.

Ahora bien, la rectificación nominal propuesta conlleva la correlativa substitución de la voz apelación por nulidad, toda vez que la primera se define generalmente como "El recurso... que se interpone ante el juez de primera instancia para que el tribunal de segunda modifique o revoque la resolución contra la cual aquél se hace valer." (3)

La proposición obedece a que en la denominada materia contenciosa electoral, específicamente en el intitulado recurso

(3) PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 86.

de apelación, el Tribunal Federal Electoral, a través de sus Salas Central y Regionales foráneas, actúa en única instancia, razón por la cual no hay juzgador *a quo* ni juzgador *ad quem*.

A lo anterior se debe agregar que el recurso de apelación en estudio procede únicamente en contra de un acto o de una resolución de autoridad electoral de naturaleza administrativa; en consecuencia, es verdad de Perogrullo que en esta hipótesis no hay primera ni segunda instancia, en su estricta acepción procesal; por ende, tampoco puede existir recurso de apelación, en su correcta connotación procesal, sino un auténtico juicio electoral de anulación, de actos y resoluciones de las autoridades electorales de naturaleza administrativa.

Al no ser el denominado recurso de apelación un verdadero recurso, ya de esencia administrativa o jurisdiccional, no siendo tampoco una genuina apelación, por sistemática jurídica y en homenaje al correcto uso del lenguaje técnico de la materia, bien vale efectuar, en próximas reformas a las los respectivos ordenamientos electorales, las correspondientes adecuaciones terminológicas.

Hechas las precisiones que anteceden, resulta oportuna la explicación detallada del recurso electoral de apelación que, por su diversidad y la gran importancia que ha demostrado tener en la vida práctica, se divide en dos grandes apartados, uno denominado recurso genérico y el otro intitulado específico,

dividido éste a su vez en dos subespecies, el que procede a instancia de los ciudadanos y el previsto en favor de las agrupaciones políticas.

Es prudente aclarar asimismo que se propone la denominación recurso específico de apelación, porque únicamente se pueden prevaler de él, en una primera hipótesis, las agrupaciones políticas que, previa petición formulada, no obtienen su registro como partido político y, en un segundo supuesto, sólo los ciudadanos que infructuosamente hubieren hecho cuantos trámites y peticiones fueren necesarios para obtener su credencial de elector o su debida inclusión o exclusión de una determinada lista nominal de electores.

Lo anterior significa que estos específicos recursos de apelación proceden sólo en contra de determinados actos de la autoridad electoral y en favor de sujetos de Derecho Electoral especialmente legitimados por el legislador.

El recurso genérico de apelación, en cambio, procede en contra de todos los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral, excepción hecha, claro está, de los impugnables por medio de la apelación específica y de aquellos que, por disposición expresa de la ley, no son apelables.

Las particularidades de cada uno de los recursos enunciados serán precisadas al efectuar su correspondiente explicación.

II. RECURSO GENERICO DE APELACION

1. Concepto

Tratando de abarcar las dos especies de apelación que regula el Código de la materia, se puede afirmar que este recurso es el medio de impugnación, legalmente establecido, por el que los ciudadanos, las agrupaciones y los partidos políticos, pueden cuestionar procesalmente la validez de los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral, con la finalidad de obtener su análisis y consecuente revocación o modificación, una vez demostrada su ilegalidad.

Cabe señalar que, independientemente de no ser la finalidad del recurrente, la sentencia dictada en la apelación puede ser el sentido de confirmar el acto o la resolución impugnado, si el Tribunal concluye que fue emitido conforme a Derecho.

Es igualmente importante precisar, que la interposición del recurso en ningún caso suspende los efectos de los actos o de las resoluciones objeto de impugnación. (Art. 317.4)

2. Procedibilidad

Al igual que el recurso administrativo-electoral de revisión, la procedibilidad del recurso genérico de apelación puede ser

analizada desde cuatro ángulos diferentes, ya en función de la época y plazo de su interposición, bien del objeto de impugnación, de los sujetos procesales esenciales y de los requisitos formales *sine qua non* que debe satisfacer el recurrente, según se explica en las líneas subsecuentes.

2.1 Procedibilidad cronológica

Conforme al ya aludido calendario o tiempo electoral, el recurso genérico de apelación se puede interponer en cualquier momento, si se trata del período que media entre dos procedimientos electorales federales ordinarios. (Art. 294.1, c))

Es procedente asimismo durante el desarrollo de estos procedimientos e incluso en los de carácter extraordinario pero, dentro de ellos, única y exclusivamente en la etapa de preparación de las elecciones. (Arts. 174.3 y 295.1, b), fr. II)

Ahora bien, para que sea cronológicamente oportuno, el recurso debe ser interpuesto, por regla, dentro del plazo de tres días posteriores a aquél en que el recurrente hubiera tenido conocimiento del acto o de la resolución objeto de impugnación o del día en que se le hubiese hecho la notificación respectiva. (Arts. 302.1 y 297.2)

La hipótesis excepcional está prevista en el párrafo 2, inciso g del numeral 49-A del Código, el cual establece que el plazo se

computa a partir del día siguiente de aquél "...en que concluya la sesión respectiva..." del Consejo General del Instituto, sin hacer alusión a notificación alguna, ni siquiera a la automática prevista en el artículo 307, lo que significa que los tres días transcurren con absoluta independencia de que el partido político interesado hubiere o no tenido conocimiento del acto que le causa agravio.

Para el cómputo del plazo se debe tener presente que durante el desarrollo de los procedimientos electorales federales, tanto ordinarios como de carácter extraordinario, todos los días y horas son hábiles (Art. 297.1), a diferencia del tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales, en cuyo caso se consideran hábiles, conforme a la costumbre legal establecida en el Derecho Positivo Mexicano, sólomente los días comprendidos del lunes al viernes, salvo los señalados oficialmente como festivos. (Art. 78 del Reglamento)

También es conveniente tener en mente, para este efecto, que los días constan de veinticuatro horas (Art. 297.1) y que se cuentan desde la hora cero hasta la hora veinticuatro.

De interponer el recurso de apelación sin acatar las reglas cronológicas ya precisadas, se considerará extemporánea la impugnación, concretándose la respectiva causal de notoria improcedencia, que se sanciona con el desechamiento de plano. (Arts. 313.2, d) y 317.1)

2.2 Procedibilidad objetiva o material

El recurso genérico de apelación, durante el período que transcurre entre dos procedimientos electorales ordinarios, procede en contra de: (Art. 294.1, c))

- a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión;
- b) Los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral; (4)
- c) El dictamen consolidado que, sobre los informes anuales y de campaña formulados por los partidos políticos, acerca del origen y monto de sus ingresos, así como de su empleo y aplicación, rinda al Consejo General del Instituto la correspondiente Comisión de Consejeros (Arts. 49 y 49-A), y
- d) El informe que a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sobre las modificaciones hechas a determinadas listas nominales de electores, en virtud de las observaciones que, en tiempo y forma, hubieren formulado los partidos políticos, respecto de los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente de tales relaciones, siempre que

(4) Cabe recordar que los aludidos órganos centrales son: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. (Art. 72.1)

hubieren señalado hechos concretos, individualizados y debidamente acreditados. (Art. 158) (5)

Ya inmersos en el desarrollo de un procedimiento electoral, ordinario o extraordinario, el recurso de apelación es procedente, dentro de la etapa de preparación, para impugnar la legalidad y validez de: (Art. 295.1, b), fr. II)

- a) Las resoluciones recaídas a los recursos de revisión;
- b) Los actos y resoluciones del Consejo General de Instituto;
- c) El dictamen consolidado, precisado en el correlativo inciso c que antecede, y
- d) El informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, similar al detallado en el precedente inciso d, emitido con fundamento en el artículo 159 del Código.

Salvo los supuestos normativos enunciados con antelación y los expuestos bajo el rubro "**Recursos específicos de apelación**", en ninguna otra hipótesis procede el medio de impugnación que se analiza; sin embargo, es importante anotar que la regla en el recurso genérico de apelación es considerar impugnables, amén de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, todos los

(5) Para comprender mejor esta hipótesis se debe tener presente lo expuesto al final del Capítulo precedente, bajo el rubro: "**2.3 Observaciones a las listas nominales.**"

actos y resoluciones emanados de los órganos centrales, durante el tiempo que media entre dos procedimientos electorales, así como todos los emitidos por el Consejo General, en el transcurso de la etapa de preparación de un procedimiento electoral.

En consecuencia la excepción, esto es, la improcedencia material u objetiva, debe estar expresamente prevista en el Código.

2.3 Procedibilidad subjetiva

Este aspecto de procedibilidad de la apelación atiende a la situación jurídica de las partes litigantes, en decir, a la posibilidad legal de asumir válidamente el carácter de actor o recurrente y demandada o autoridad responsable.

2.3.1 Legitimación activa

El recurso genérico de apelación, en los supuestos de procedibilidad objetiva antes precisados, puede ser interpuesto tan sólo por los partidos políticos, excluyendo con ello a cualquiera otro sujeto de Derecho Electoral. (Arts. 49-A.2, g); 158.5; 159.4; 294.1, c); 295.1, b), fr. II y 312.1, a))

2.3.2 Legitimación pasiva

Las autoridades electorales que en todo tiempo tienen la posibilidad jurídica de asumir el carácter de responsables, en el

recurso de apelación, son las que resuelven, por regla, el recurso de revisión; lo anterior significa que en tal calidad se pueden ubicar las Juntas Ejecutivas y los Consejos, tanto locales como General, cuando emiten resolución a la impugnación administrativa hecha valer en contra de los actos y resoluciones de los órganos electorales de inferior jerarquía.

Igualmente pueden ser demandados, asumiendo el carácter de autoridades responsables, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales ordinarios.

En cambio, únicamente el Consejo General puede ser demandado, en general, si el recurso se presenta en la etapa de preparación de una elección y, particularmente, si el acto impugnado es el dictamen consolidado precisado con antelación o el informe rendido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ya detallado también en líneas precedentes.

2.4 Procedibilidad formal

Bajo este rubro se hace el análisis de los requisitos formales a satisfacer, para la procedibilidad de la apelación, mismos que se precisan en el artículo 316 del Código al tenor siguiente:

a) Se debe interponer el recurso mediante escrito, firmado autógrafamente por el promovente; (Art. 316.1,a) y g))

- b) La interposición se hará ante el órgano del Instituto que emitió el acto o dictó la resolución objeto de impugnación; (Arts. 316.1, a) y 317.1)
- c) Se debe señalar la denominación del partido político recurrente; (Arts. 294.1, c); 295.1, b), fr. II; 312.2, a) y 316.1, b))
- d) El promovente precisará su nombre y la calidad jurídica con la que promueve; (Art. 301.1 y 2 y 316.1, b), c) y g))
- e) Quien promueva deberá acreditar su personería, si no está satisfecho este requisito ante el órgano electoral responsable; (Art. 316.1, c))
- f) Señalará el compareciente su domicilio para oír y recibir notificaciones; (Art. 316.1, b))
- g) Se hará mención expresa del acto o resolución que motiva el recurso y el órgano electoral responsable; (Art. 316.1, d))
- h) Se precisarán, en forma expresa y clara, los agravios que cause el acto o resolución impugnado; (Art. 316.1, e))
- i) Se señalarán, de manera expresa y clara, los aspectos de hecho en que se basa la impugnación y los preceptos legales

presuntamente infringidos, por falta o indebida aplicación, (Art. 316.1, e)) y

j) Ofrecerá el recurrente los elementos probatorios que aporte, anexos a su escrito recursal; señalará los que habrá de exhibir dentro de los plazos legalmente establecidos y, cuando demuestre haberlos solicitado por escrito y oportunamente, sin que le hubieren sido entregados, precisará los que pida que el órgano resolutor requiera a la autoridad que incurrió en omisión. (Art. 316.1, f))

A su recurso el promovente deberá anexar, además de los aludidos elementos probatorios, el documento con el que acredite su personería, cuando no la tenga acreditada y reconocida ante el órgano responsable; asimismo, adjuntará la copia sellada del curso, con la que demuestre haber solicitado oportunamente las pruebas que pida sean requeridas, por el órgano resolutor, a la autoridad que no las expidió. (Art. 316.1, c) y f))

No obstante que no existe precepto jurídico alguno que imponga la necesidad de adjuntar el instrumento que contenga el acto o resolución objeto de impugnación, es aconsejable anexar este documento al escrito recursal.

En cuanto a la manifestación de agravios cabe decir, que no es suficiente la sola mención de la lesión o perjuicio que se cause al recurrente, sino que es indispensable señalar el acto o

resolución o la parte de éste que le dé origen, citar los preceptos jurídicos infringidos, por falta o indebida aplicación, amén de expresar con claridad los razonamientos lógico-jurídicos, por los que el actor llegue a la conclusión de que efectivamente se cometió tal infracción jurídica.

Respecto de los medios probatorios, el Código establece que son admisibles la documental, en sus dos especies: pública y privada; la presuncional; instrumental de actuaciones y técnica reproductora de imágenes. (Art. 327.1) (6)

Se consideran documentales públicas: (Art. 327.2)

a) Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, esto es, las originales que contengan firmas autógrafas, así como las copias certificadas que deban constar en el expediente de cada elección;

b) Las actas de los cómputos distritales, de entidad federativa y de circunscripción plurinominal;

c) Los documentos originales expedidos por los órganos y funcionarios del Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de sus atribuciones;

(6) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- Recurso de Inconformidad.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.- Pp. 12 a 14.

d) Los documentos expedidos por las demás autoridades, ya sean federales, estatales o municipales, siempre que sea en el ejercicio de sus facultades, y

e) Los documentos expedidos por los fedatarios públicos, siempre que en ellos se consignen hechos que les consten.

Los restantes documentos están catalogados como de naturaleza privada. (Art. 327.3)

Las pruebas técnicas admisibles en materia procesal electoral son únicamente aquellas que pueden reproducir imágenes, siempre que por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento alguno. (Art. 327.1 y .4) (7)

(7) Algunos procesalistas identifican la expresión pruebas técnicas con pruebas científicas o instrumentales científicas, esto es, aquellas aportadas por el avance de la ciencia o de la técnica, siempre que sirvan para crear convicción en el ánimo del juzgador, respecto de los puntos controvertidos.

Permiten la reproducción de imágenes o constituyen una reproducción de ellas, las fotografías, copias fotostáticas y copias heliográficas; los discos de computadora, discos para computadora, discos de lectura óptica o CD-ROM, disco-laser, películas, videocasetes, diapositivas, microfilms, acetatos y filminas.

Sin embargo, únicamente los tres primeros no requieren de perfeccionamiento alguno; en cuanto a las demás, para que el juzgador esté en aptitud material de imponerse de ellas requiere de determinados aparatos, como pantallas, proyectores, videocaseteras, televisiones, scanner, computadoras, etc., amén de tener conocimientos técnicos para utilizar estos instrumentos, independientemente de que puedan ser más o menos elementales o complejos, de no ser así, debe contar con el asesoramiento del personal idóneo para tal efecto.

Al ser ofrecida y aportada, la prueba técnica, el oferente debe señalar con precisión lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce el elemento probatorio. (Art. 327.4)

De las pruebas presuncionales establece el Código que son las deducciones obtenidas por el juzgador, a partir de hechos comprobados, así como las declaraciones que consten en acta redactada por fedatario público, siempre que las reciba directamente de los declarantes, a quienes hubiere identificado debidamente, haciendo constar además la razón de su dicho. (Art. 327.5)

Finalmente, la instrumental de actuaciones se considera constituida por todas las constancias que obren en el respectivo expediente recursal. (Art. 328.3)

Es prudente anotar que, como en otras ramas del Derecho Procesal, en el Electoral rige el principio de que quien afirma está obligado a demostrar la veracidad de su aserto, no teniendo esta carga quien externa una negativa, salvo que ésta envuelva la afirmación expresa de un hecho. (Art. 330.2)

Esta observación complica el aparentemente sencillo problema de precisar cuáles de estos medios probatorios son admisibles en materia electoral y cuál debe ser el procedimiento mejor para su desahogo.- Cfr. **GALVAN RIVERA, Flavio**.- La Prueba Técnica.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Durango, México, 1994.- Pp. 3 a 5.

Asimismo, se debe tener en mente que el objeto de la prueba es crear convicción en el juzgador respecto de los hechos que motivan la controversia; que, por regla, no es susceptible de prueba el Derecho y tampoco las situaciones fácticas notorias, imposibles o reconocidas. (Art. 330.1)

2.4.1 Requisitos formales intrascendentes

De los requisitos formales precisados con antelación se pueden catalogar como intrascendentes el señalamiento del domicilio para oír y recibir notificaciones, la cita correcta de los preceptos presuntamente infringidos, así como la expresión clara de los conceptos de agravio.

Por disposición expresa, la omisión consistente en no señalar domicilio para oír y recibir notificaciones no trasciende a la procedibilidad de la impugnación; sin embargo, se sanciona practicando por estrados las diligencias respectivas, a pesar de que debieran efectuarse por otro medio, según lo dispuesto por el Código y el Reglamento de la materia. (Art. 316.1, b))

Por otra parte, la intrascendencia atribuida a la omisión de los otros dos requisitos formales de procedibilidad obedece a que la autoridad resolutora del recurso estará, en esas hipótesis, en la necesidad de resolver con los elementos que obren en el expediente, tomando en consideración las disposiciones jurídicas

que debieron ser invocadas, así como aquellas que resulten aplicables al caso concreto, supliendo además las deficiencias en que hubiere incurrido el apelante al expresar sus conceptos de agravio, siempre que puedan ser deducidos claramente de los hechos narrados en el escrito recursal. (Art. 316.4, c) y d))

Además de la invocada disposición jurídica que fundamenta esta conclusión, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral ha establecido al respecto la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación:

56. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS JURIDICOS PRESUNTAMENTE VIOLADOS.- Conforme a lo previsto por el artículo 316, párrafo 4, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando el ciudadano funde su pretensión en diversos artículos del Código de la materia y lo haga de manera equivocada, las Salas del Tribunal Federal Electoral deben suplir dicha deficiencia y considerar los que debieron ser invocados de manera correcta."

2.4.2 Requisitos esenciales no subsanables

En el extremo opuesto están los requisitos formales *sine qua non* de la impugnación; pueden ser catalogados como esenciales, substanciales o fundamentales, porque su omisión, al momento de interponer el recurso, es tan grave que resulta insubsanable y tiene como consecuencia la tipificación de algunas causales de notoria improcedencia, establecidas expresamente por el legislador, cuya concreción se sanciona con el desechamiento de plano. (Art.313.2)

Tienen esta naturaleza jurídica la forma escrita del recurso; la firma autógrafa del promovente; la legitimación en la causa, tanto activa como pasiva; la aportación de elementos probatorios, salvo que la litis verse exclusivamente sobre puntos de Derecho y, finalmente, la expresión de los conceptos de agravio, así como la relación inmediata y directa que debe existir entre éstos y el acto o la resolución objeto la impugnación. (Arts. 313.2, a), b), c), e) y g); .320.2 y 321.1)

2.4.3 Requisitos esenciales subsanables

En un plano intermedio se ubican los requisitos formales de procedibilidad cuya omisión sí es subsanable.

Asumen esta calidad jurídica el acreditamiento de la personería de quien promueve en nombre del partido político recurrente; la indicación expresa del acto o la resolución objeto de impugnación; el señalamiento del órgano electoral responsable; la mención expresa y clara de los agravios que se causen al recurrente; la narración de los hechos que motivan el recurso y el ofrecimiento de pruebas, excepción hecha, en esta última hipótesis, del caso en que la litis sea exclusivamente sobre puntos de Derecho.

En estos supuestos se deberá requerir al promovente que subsane la omisión, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por

no interpuesto el recurso de apelación. (Arts. 316.4, a) y b); 320.1 y 321.1)

3. Sujetos procesales

En este apartado se debe hacer mención no sólo de los sujetos de Derecho que participan con legitimación activa y pasiva en el proceso, sino también del órgano resolutor, así como del tercero interesado y el coadyuvante.

3.1 Órgano resolutor

El órgano estatal competente para resolver el recurso de apelación es el Tribunal Federal Electoral, a través de sus Salas Central y Regionales foráneas cuya competencia específica se determina conforme a los criterios territorial y geocronológico, ya explicados con antelación.(8)

En consecuencia, durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales ordinarios, la competente para resolver el recurso de apelación es la Sala Central, en virtud de su carácter permanente, siendo por tanto intrascendente la ubicación territorial de la autoridad administrativa-electoral que dictó la resolución o emitió el acto impugnado. (Art. 266.2, b))

(8) Cfr. Capítulo Segundo de la Primera Parte del presente trabajo.- Pp. 266 a 276.

En el desarrollo de los procedimientos electorales extraordinarios es igualmente la Sala Central la competente para conocer y resolver el recurso de apelación. (Art. 266.2, c))

En cambio, durante los procedimientos electorales ordinarios son competentes, para el efecto precisado, las cinco Salas del Tribunal (la Central y las cuatro Regionales foráneas), determinándose su competencia en función del lugar sede de la autoridad responsable. (Art. 267.2, a))

3.2 Partes

Las partes en la apelación, como en todos los recursos electorales, son el recurrente o actor, la autoridad responsable o demandada y el tercero interesado.

Además, durante el desarrollo de un procedimiento electoral, ordinario o extraordinario, se permite la participación de los candidatos a cargos de elección popular, quienes están en la posibilidad jurídica de asumir el papel de coadyuvantes del partido político que los registró. (Art. 312)

3.2.1 Actor

En el recurso genérico de apelación electoral únicamente los partidos políticos pueden asumir el carácter de actor o

recurrente. (Arts. 49.2, g); 158.5; 159.4; 294.1, c); 295.1, b), fr. II y 312.1, a))

Ahora bien, por cuanto hace a la representación de los partidos políticos se debe tener presente lo explicado en el punto correlativo del recurso de revisión, por ser aplicable en sus términos en toda la materia contenciosa electoral federal, salvo las disposiciones particulares que en cada hipótesis de excepción se expongan. (9)

3.2.2 Autoridad responsable

Unicamente pueden asumir el carácter de autoridades responsables, demandadas o recurridas, los órganos centrales y delegacionales del Instituto que tienen legitimación para ese efecto, según lo precisado en el precedente párrafo denominado **legitimación pasiva.**

Cabe recordar en este renglón que es facultad del Director General y de los Vocales Ejecutivos del Instituto Federal Electoral presidir la respectiva Junta General y Local Ejecutiva, contando para ello con el auxilio del Secretario General y del correspondiente Vocal Secretario, a los que compete substanciar los recursos de revisión que deban ser resueltos por dichos órganos electorales. (Arts. 85; 86.1, j); 99; 100.1, e) y 101.1, a))

(9) Cfr. Capítulo precedente.- Pp. 467 a 469.

En los Consejos, General y Locales del Instituto Federal Electoral, las funciones en cita corresponden a los respectivos Presidentes y Secretarios. (Arts. 82.1, w); 84.1, e) y d); 102; 105.1, j); 107.1, a))

Es importante reiterar también que al órgano responsable compete la carga procesal de rendir un informe circunstanciado, al enviar el respectivo expediente recursal a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

En este informe circunstanciado el Secretario General del Instituto o, en su caso, el Secretario o Vocal Secretario, debe expresar si el representante del partido político recurrente tiene o no acreditada y reconocida su personería ante el correspondiente órgano electoral responsable y, lo que es más trascendente aun para el fondo del asunto, debe precisar la motivación y fundamentación que considere adecuada para sostener la legalidad y validez del acto o de la resolución objeto de controversia (Art. 319.2); incluso, aún cuando no esté previsto así expresamente en el Código, la responsable podrá objetar las pruebas ofrecidas por el recurrente o el coadyuvante, bien en cuanto a su admisión o a su pertinencia, autenticidad o valor probatorio.

Igualmente, en dicho informe deberá precisar, el funcionario electoral en cita, si los representantes de los partidos

políticos terceros interesados tienen o no acreditada su personería. (Art. 319.2, a))

3.2.3 Tercero interesado

Tal como se ha precisado con antelación, como tercero interesado puede comparecer cualquier partido político, siempre que tenga un interés legítimo en la causa y haga valer un derecho incompatible con la pretensión del recurrente. (Art. 312.1, c))

Cabe reiterar que este último requisito de procedibilidad de la comparecencia del tercero interesado lo convierte en un auténtico coadyuvante de la responsable, pues su pretensión fundamental, contraria a la del recurrente, no puede ser otra que hacer prevalecer en sus términos el acto o resolución cuestionado, esto es, que su interés jurídico no puede ser otro que la ratificación o confirmación de dicho acto o resolución.

Con relación a la representación del tercero interesado, que sólo puede ser un partido político, es prudente señalar que se rige por lo ya expuesto en el recurso de revisión, al analizar la representación del recurrente.

3.2.4 Coadyuvante

Toda vez que la calidad de coadyuvante, en el contencioso-electoral federal, sólo puede ser asumido por el ciudadano

postulado a un cargo de elección popular y exclusivamente respecto del partido político que lo registró como candidato (Art. 312.2), resulta incuestionable que durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales no puede comparecer persona alguna con tal naturaleza, porque nadie está legitimado para ostentar jurídicamente la calidad de candidato registrado, a un cargo que sólo es posible asumir mediante el sufragio popular, la cual es *conditio sine qua non* para poder participar en el respectivo procedimiento recursal.

Por tanto, únicamente podrá existir y comparecer el coadyuvante, cuando el recurso se haga valer durante el desarrollo de un procedimiento electoral, ya de carácter ordinario o extraordinario.

La intervención del candidato registrado, en el desarrollo del procedimiento recursal, debe ser mediante escrito firmado autógrafamente, ajustándose al plazo legalmente concedido a su partido político, bien para interponer el recurso de apelación o para participar como tercero interesado, según sea el caso particular. (Art. 312.2, e))

En su escrito de comparecencia podrá manifestar el coadyuvante lo que a su derecho convenga; no obstante, es oportuno reiterar que no se tomarán en consideración los argumentos, de hecho o de Derecho, que modifiquen o amplíen lo expresado en su momento por el partido político recurrente o por el tercero interesado.

Igualmente, se concede al coadyuvante la facultad de ofrecer y aportar elementos probatorios, siempre que estén relacionados con los hechos y agravios expresados por su partido político. (Art. 312.2, a) y d))

A su escrito de comparecencia, el coadyuvante debe anexar el documento con el que acredite haber sido registrado, como candidato a un cargo de elección popular. (Art. 312.2, c))

4. Procedimiento específico

En este párrafo se explica con detenimiento la serie de hechos y actos jurídicos, sistemáticamente ordenados, que constituyen el específico procedimiento del recurso electoral de apelación, el cual consta de dos fases bien definidas, una de naturaleza procesal y otra, previa, de esencia administrativa, que bien podría denominarse etapa, fase o período administrativo, preprocesal, preinstructivo o de instrucción previa.

4.1 Etapa preprocesal

Se propone esta denominación por ser previa a la fase procesal, al período de instrucción intraprocésal; por ser de esencia administrativa, anterior al desarrollo del proceso ante el Tribunal, también se le puede llamar instrucción previa, etapa preinstructiva o período administrativo, atendiendo a la

naturaleza material de tal procedimiento, que consta de las siguientes etapas particulares. (10)

4.1.1 Interposición del recurso y comparecencia

El escrito recursal debe ser interpuesto, dentro del plazo legalmente establecido, ante el órgano electoral responsable, esto es, ante la autoridad que emitió el acto o la resolución impugnada. El incumplimiento de este requisito se sanciona con el desechamiento de plano. (Arts. 313.2, a); 316.1, a) y 317.1)

El candidato a ocupar un cargo de elección popular, registrado como tal por el partido político apelante, está legitimado para participar como su coadyuvante, caso en el cual debe comparecer dentro del mismo plazo de tres días, cumpliendo los requisitos señalados con antelación. (Arts. 302.1 y 312.2)

4.1.2 Recepción, publicidad y comparecencia

Una vez interpuesto el recurso, la autoridad responsable debe hacerlo del conocimiento público, mediante cédula fijada en los

(10) Cabe precisar que en esta etapa preprocesal, a la autoridad responsable sólo compete recibir el recurso, hacer pública su interposición, recibir los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes para, finalmente, integrar y remitir el expediente al Tribunal Federal Electoral.

No está facultada esta autoridad para emitir acuerdo alguno sobre la procedencia o improcedencia del recurso y tampoco para resolver sobre la comparecencia de los restantes sujetos procesales.

estrados, a la que deberá anexar copia del escrito recursal.
(Arts. 305.2 y 318.1)

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación por estrados, asumiendo el carácter de terceros interesados, los partidos políticos que así lo deseen podrán comparecer mediante sendos escritos. (Arts. 312.1, c) y 318.2)

En su escrito de comparecencia, que deberá contener el nombre y firma autógrafa de la persona que comparezca en su representación, el tercero interesado señalará con precisión su denominación y domicilio para oír y recibir notificaciones; la razón del interés jurídico en que se funda y sus pretensiones concretas. (Art. 318.3, a), c) y e))

Al igual que sucede con la correlativa omisión en que pudiera incurrir el recurrente, si el partido político compareciente no señala domicilio para oír y recibir notificaciones, las diligencias respectivas se practicarán por estrados, independientemente de lo previsto en las disposiciones jurídicas que pudieran ser aplicables. (Art. 318.3, a))

Además, en su ocuro de comparecencia, el partido político tercero interesado ofrecerá las pruebas anexas a su ocuro y mencionará las que solicite sean requeridas a la autoridad omisa, por no haberle sido expedidas, a pesar de que fueron solicitadas oportunamente y por escrito. (318.3, d))

Finalmente, el promovente adjuntará a su ocurso los documentos justificativos de su personería, si no estuviere acreditada ya ante el órgano responsable. (Art. 318.3, b))

Asimismo, los candidatos registrados por los partidos políticos que comparezcan como terceros interesados, están legitimados para participar como coadyuvantes de éstos, supuesto en el cual deben presentar sus ocursoos firmados autógrafamente, dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, además de cumplir las formalidades esenciales detalladas al explicar la institución del coadyuvante como sujeto procesal. (Art. 312.2)

4.1.3 Remisión del expediente

Concluído el plazo de legal referencia, la autoridad responsable debe hacer llegar a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores, el expediente recursal integrado con los siguientes documentos:

- a) Escrito de apelación con todos sus anexos;
- b) Ocursoos de los terceros interesados, incluídos sus anexos;
- c) Escritos de los coadyuvantes y documentos anexos;
- d) La copia que contenga el acto o resolución impugnado;

- e) Informe circunstanciado de la responsable, y
- f) Demás elementos probatorios, que la autoridad recurrida considere necesarios para resolver el recurso.

4.2 Etapa procesal

La denominación propuesta obedece a la esencia intrínseca o material, en oposición a formal, de la fase en estudio, la cual se realiza ante el Tribunal Federal Electoral, naturalizado por el Poder Constituyente permanente como supremo órgano jurisdiccional en la materia, encargado de resolver conforme a Derecho los litigios surgidos en el desarrollo de las actividades político-electorales.

Por tanto, al igual que otros procesos, el electoral federal también se divide en las dos etapas fundamentales: instrucción y juicio; como se deduce de la normatividad que lo rige, siendo intrascendente que no exista disposición alguna que así lo establezca formalmente.

4.2.1 Instrucción del proceso electoral

El procesalista Eduardo Pallares sostiene que "Los autores clásicos definían con más claridad y sencillez la instrucción, diciendo que es el conjunto de actuaciones, diligencias, pruebas

y promociones de las partes, que son necesarias para poner el proceso en estado de sentencia... Como su nombre lo indica el período de instrucción tiene por objeto dar a conocer al juez los elementos probatorios y las razones jurídicas para que pueda fallar en justicia el litigio..."(11)

Por su parte, el maestro Cipriano Gomez Lara afirma que la instrucción procesal, "... como etapa necesaria de todo proceso... engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes... la primera gran fase de instrucción es aquella en la que las partes exponen sus pretensiones, resistencias y defensas y en que las partes, el tribunal y los terceros desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción al tribunal, haciendo posible que éste tenga preparado todo el material necesario para dictar sentencia."(12)

La etapa de instrucción del proceso electoral federal, como de cualquiera otro, tiene por objeto la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas y aportadas por el recurrente, así como la admisión de la comparecencia de los terceros interesados y coadyuvantes, amén de la realización de cuantas diligencias sean necesarias para poner el asunto en estado de resolución.

(11) Ob. Cit.- P. 428

(12) Ob. Cit.- Pp. 138 y 139

Esta fase del proceso contencioso electoral está a cargo fundamentalmente del funcionario jurisdiccional denominado precisamente juez instructor y se desarrolla conforme al siguiente procedimiento: (Art. 321.1)

4.2.1.1 Recepción y primer acuerdo

Una vez recibido, en la Oficialia de Partes de la correspondiente Sala del Tribunal, el expediente integrado y remitido por el órgano responsable, el Secretario General de Acuerdos lo debe turnar al respectivo juez instructor para que, previa revisión del recurso, verifique si se cumplieron o no los requisitos legalmente establecidos para la procedibilidad del medio de impugnación, a fin de estar en aptitud jurídica de dictar alguno de los siguientes acuerdos: (Arts. 320.1 y 321.1)

4.2.1.1.1 Propuesta de desechamiento

Si de la revisión el juez instructor concluye que el recurso es notoriamente improcedente o evidentemente frívolo, deberá someter a la consideración de la Sala, debidamente motivada y fundamentada, su propuesta de desecharlo de plano. (13)

(13) En opinión del autor del presente trabajo, el desechamiento "Es la resolución por la que el órgano de autoridad, ante el cual se hace valer una demanda o un medio de impugnación, declara que no es admisible, por tipificarse en el caso particular una causal de improcedencia notoria y, por ende, indubitable, que imposibilita jurídicamente el inicio del procedimiento o del proceso respectivo, constituyendo un

Es conveniente advertir que el legislador electoral ordinario no proporcionó la definición ni la caracterización del **recurso evidentemente frívolo**; sin embargo, esta omisión en la ley fue subsanada por el legislador reglamentario, al considerar tipificada esta hipótesis "... cuando a juicio de la Sala, sea notorio el propósito del recurrente de impugnar sin existir motivo o fundamento alguno para ello." (Art. 79 del Reglamento) (14)

En cambio, el propio legislador ordinario tuvo el acierto de señalar expresamente las causales de notoria improcedencia del recurso, estableciendo el siguiente catálogo: (Art. 313.2) (15)

obstáculo insuperable para analizar y resolver el fondo de la cuestión planteada.

"Estos obstáculos, impedimentos o causales de notoria improcedencia, pueden estar vinculados, de manera inmediata y directa, al objeto de la controversia; a los sujetos cuyos intereses jurídicos serían afectados, positiva o negativamente, con la resolución de fondo; a los elementos esenciales del escrito inicial o a las circunstancias fundamentales de tiempo y lugar en que se haga valer el derecho correspondiente.

"El desechamiento se decreta de plano, es decir, sin mayor trámite". GALVAN RIVERA, Flavio. AGUILAR LEON, Norma Inés y MERCADER DIAZ DE LEON, Antonio E.- Glosario de Derecho Procesal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., junio de 1995.- Pp. 8 y 9.

(14) El Tribunal Federal Electoral, a través de la Sala Central, puede imponer una multa, de 50 a 5,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al partido político recurrente, si concluye que la impugnación es evidentemente frívola. (Art. 322.3 y 342.1, a))

(15) Al respecto es necesario tener presente lo expresado en la nota de pie de página número 33 del Capítulo precedente.

- a) No interponer por escrito el recurso;
- b) Presentar el recurso ante órgano electoral distinto al que emitió el acto o resolución impugnado;
- c) Omitir la firma autógrafa del promovente;
- d) Carecer el apelante de legitimación o interés jurídico;
- e) Presentar extemporáneamente el recurso;
- f) No aportar elementos de prueba dentro de los plazos legalmente establecidos, salvo que no obren en poder del apelante, por causa justificada. Tampoco es necesario el ofrecimiento y aportación de pruebas cuando la litis versa exclusivamente sobre puntos de Derecho, y
- g) Omitir la expresión de los correspondientes conceptos de agravio o bien que los expresados en el escrito recursal, de manera manifiesta, no tengan relación directa con el acto o resolución impugnado.

De concretarse alguna de estas hipótesis, el juez instructor deberá proponer a la Sala competente que el recurso sea desechado de plano; a dicho órgano colegiado compete emitir la resolución respectiva. (Arts. 266.2, e); 267.2, b) y 276.1, b))

4.2.1.1.2 Propuesta de tener por no presentados

El juez instructor en turno debe analizar también los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, para determinar si reúnen o no los requisitos legalmente establecidos.

Si de la revisión se desprende que el promovente omitió firmar autógrafamente el ocurso, el juez deberá proponer a la Sala el acuerdo de tener por no presentado al compareciente, correspondiendo al órgano colegiado emitir la resolución que considere procedente. (Arts. 266.2, e) y 267.2,b) del Código; 86 y 88 del Reglamento)

De igual manera se debe proceder si alguna comparecencia es extemporánea o bien si el partido político tercero interesado omite señalar su denominación.

4.2.1.1.3 Requerimientos

Cuando alguna de las partes, sea el recurrente, el tercero interesado o el coadyuvante e incluso la autoridad responsable, incurra en incumplimiento de algún requisito formal que sea indispensable, amén de subsanable, el juez instructor de la Sala competente debe emitir el respectivo acuerdo, a fin de requerir la satisfacción de lo omitido, expresando el apercibimiento que en Derecho proceda, para el caso de incumplimiento.

4.2.1.1.3.1 Requerimiento al recurrente

Si de la revisión se desprende que el recurrente incurrió en omisiones subsanables de requisitos de procedibilidad, el juez instructor en turno dictará el correspondiente auto de requerimiento, bajo apercibimiento que de no ser cumplido, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la respectiva notificación por estrados, se tendrá por no interpuesto el recurso. (Arts. 276.1, f); 316.4; 320.1 y 321.1)

4.2.1.1.3.2 Requerimiento a la demandada

Si de la revisión hecha al expediente recursal, enviado por la responsable, el juez instructor advierte que la autoridad electoral omitió hacer la notificación pública respecto de la interposición del recurso, dictará acuerdo requiriéndola para que subsane inmediatamente la omisión, bajo apercibimiento que de no cumplir lo requerido o de no remitir oportunamente los documentos respectivos, se informará al Presidente de la Sala para que imponga el correspondiente medio de apremio, independientemente de comunicar el desacato al superior jerárquico, para que imponga la sanción que considere procedente. (Arts. 276.1, f del Código y 90 del Reglamento)

El mismo procedimiento se debe seguir si la autoridad responsable omite enviar alguno de los elementos que deben

integrar el expediente recursal o si el informe circunstanciado no satisface los requisitos de ley. (Art. 319.1 y .2)

En cualquiera de estas dos hipótesis se concederá a la responsable el plazo de cuarenta y ocho horas, para cumplir lo requerido. (Art. 92 del Reglamento) (16)

4.2.1.1.3.3 Otros requerimientos

Aun cuando no existe disposición expresa en el Código de la materia, por un principio de equidad e igualdad jurídica, cuando al escrito de comparecencia el tercero interesado omite anexar la documentación necesaria para acreditar la personería de quien promueve en su representación y no está reconocida por la autoridad electoral responsable, el juez instructor en turno debe hacer el requerimiento respectivo, bajo el apercibimiento que de no ser cumplido, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, computado a partir de la correspondiente notificación por estrados, se tendrá por no presentado al compareciente. (Arts. 276.1, f) y 318.3, b) del Código y 87 del Reglamento)

De la misma manera debe actuar el juez instructor si la omisión del tercero interesado consiste en no señalar sus pretensiones concretas o en no precisar la razón del interés jurídico en que se funda.

(16) Para este efecto se debe tener presente que los plazos establecidos en horas se computan de momento a momento. (Art. 297.1)

El juez instructor de la Sala competente debe proceder en la forma y términos explicados con antelación, para el supuesto de que la omisión sea imputable al coadyuvante, esto es, que no haya anexado el documento en el que conste su registro como candidato, a un cargo de elección popular, postulado por el partido político con el cual coadyuva. (Arts. 312.2, c) del Código y 89 del Reglamento)

Independientemente de las hipótesis específicas que han sido precisadas con antelación, el juez instructor en turno está facultado para hacer cuantos requerimientos juzgue necesarios, a fin de agotar adecuadamente la instrucción, dejando el asunto en situación óptima de resolución. (Art. 276.1, f))

La única limitante en esta materia es el respeto puntual a los plazos, legal y fatalmente establecidos, para emitir la correspondiente resolución.

4.2.1.1.4 Propuesta de tener por no interpuesto o no presentado

Si el requerimiento hecho no es cumplido por el recurrente requerido, el juez instructor someterá a la Sala competente el acuerdo de hacer efectivo el apercibimiento, teniendo por no interpuesto el recurso; en su oportunidad la Sala resolverá lo que en Derecho proceda. (Arts. 266.2, e); 267.2, b) y 276.1, c) del Código; 87 y 89 del Reglamento)

El mismo procedimiento es aplicable si el incumplimiento, a lo requerido, es imputable a los partidos políticos terceros interesados o a los coadyuvantes. (Arts. 87 y 89 del Reglamento)

4.2.1.1.5 Admisión del recurso y de las comparecencias

Si del análisis del escrito recursal se concluye que el recurrente satisfizo todos los requisitos de procedibilidad o bien que sólo incurrió en omisiones intrascendentes, el juez instructor en turno dictará el correspondiente auto admisorio de la impugnación. (Art. 276.1, a))

De la misma manera se debe proceder, una vez cumplido el requerimiento hecho al recurrente. (Art. 316.4, a))

Igualmente, el juez instructor debe tener por presentados a los terceros interesados y a los coadyuvantes, si del análisis de sus ocursos concluye que reúnen todos los requisitos esenciales de procedibilidad de su comparecencia o bien si, habiendo sido requeridos en su oportunidad, han dado cumplimiento, en tiempo y forma, a lo requerido. (Art. 276.1, a))

4.2.1.2 Substanciación

La regla, en materia procesal electoral, es que la instrucción se reduce al análisis del expediente recursal enviado por la

autoridad responsable y a dictar un auto, en el que se admite el recurso; en su caso, la comparecencia de los partidos políticos terceros interesados y de los coadyuvantes, teniendo por ofrecidas y aportadas las pruebas de las partes, decretando inmediatamente la conclusión o cierre de la instrucción.

Excepcionalmente, por el número de casos que se presenta en la práctica y no por incumplimiento del deber, se hace alguno de los requerimientos antes precisados, cumplido el cual se procede en los términos señalados en el párrafo precedente.

Mucho más excepcional es el caso de requerimiento de pruebas, ya a petición del recurrente o del partido político tercero interesado. (Art. 318.3, d))

Por un principio de equidad, debe proceder el mismo requerimiento a petición del coadyuvante, pues, al estar facultado para ofrecer pruebas, también debe tener derecho a solicitar al Tribunal que las requiera, si no le fueron expedidas por la autoridad.

En estas hipótesis el requerimiento se hace bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se informará al Presidente de la Sala para que le imponga un medio de apremio, además de notificar la omisión al superior jerárquico de la autoridad contumaz, para el efecto de que sea sancionada, en los términos de las disposiciones jurídicas que le sean aplicables.

Excepción hecha de los supuestos ya precisados, en todos los demás casos en que resulte necesaria alguna información o documentación que obre en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral o de las demás autoridades federales, locales o municipales, el juez instructor en turno podrá solicitar al Presidente de la Sala que haga cuantos requerimientos sean indispensables para substanciar el expediente, siempre que ello no constituya obstáculo para resolver oportunamente el recurso. (Arts. 274.1, m); 276.1, f) y 326.1)

Las autoridades requeridas, sean o no electorales, tienen el deber jurídico de proporcionar la información y documentación requerida. (Art. 326.2)

Aunado a lo anterior se debe tener presente que frente a situaciones excepcionales, calificadas de extraordinarias por el legislador, el Presidente de la Sala puede ordenar, a petición del juez instructor, el desahogo o el perfeccionamiento de algún medio probatorio o bien la realización de alguna diligencia específica, siempre que estas actuaciones no constituyan obstáculo para resolver el asunto dentro de los plazos legalmente establecidos. (Arts 274.1, n) y 326.3)

Estas diligencias podrá ejecutarlas, dentro y fuera de la Sala del conocimiento, el propio juez instructor; además, en la segunda hipótesis, también podrán ser desahogadas por los

secretarios y actuarios de la Sala o incluso encomendarse a un juez del Poder Judicial, ya del orden federal o local, caso en el cual el juez instructor del Tribunal Federal Electoral deberá girar el exhorto respectivo. (Arts. 266.2, g); 267.2, f); 276.1, g) y 285.1 y .2)

Entre las actuaciones extraordinarias están las diligencias para mejor proveer que, en otros procesos, generalmente se practican una vez concluida la fase de instrucción. (17)

Por otra parte, como en el proceso electoral los plazos son sumamente reducidos, tanto para desahogar cada una de sus fases, como para resolver las impugnaciones interpuestas, el legislador reglamentario estableció la posibilidad de realizar las notificaciones por fax, especialmente en caso de requerimientos o de práctica de diligencias para mejor proveer. (18)

(17) De las diligencias para mejor proveer se ha dicho: "Llámanse así las medidas probatorias extraordinarias que, luego de las vistas o alegatos escritos de las partes, pueden los jueces y tribunales practicar o hacer que se practiquen de oficio para ilustrarse más adecuadamente y fallar sin atenerse tan sólo a los medios propuestos por las partes... Esta facultad especial, de la que se hace poco uso, quizás por indolencia, sin excluir el olvido, significa la quiebra del impulso procesal a instancia de parte, que se erige como principio del enjuiciamiento civil. De esta forma, la magistratura puede abandonar el papel pasivo de espectadora de las pruebas y asumir la iniciativa... Estas diligencias que configuran una prueba adicional y por iniciativa del juzgador, plenamente discrecionales para él, están revelando una actuación 'parcial de las partes', que presumiblemente han ocultado elementos desfavorables o que han tratado de confundir la fase probatoria, con el suministro de datos insuficientes o sin validez".- CABANELLAS, Guillermo.- Ob. Cit.- Tomo III.- P. 255.

(18) El artículo 117 del Reglamento establece literalmente que "En casos urgentes o extraordinarios y a juicio de los Presidentes de las Salas, exclusivamente las notificaciones que

Finalmente cabe reiterar que, en el transcurso del período que media entre dos procedimientos electorales ordinarios, las actuaciones del Tribunal pueden tener lugar únicamente en días y horas hábiles, estando comprendidas éstas entre las siete de la mañana y las siete de la noche. (Art. 78 del Reglamento)

4.2.1.3 Cierre de instrucción

Una vez desahogadas cuantas diligencias fueren indispensables, para dejar el asunto en estado óptimo de ser resuelto, el juez instructor deberá emitir un auto declarando cerrada o concluída la instrucción del proceso electoral, poniendo el expediente a disposición del Presidente de la Sala quien, en su oportunidad, lo turnará al magistrado que corresponda, para que formule el respectivo proyecto de resolución. (Art. 45, d) del Reglamento)

4.2.1.4 Propuesta de archivo

Cuando la apelación se interponga dentro de los cinco días anteriores al de la jornada electoral, deberá ser enviado a la Sala competente del Tribunal, que lo resolverá junto con el recurso de inconformidad con el cual guarde relación, correspondiendo al inconforme la carga de señalar, en su escrito recursal, la existencia de la conexidad. (Arts. 331.2 y 332.1)

se ordenen por el Tribunal podrán hacerse a través de fax; surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o se acuse su recibo."

El juez instructor en turno determinará si, en el caso particular, existe o no la conexidad de referencia; si la conclusión es afirmativa acumulará los expedientes, "...a fin de integrar uno solo que sustanciará y pondrá en estado de resolución." (Art. 104 del Reglamento)

Si no existe dicha relación de conexidad, el juez instructor someterá a la Sala el acuerdo de archivar la apelación, como asunto definitivamente concluído, sin entrar al análisis y resolución de la litis. (Arts. 276.1, d) y 332.2 del Código y 104 del Reglamento)

4.2.2 Etapa de juicio

Es verdad aceptada por la generalidad de los tratadistas que la segunda parte de todo proceso es la llamada etapa del juicio "...que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva." (19)

A consideración del procesalista mexicano Don Eduardo Pallares, "La palabra juicio se deriva del latín *judicium* que, a su vez, viene del verbo *judicare*, compuesto de *jus*, derecho y *dicere*, *dare* que significa dar, declarar o aplicar el derecho en concreto." (20)

(19) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- P. 139.

(20) Ob. Cit.- P. 464.

En síntesis se puede afirmar, como lo hace el maestro Cipriano Gómez Lara, que "Juicio (es la) etapa en que se pronuncia o dicta la sentencia." (21)

Sin embargo, para aplicar el Derecho al caso concreto controvertido, en materia electoral federal, se tiene que cumplir un auténtico procedimiento que, como hace notar nuestro consultado procesalista Cipriano Gómez Lara, puede ser simple o bien más o menos complicado, siendo verdad casi invariable que "...reviste mayor problemática el juicio... en el caso de los tribunales colegiados o pluripersonales, en los cuales, generalmente, uno de los miembros de dicho tribunal suele ser el **ponente** o relator, o sea, el que debe presentar a los otros miembros del tribunal un proyecto de sentencia o resolución... en estos... casos, el procedimiento para dictar la sentencia puede llegar a ser bastante complejo y formar una etapa demasiado larga." (22)

Sin ser considerablemente prolongada en el tiempo, aunque sí notoriamente formalista, en aplicación del principio de seguridad jurídica, pero sobretodo de un aspecto no menos importante en esta materia específica, a pesar de su naturaleza metajurídica, cual es la credibilidad en la actuación imparcial y objetiva del Tribunal Federal Electoral, en acatamiento

(21) Ob. Cit.- P. 139.

(22) Ibidem.- P. 141.

irrestricto del principio constitucional de legalidad, la etapa del juicio en el contencioso electoral federal se divide claramente en las siguientes fases:

4.2.2.1 Proyecto de sentencia

Una vez que el juez instructor ha declarado cerrado o concluído el período de instrucción, el Presidente de la Sala, tomando en cuenta el orden numérico progresivo de los expedientes y el alfabético de los apellidos de los magistrados propietarios, debe designar a quien fungirá como ponente en el asunto, turnándosele para que elabore el correspondiente proyecto de resolución. (Arts. 270.1, c); 274.1, l) y 321.1 del Código y 84 del Reglamento)

La regla enunciada tiene su excepción, porque el turno puede ser modificado si, a juicio de la Sala del conocimiento, así lo requiere la carga de trabajo o la naturaleza y características especiales de los asuntos a resolver. (Art. 84 del Reglamento)

Cabe señalar que al proceder al estudio de las constancias de autos, el magistrado ponente puede llegar a la conclusión de que es necesario desahogar una determinada diligencia, perfeccionar una prueba o traer a juicio otros elementos probatorios, indispensables para estar en mejor aptitud de resolver la litis conforme a Derecho; en consecuencia, podrá solicitar al Presidente de la Sala que así lo ordene, en ejercicio de las

facultades que el Código le concede para estos casos extraordinarios. (Arts. 274.1, m) y n) y 326.3) (23)

Para el análisis del expediente y la elaboración del respectivo proyecto de resolución, el magistrado ponente será auxiliado por el Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a su Ponencia. (Art. 46, a) del Reglamento)

4.2.2.2 Sesión pública

Abandonando la tranquilidad de las oficinas y el posible anonimato objetivo del juzgador, no formal porque siempre existirá la posibilidad de identificarlo por su nombre, en la materia electoral federal se ha entregado la función jurisdiccional por excelencia al conocimiento público.

Las resoluciones del Tribunal Federal Electoral se dictan en sesión pública, a la cual tiene derecho de asistir toda persona interesada, con el único deber de conducirse correctamente durante el desarrollo de la sesión; si los asistentes no guardan la compostura adecuada e incumplen su deber de observar el respeto y consideración que merece el Tribunal, como institución de la República que es, el Presidente podrá imponerles las correcciones disciplinarias que considere procedentes y ordenar

(23) Conforme a la genérica práctica procesal, sería éste el momento oportuno para la realización de las diligencias para mejor proveer, toda vez que la fase de instrucción ha sido concluida con anterioridad.

el desalojo de la Sala, para continuar en privado la sesión de resolución. (Arts. 274.1, b) y 326.4 y .5)

Los magistrados propietarios y los suplentes en funciones tienen para sí el deber-derecho de asistir a estas sesiones públicas, para integrar *quorum* y participar en la resolución de los recursos, previa convocatoria formulada por el respectivo Presidente de Sala. (Arts. 274.1, j) y 324.1)

Asimismo, es deber del Presidente de la Sala del conocimiento ordenar al Secretario General de Acuerdos que notifique por estrados, con una anticipación mínima de veinticuatro horas, la lista de los asuntos que se habrán de analizar y resolver en la correspondiente sesión pública, debiendo observar en ésta el orden establecido en la lista. (Arts. 324.1 y 325.1 del Código y 42, b) del Reglamento)

Sólo por razones extraordinarias la Sala podrá diferir la resolución de un asunto previamente listado. (Art. 324.2)

Cabe señalar que es facultad exclusiva de las Salas, Central y Regionales foráneas, del Tribunal determinar el día y hora de sus sesiones públicas. (Arts. 266.2, h); 267.2, g) y 325.2)

En la correspondiente sesión pública de resolución, el Secretario General de Acuerdos de la Sala del conocimiento verificará la existencia del *quorum* legal y, acto seguido, dará

lectura a la lista de asuntos previamente publicada. (Art. 105, a) del Reglamento)

En su oportunidad, el magistrado ponente, por sí o por conducto de su Secretario de Estudio y Cuenta, expondrá el asunto controvertido y el proyecto de sentencia que hubiere elaborado, señalando con precisión los preceptos de Derecho y las consideraciones jurídicas que lo motiven y fundamenten, así como el sentido de la resolución propuesta. (Arts. 270.1, d) y 324.1, a) del Código; 46, b) y 105, b) del Reglamento)

Una vez expuesto, el proyecto de resolución será sometido a la consideración de los otros magistrados, quienes lo podrán analizar, comentar o discutir, correspondiendo al Presidente de Sala la responsabilidad de dirigir el debate. (Arts. 270.1, a) y e); 274.1, b) y 324.1, b) del Código y 105, c) del Reglamento)

Cuando el Presidente de la Sala considere suficientemente discutido el asunto, someterá el proyecto a la votación nominal de los magistrados presentes y ordenará al Secretario General de Acuerdos que la recabe. (Arts. 270.1, a), b) y e); 278.3, a) y 324.1, c) del Código y 105, d) del Reglamento)

4.2.2.3 Sentencia y engrose

Por regla, en el recurso de apelación, la sentencia se debe dictar dentro del plazo de seis días, posteriores a la admisión

de la impugnación, salvo que se interponga dentro de los cinco días anteriores a la celebración de la jornada electoral, caso en el cual se debe resolver, por la Sala competente del Tribunal, junto con el recurso de inconformidad con el cual guarde conexidad; a falta de esta relación, la apelación de referencia se archivará como asunto definitivamente concluido. (Arts. 331.2 y 332.1 y .2)

La Sala del conocimiento dictará sentencia por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados presentes, teniendo voto de calidad el Presidente de la Sala Central, únicamente para el caso de empate. (Arts. 266.2, a), b) y c) y .6; 267.2, a) y .3 del Código y 105, d) del Reglamento)

Si el proyecto es aprobado, bien por mayoría o por unanimidad de votos, se convierte en sentencia; en el supuesto contrario, a petición expresa del magistrado ponente, se podrá agregar al expediente en calidad de voto particular, teniendo naturaleza de resolución la decisión mayoritaria, caso en el cual a uno de los magistrados de tal mayoría se le encargará la elaboración del engrose, en los términos precisados en la sesión pública. (Arts. 270.1, g) y h) del Código; 46, c) y 105, f) del Reglamento)

Los magistrados que disientan del criterio de la mayoría, además de la facultad que tienen de votar en contra, podrán formular un voto particular, debidamente razonado, que se agregará al expediente; para este efecto contarán con un plazo de

veinticuatro horas, posteriores a la conclusión de la sesión pública de resolución. (Arts. 270.1, f) y 324.1, d) del Código y 105, e) del Reglamento)

Corresponde al Secretario General de Acuerdos formular el acta circunstanciada de la sesión pública; autorizar con su firma las actuaciones; hacer las certificaciones necesarias y revisar que el engrose se realice en los términos establecidos por la Sala, independientemente de que el proyecto de resolución haya alcanzado la naturaleza de sentencia o de que ésta se haya emitido conforme al criterio mayoritario diverso al de la ponencia. (Arts. 278.3, a), c), k) y l) del Código; 42, a) y 105, h) del Reglamento)

Finalmente cabe precisar que, en la sesión pública de resolución, sólo podrán hacer uso de la palabra, para los efectos específicamente señalados en los respectivos ordenamientos jurídicos, los magistrados que integren el quórum, el Secretario General de Acuerdos de la Sala, los jueces instructores y los secretarios de estudio y cuenta. (Arts. 270.1, a) y d); 276.1, b) y c) y 278.3, a) y b) del Código; 45, c) y 46, b) del Reglamento)

4.2.2.4 Requisitos de la resolución

En términos claros y sumamente sencillos, el legislador electoral ordinario estableció que la resolución que recaiga al

recurso jurisdiccional de apelación debe satisfacer los siguientes requisitos: (Art. 333)

- a) Lugar y fecha en que se emite;
- b) Especificación de la Sala del Tribunal que la emite;
- c) Resumen de los hechos y puntos de Derecho objeto de la controversia planteada;
- d) Análisis de los agravios expresados;
- e) Examen y valoración de las pruebas ofrecidas, aportadas y admitidas, así como de aquellas que hubieren sido ordenadas por el órgano resolutor;
- f) Fundamento legal;
- g) Puntos resolutivos, y
- h) En su caso, el plazo que se concede a la autoridad responsable para su cumplimiento.

4.2.2.4.1 Requisitos formales

A pesar de que no existe en el Código de la materia precepto alguno que establezca los requisitos formales específicos a

cumplir al momento de dictar sentencia, siguiendo la práctica jurisdiccional que dejaran pretéritas disposiciones procesales, sobretudo del orden civil, las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Federal Electoral tienen una estructura formal.

El aserto se confirma al analizar la presentación escrita de dichas sentencias, en las que se aprecia un brevete o rubro; un preámbulo; un capítulo de resultandos, otro de considerandos y uno de puntos resolutivos, para concluir con el engrose y la firma de los magistrados, así como la del secretario general de acuerdos de la Sala resolutora.

En el brevete o rubro, que se anota comúnmente en el ángulo superior derecho de la primera hoja de la sentencia, se contienen sintetizadamente los datos más importantes que identifican el acto de autoridad impugnado, las partes del caso concreto y el tipo de recurso a resolver, así como el número de control asignado al expediente respectivo.

En el preámbulo se asienta el lugar y fecha en que se emite la sentencia; además, este apartado tiene por objeto identificar a la Sala del Tribunal Federal Electoral que la pronuncia, individualizar a las partes, señalar el medio de impugnación que se resuelve y precisar el acto impugnado; en ocasiones se menciona también el nombre de los magistrados integrantes del órgano resolutor y el del ponente en el caso particular, así como el número del expediente en que se actúa.

Como corolario es posible aseverar que "...en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto." (24)

En el capítulo de resultandos se contiene un resumen de todo lo actuado en la etapa preprocesal o preinstructiva, siempre que sea trascendente para estudiar y dirimir la controversia; asimismo, se hace la narración de lo más importante de la fase procesal de instrucción, cual es lo argumentado por las partes en litigio, la mención de los medios probatorios ofrecidos y aportados por las partes, el señalamiento de los requerimientos hechos y el cumplimiento o incumplimiento respectivo, las diligencias para mejor proveer que se hubieren practicado, así como los términos de la comparecencia de los coadyuvantes.

Cabe recordar que en esta parte formal de la sentencia, la cual contiene "...simples consideraciones de tipo histórico descriptivo... el tribunal no debe hacer ninguna **consideración** de tipo estimativo o valorativo." (25)

En cambio, con toda razón asevera el maestro Cipriano Gómez Lara que "Los considerandos son, sin lugar a dudas, la parte medular de la sentencia." (26)

(24) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- P. 381.

(25) Idem.

(26) Idem.

La certeza de la afirmación transcrita resulta evidente, si se toma en cuenta que en los considerandos el juzgador efectúa el análisis lógico-jurídico de los argumentos de hecho, así como de los conceptos de derecho expresados por las partes litigantes y por los coadyuvantes.

En este apartado se analizan y valoran los elementos probatorios ofrecidos y aportados por las partes, los requeridos por el Tribunal y los que éste ha traído a juicio, en ejercicio de sus facultades para mejor proveer.

Asimismo, en los considerandos se citan los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios aplicables; se invocan las tesis de jurisprudencia y criterios relevantes, tanto de naturaleza jurisdiccional como doctrinaria, que dan sustento jurídico a los razonamientos del juzgador.

Toda la estructura compleja y sistemática de los considerandos tiene una sola finalidad, resolver mediante la aplicación del Derecho el litigio político-electoral, sometido al conocimiento y decisión del Tribunal Federal Electoral.

Como apartado último de la estructura formal genérica de la sentencia están los puntos resolutivos, los cuales contienen la expresión sintetizada del sentido y efectos de la resolución y, cuando ello es conforme a Derecho, el plazo concedido a la

autoridad responsable para dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal, así como los términos específicos para ejecutar puntualmente lo resuelto.

En relación con el engrose cabe señalar que, en sentido demasiado amplio, por tal se entiende la parte formal de la sentencia, emanada de un órgano juzgador colegiado, en la cual se anota si fue emitida por unanimidad o por mayoría de votos y qué magistrado fungió como ponente; además, en este apartado también precisa el sentido específico de cada voto.(27)

En su acepción estricta, engrosar la sentencia significa incorporar, al texto del aprobado proyecto de resolución presentado por el ponente, las observaciones, modificaciones o adiciones propuestas por los otros magistrados, en la etapa de análisis, discusión y votación de la ponencia, siempre que fueren aceptadas por el ponente.

Asimismo, en este apartado se efectúan las certificaciones necesarias para el debido engrose de la sentencia y se agrega, en su caso, el voto particular del magistrado disidente que decidió ejercer esta facultad legal.

(27) Esta precisión del sentido específico de cada voto obedece a una práctica común en los tribunales colegiados, en los cuales frecuentemente los magistrados hacen alguna reserva al votar o bien señalan que su aprobación o acuerdo es únicamente con los puntos resolutivos pero no con los considerandos o viceversa, lo que entraña un auténtico voto parcial, formalmente inexistente, toda vez que la votación debe ser en favor o en contra del proyecto de sentencia, en forma total, absoluta, sin reserva alguna.

Finalmente, no como parte del engrose, claro está, sino como requisito indispensable de autenticidad de todo acto jurídico, público o privado, contenido en un documento, en la sentencia se debe asentar la firma autógrafa de todos los magistrados que estuvieron presentes en la sesión pública de resolución, así como la del secretario general de acuerdos, que autoriza con su firma las actuaciones de la Sala del conocimiento.

4.2.2.4.2 Requisitos de fondo

Hecha la exposición precedente y sin menospreciar la importancia que tienen los requisitos formales de la sentencia, es de advertir que de mucho mayor trascendencia están revestidos los denominados requisitos materiales o intrínsecos del propio acto jurisdiccional por excelencia.

En opinión de Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, los requisitos materiales, de fondo, intrínsecos o substanciales de la sentencia son: congruencia, motivación y exhaustividad.(28)

Por supuesto, la motivación no se da de manera aislada, sino formando un binomio indisoluble con la fundamentación, de tal suerte que ambos constituyen un requisito constitucional que debe satisfacer todo acto de autoridad, que cause molestia o privación de derechos en la esfera jurídica de los gobernados,

(28) Ob. Cit.- Pp. 328 y 329.

según lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema de la Federación.

En sentido lato, motivar significa señalar con precisión, en todo acto de autoridad, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que determinaron su emisión.

En sentido estricto, esto es, aplicable expresamente a la materia jurisdiccional, la motivación significa que al dictar sentencia el juzgador debe tomar en consideración invariablemente los aspectos fácticos determinantes de la resolución, debiendo partir de los hechos controvertidos, así como del análisis y valoración de los medios probatorios que obren en autos.

La trascendencia del requisito en estudio queda expuesta claramente en las palabras del jurista Piero Calamandrei, al expresar que "...la motivación de las sentencias es, verdaderamente, una garantía grande de justicia, cuando mediante ella se consigue reproducir exactamente, como en un croquis topográfico, el itinerario lógico que el juez ha recorrido para llegar a su conclusión; en tal caso, si la conclusión es equivocada, se puede fácilmente determinar, a través de la motivación, en qué etapa de su camino perdió el juez la orientación." (29)

(29) Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1969.- P. 175.

La fundamentación, en cambio, es la expresión precisa de los preceptos legales aplicables en el particular; para satisfacer este requisito no es suficiente la cita genérica del ordenamiento jurídico aplicable; es necesario precisar, de manera indubitable, el artículo, párrafo, inciso o fracción que contiene la hipótesis concretada en el caso controvertido.

Además, es requisito *sine qua non* que el juzgador exprese los argumentos lógico-jurídicos, por los que llegue a la conclusión de que los preceptos invocados efectivamente son aplicables al litigio sometido a su conocimiento y decisión.

Finalmente, para que haya una correcta y suficiente motivación y fundamentación, es indispensable que exista adecuación entre los motivos aducidos y los supuestos de las normas jurídicas aplicadas, esto es, "... que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

No obstante que las tesis de jurisprudencia del Poder Judicial Federal no son obligatorias para las Salas del Tribunal Federal Electoral, debido a la oportunidad y pulcritud de los conceptos en ella vertidos, se transcribe a continuación la siguiente:

"De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o

causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Jurisprudencia y Tesis de Ejecutorias 1917-1985.- Mayo ediciones, S.R.L.- México, D.F., 1985.- Pp. 636 y 637.

De la exhaustividad, como parte esencial de todo acto de resolución jurisdiccional, es oportuno recordar las breves pero profundas palabras de los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, al decir que "Las sentencias civiles, sólo pueden decidir sobre los puntos sujetos a debate, pero no pueden dejar de decidir sobre todos y cada uno de ellos." (30)

Considerándolo una consecuencia de la motivación, fundamentación y congruencia de la sentencia, el maestro Cipriano Gómez Lara dice de este requisito que "...una sentencia es exhaustiva en cuanto haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna... el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas... no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación, a alguna prueba... al dictarse una sentencia debe tenerse mucho cuidado en examinar, agotándolos, todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas." (31)

(30) Ob. Cit.- P. 329.

(31) Ob. Cit.- P. 385.

Lo anterior significa que, al dictar sentencia, es deber de las Salas del Tribunal Federal Electoral analizar en su totalidad los argumentos de hecho, así como los conceptos de Derecho contenidos en los recursos de las partes, incluso aquellos conceptos de agravio deficientemente externados por el recurrente y los expresados tácitamente, siempre que se deduzcan sin duda alguna de los hechos narrados en el escrito recursal.

Igualmente, la Sala del conocimiento se debe ocupar de todos los medios probatorios ofrecidos, aportados y admitidos en su oportunidad, bien para formar su convicción o para desestimarlos por no ser idóneos, por impertinentes o por carecer de valor probatorio suficiente; procediendo de la misma manera en cuanto a las pruebas traídas a juicio en ejercicio de las facultades para mejor proveer.

Finalmente se debe decir que el principio de congruencia ha de ser analizado desde dos ópticas diferentes, como requisito interno y externo del fallo.

En su primera acepción, la congruencia es definida como "...la armonía que debe existir entre las distintas partes de la sentencia. Esta no debe contener afirmaciones o resoluciones contradictorias entre sí." (32)

(32) DORANTES TAMAYO, Luis.- Elementos de Teoría General del Proceso.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1983.- P. 218.

En su aspecto externo es "...la correspondencia o relación lógica entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal... si la sentencia se refiere a cosas que no han sido materia del litigio, ni de las posiciones de las partes, será incongruente."(33)

En opinión del maestro Luis Dorantes Tamayo la congruencia externa es "...la adecuación de la sentencia con los puntos cuestionados, controvertidos, los que estuvieron a debate."(34)

4.2.2.4.3 Otros requisitos formales

Por último, es importante precisar otros requisitos formales tampoco establecidos en el texto de la legislación electoral federal, pero que no deben quedar al margen; que se deben cumplir, por elemental lógica y por respeto al principio de seguridad jurídica.

Cabe aseverar, aun cuando parezca el mejor razonamiento de Perogrullo, que la sentencia se ha de escribir en español.

La intención de este aserto es precisar el respeto debido a las reglas de la gramática, la lógica y la semántica, de tal suerte que la sentencia sea comprensible en su contenido y otorgue

(33) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- P. 384.

(34) Ob. Cit.- P. 218.

certidumbre sobre lo resuelto, haciendo innecesaria cualquier labor de interpretación, para indagar lo que el Tribunal quiso y no supo o no pudo expresar.

Asimismo, es aconsejable evitar las abreviaturas y las tachaduras o enmendaduras.

Sólo en el supuesto de ser estrictamente necesario, en esta época caracterizada por el uso tan difundido de la computadora, es conveniente observar la añeja práctica de testar lo incorrecto y salvar, al final del documento, lo escrito entre líneas, haciendo constar con precisión lo que vale y aquello que carece de validez.

Las recomendaciones precedentes obedecen a la firme convicción de que también en su presentación documental la sentencia ha de ser pulcra, para que no haya el menor indicio de duda, de incertidumbre, sobre la autenticidad documental y la de su contenido; de lo que formal y realmente han firmado los magistrados y secretario general de acuerdos de la correspondiente Sala del Tribunal Federal Electoral.

4.2.2.5 Efectos de la sentencia

Sin mayores complicaciones, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la sentencia que recaiga a un recurso de apelación tendrá "...como efecto la

confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado." (Art. 334.1)

A pesar de la claridad y sencillez expuesta, la trascendencia de los efectos de la sentencia definitiva en el recurso de apelación es mucho mayor, dependiendo esta situación de la naturaleza del Tribunal Federal Electoral y del acto o resolución objeto de impugnación.

Si el Tribunal Electoral fuera de simple anulación, únicamente podría anular o revocar el acto o resolución recurrido; sin embargo, siendo como es un Tribunal de plena jurisdicción, máxima autoridad en la materia, no sólo está facultado para resolver en el sentido mencionado, sino que puede declarar su modificación o decretar en la sentencia los términos conforme a los cuales debe ser modificado o substituido e incluso, en lugar de la responsable, puede emitir directamente un nuevo acto o resolución, para reemplazar el anulado o revocado.

Además, el Tribunal está investido de facultades suficientes para hacer cumplir sus resoluciones, con plenitud de jurisdicción, pasando por encima de la oposición de la autoridad responsable, claro está, siempre que el órgano jurisdiccional actúe conforme a Derecho y la naturaleza del acto o resolución anulado o revocado así lo permita; si esto último no es posible, el Tribunal sólo podrá condenar a la responsable a reponer el procedimiento, acto o resolución anulado o revocado, bajo

apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, le serán impuestos los medios de apremio legalmente establecidos.

4.2.2.6 Notificación de la resolución

La sentencia que recaiga al recurso de apelación se debe notificar, por correo certificado, telegrama o personalmente, al recurrente y a los partidos políticos terceros interesados, a más tardar, al día siguiente de la fecha en que sea emitida.

Las mismas reglas son aplicables a las autoridades responsables, además de anexarles copia de la resolución. (Art. 309)

4.2.3 Cosa juzgada

La expresión latina *res iudicata* o cosa juzgada en español, no hace alusión, en el Derecho Procesal actual, a un efecto, sino a una calidad, atributo, inherencia o característica de eficacia plena que adquiere la sentencia y que se traduce en su irrevisibilidad o inimpugnabilidad, así como en su inmutabilidad y coactividad. (35)

Partiendo de esta premisa, la cosa juzgada puede ser definida "...como el atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las sentencias." (36)

(35) Cfr. COUTURE, Eduardo.- Ob. Cit.- Pp. 401, 402, 418 y 419.

(36) GOMEZ LARA, Cipriano.- Derecho Procesal Civil.- Quinta edición.- Harla, S.A. de C.V.- México, D.F., 1991.- P. 194.

La sentencia que causa ejecutoria alcanza la naturaleza de cosa juzgada cuando, conforme a Derecho, ya no puede ser objeto de impugnación alguna, ya ordinaria o extraordinaria, no siendo tampoco susceptible de revisión oficiosa; si lo contrario se pretendiera se podría oponer, válida y eficazmente, la excepción de cosa juzgada.

La inmutabilidad de la sentencia, que adquiere la naturaleza y autoridad de cosa juzgada, significa que ninguna autoridad, jurisdiccional o no, la puede modificar o revocar, ya sea de oficio o a petición de parte interesada.

Finalmente, la coactividad de la cosa juzgada o coercibilidad, como dice el consultado procesalista uruguayo, reside en la posibilidad de ser ejecutada forzosamente, esto es, incluso contra la voluntad de la parte condenada a su cumplimiento.

En este orden de ideas, Couture alude a una concepción bipartita del tema que se analiza, aseverando que "La distinción entre cosa juzgada formal y sustancial o material, constituye el paso previo al estudio de los límites de cosa juzgada."

En opinión del autor en consulta, "Cuando se enfrenta la necesidad de determinar en qué sentido la cosa juzgada obliga a las partes y a los terceros y hasta dónde ejerce su poder vinculatorio, se hace necesario distinguir dos situaciones.

"Por un lado se ofrece al intérprete la situación de que determinadas decisiones judiciales tienen, aun agotada la vía de los recursos, una eficacia meramente transitoria. Se cumplen y son obligatorias tan sólo con relación al proceso en que se han dictado y al estado de cosas que se tuvo en cuenta en el momento de decidir; pero no obstan a que, en un procedimiento posterior, mudado el estado de cosas que se tuvo presente al decidir, la cosa juzgada pueda modificarse.

"A esta forma particular se le llama, en doctrina, **cosa juzgada formal...**

Para los supuestos de cosa juzgada formal, Couture aclara que "En esos casos el concepto de cosa juzgada sólo adquiere una de sus notas características: la de la inimpugnabilidad; pero carece de otra: la de su inmutabilidad...

"Existe, en cambio, **cosa juzgada sustancial**, cuando a la condición de inimpugnable en el mismo proceso, se une la inmutabilidad de la sentencia aun en otro juicio posterior...

"La... cosa juzgada es la suma preclusión... La plena eficacia de la cosa juzgada sólo se obtiene cuando se ha operado la extinción de todas las posibilidades procesales de revisión de la sentencia; tanto en el juicio en que fue dictada como en cualquier otro juicio posterior...

"La distinción... no constituye sino un modo de aclarar situaciones diversas, a las que no siempre la doctrina ha prestado justa consideración...

"Hoy puede determinarse con relativa precisión que, cuando una sentencia no puede ser ya objeto de recurso alguno, pero admite la posibilidad de modificación en un procedimiento posterior, se está en presencia de una situación de **cosa juzgada formal**.

"Y cuando a la condición de inimpugnable mediante recurso, se agrega la condición de inmodificable en cualquier otro procedimiento posterior, se dice que existe **cosa juzgada sustancial**, ya que entonces ninguna autoridad podrá modificar, definitivamente, lo resuelto." (37)

Para evitar estas diferencias y, en ocasiones, aparentes contradicciones, el jurista Enrico Tullio Liebman se limita a definir la naturaleza y autoridad de cosa juzgada como "la inmutabilidad del mandato que nace de una sentencia." (38)

Ahora bien, con relación a la necesidad histórica o jurídica de la cosa juzgada, tras un brevísimo pero documentado análisis a través del tiempo y del espacio, el pluricitado jurista uruguayo

(37) Ob. Cit.- Pp. 416 a 422.

(38) Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios.- Ediar Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1946.- P. 71.

afirma que "La cosa juzgada es, en resumen, una exigencia política y no propiamente jurídica: no es de razón natural, sino de exigencia práctica." (39)

Sin embargo, el profesor Eduardo J. Couture reconoce expresamente que "...la evolución legislativa es cada día más acentuada hacia una marcha rápidamente acelerada en busca de una sentencia que decida de una vez por todas y en forma definitiva el conflicto pendiente." (40)

Aseveración que resulta oportuna si se tiene presente que justicia y seguridad jurídica son fines primordiales del Derecho, que quizá serían inaccesibles, en el supuesto de haber un litigio, si no existiera la autoridad de cosa juzgada.

Por ello es acertada también la conclusión del procesalista uruguayo, al decir que "La cosa juzgada es el fin del proceso. Este apunta hacia la cosa juzgada como hacia su fin natural. La idea de proceso es necesariamente teleológica... si no culmina en cosa juzgada, el proceso es sólo un procedimiento." (41)

Si bien es verdad que el fin natural o lógico de todo proceso consiste en alcanzar la naturaleza autoridad de cosa juzgada para su resolución, también es cierto que la finalidad última

(39) COUTURE, J: Eduardo.- Ob. Cit.- P. 407.

(40) Ibidem.- Pp. 407 y 408.

(41) Ibidem.- P. 411.

estriba en otorgar seguridad jurídica, que sólo se logra a través de la inmutabilidad de lo resuelto jurisdiccionalmente.

En consecuencia, "Debe agregarse, en relación con la institución de la cosa juzgada, que la finalidad perseguida por el derecho con la creación de esta institución es la de dar certeza y definitividad a las situaciones jurídicas sancionadas por la sentencia. Si no hubiera cosa juzgada, no habría definitividad ni certeza en las cosas decididas por los tribunales. Esa definitividad y esa certeza son necesarias para mantener la paz social y el equilibrio, de otra suerte, los litigios podrían volver a replantearse indefinidamente. Esta es la **función social** de la cosa juzgada y así como se habla de la función social de la prueba, también podemos hablar de la función social de la cosa juzgada. Al fin y al cabo ambas persiguen los mismos fines que el derecho: mantener el equilibrio, la paz y la armonía social, hasta donde ello sea posible." (42)

Finalmente, es oportuno advertir que la naturaleza y autoridad de cosa juzgada no es atributo o calidad exclusiva de las sentencias emitidas por los tribunales del Poder Judicial, ya de orden federal o local, sino una inherencia o característica propia de todas las sentencias, independientemente de la ubicación del órgano jurisdiccional resolutor, en cualquiera de los ámbitos de la clásica división tripartita de poderes o bien de su autonomía frente a todos ellos.

(42) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 133.

Por tanto, es inconcuso afirmar que en el recurso electoral de apelación también es aplicable la institución procesal de cosa juzgada, porque las sentencias dictadas por el Tribunal Federal Electoral, al resolver este medio de impugnación, son "...definitivas e inatacables." (Art. 334.2)

Lo antes afirmado significa que las sentencias dictadas en el recurso de apelación adquieren naturaleza y autoridad de cosa juzgada, por ministerio de ley; porque son irrevisables, inimpugnables e inmutables, por disposición expresa del antes invocado precepto legal.

Además, en estas sentencias se contiene la verdad legal, con la pretensión de ser coincidente con la verdad histórica, al ser congruentes con lo alegado y probado por las partes en el respectivo proceso electoral.

Al respecto cabe citar la siguiente tesis de jurisprudencia de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal:

1. "DEFINITIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. COMO Y CUANDO SE ADQUIERE.- De la lectura de los artículos 41 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 294, 295, 299, 300, 316 párrafo 3, 323 párrafo 2, 334 párrafo 2, 335 párrafo 4, y 335-A párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vistos conjuntamente dentro del sistema jurisdiccional electoral que integran, se advierte que los procedimientos para sustanciar y resolver los recursos establecidos, por regla general son de una sola instancia, y sólo en los casos precisados excepcionalmente en dicha normatividad, se

abre una segunda instancia; lo cual conduce a que las resoluciones dictadas por las Salas de Tribunal Federal Electoral, para resolver los medios de impugnación de su competencia, en grado único, adquieran definitividad en cuanto son emitidas, y produzcan todos los efectos de la cosa juzgada, formal o material; y esto a la vez trae como consecuencia que los actos de los órganos electorales que fueron combatidos, por medio de esa impugnación de una sola instancia, si el recurso se desechó, sobreseyó o desestimó, o los dictados, en su caso, en cumplimiento de una ejecutoria estimatoria, se deban tener como válidos para todos los efectos conducentes, por los sujetos relacionados con la materia, dentro o fuera del proceso electoral, y no podrán discutirse nuevamente en los recursos que se interpongan contra actos posteriores, que por cualquier razón legal los tomen en cuenta o se apoyen en ellos."

III. RECURSOS ESPECIFICOS DE APELACION

Al analizar los recursos específicos de apelación electoral, regulados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debe advertir que únicamente se hará mención de sus aspectos particulares, teniendo por reproducidos los puntos comunes con la apelación genérica, a fin de evitar innecesarias repeticiones.

1. Recurso de apelación ciudadana

1.1 Introducción

Este medio de impugnación fue instituido por el legislador ordinario, mediante Decreto de Reformas y Adiciones de 17 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del propio mes y año, sustituyendo así los recursos administrativos de revisión y aclaración, previstos en

el párrafo 4 del numeral 151 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su texto original.

Congruente con sus antecedentes, el objeto del vigente recurso específico de apelación ciudadana es impugnar la resolución negativa o la falta de resolución expresa, dentro del plazo legalmente establecido para emitirla, respecto de la individual petición de rectificación de las listas nominales de electores o de expedición de la credencial para votar formulada, en tiempo y forma, por el ciudadano en ello interesado. (Art. 151.6)

Lo anterior significa que la impugnación en estudio se da en el ámbito competencial del Registro Federal de Electores, cuyo servicio es a cargo del Instituto Federal Electoral, por conducto de la correspondiente Dirección Ejecutiva y de las Vocalías respectivas en las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. (Art. 135.1)

Cabe señalar que este servicio es de carácter cuasipermanente, toda vez que los ciudadanos pueden solicitar su incorporación al Catálogo General de Electores o su inscripción al Padrón Electoral, "...desde el día siguiente al de la elección, hasta el día 15 de enero del año de la elección federal ordinaria." (Art. 147.1) (43)

(43) El Catálogo General de Electores es la relación que consigna la información básica de los mexicanos, hombres y mujeres, mayores de 18 años, recabada a través de la aplicación de la técnica censal total. (Art. 137.1)

Hecha la solicitud de inscripción, con todos los requisitos legalmente establecidos y previo el procedimiento técnico administrativo correspondiente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá expedir y entregar, única y exclusivamente al ciudadano solicitante, su credencial para votar. (Arts. 143.2 y 144)

Concluido el procedimiento de solicitud, elaboración, entrega y recepción del documento electoral en cita, se elaborarán "...las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de..." los ciudadanos a quienes se les entregó su credencial para votar. (Art. 145.1)

Ahora bien, el ciudadano que ha realizado todos los trámites y satisfecho cuantos requisitos hubieren sido legalmente establecidos sin lograr obtener oportunamente su credencial, está facultado para solicitar su expedición en los formatos que, "En las oficinas del Registro Federal de Electores...", ponga a su disposición el Instituto Federal Electoral, para ese efecto. (Art. 151.1, a) y .4)

La citada técnica censal se define legalmente como "...el procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años..." (Art. 141.2)

En cambio, el Padrón Electoral es la relación que se integra con los nombres de los ciudadanos que, apareciendo en el Catálogo General de Electores presentan, para ese efecto, su respectiva solicitud individual escrita, en la que consta su firma, huella digital, fotografía y demás datos previstos en la ley. (Arts. 137.2; 143.1 y 148)

La solicitud de referencia se podrá presentar "...en cualquier tiempo durante los dos años previos al del proceso electoral" y "En el año de la elección..." únicamente hasta el 15 de febrero. (Art. 151.2 y .3)

Por el contrario, si el ciudadano obtiene oportunamente su credencial para votar, pero no es incluido en la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio, podrá solicitar su rectificación para subsanar la omisión. (Art. 151.1, b))

Esta petición se hará también en los formatos antes aludidos, en cualquier momento de los dos años previos al del procedimiento electoral federal ordinario y hasta el día 15 de marzo del año en que ese procedimiento se realice. (Art. 151.2, .3 y .4)

Similar solicitud podrá formular el ciudadano que, habiendo recibido oportunamente su credencial para votar, considere haber sido incluido o excluido indebidamente de la lista nominal de electores, correspondiente a su domicilio. En esta hipótesis se aplicará igualmente el procedimiento administrativo expuesto con antelación. (Art. 151.1, c), .2, .3 y .4)

La oficina del Registro Federal de Electores, ante la cual se hubiere presentado alguna de las solicitudes antes precisadas, deberá emitir la resolución correspondiente "...dentro de un plazo de veinte días naturales." (Art. 151.5)

Las resoluciones expresas que recaigan a las solicitudes mencionadas serán notificadas personalmente al ciudadano peticionario, si comparece ante dicha "...oficina o, en su caso, por telegrama o correo certificado." (Art. 151.7)

Como se explica a continuación, en contra de la resolución contraria a los intereses del solicitante, así como de la falta de respuesta en tiempo, procede el recurso de apelación que se analiza. (Art. 151.6)

1.2 Concepto de apelación ciudadana

Tomando como base la opinión personal propuesta con antelación, respecto de la apelación genérica, así como las particularidades determinantes del medio de impugnación en estudio, es posible ofrecer el siguiente concepto:

El recurso específico denominado apelación ciudadana, es el medio legalmente establecido, en favor exclusivo de los ciudadanos, para cuestionar procesalmente, por regla, la validez de la resolución recaída a su individual solicitud de expedición de credencial para votar o de rectificación de la correspondiente lista nominal de electores y, excepcionalmente, el silencio administrativo-electoral o falta de resolución expresa de dicha petición, dentro del plazo legalmente previsto para resolver. (Art. 151.6)

1.3 Procedibilidad

Como auténtico juicio federal de nulidad electoral que es, la procedibilidad del denominado recurso específico de apelación ciudadana debe ser analizada en cuanto al tiempo de su interposición, al objeto de impugnación, a la legitimación activa y pasiva de las partes esenciales que intervienen y a las formalidades fundamentales o esenciales del recurso, tal como se explica a continuación.

1.3.1 Procedibilidad cronológica

Teniendo presente la explicación hecha en la nota introductoria de este apartado, es evidente que el recurso específico de apelación ciudadana procede en cualquier fecha del tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales ordinarios. (Art. 294.1, b))

En cambio, durante el desarrollo del procedimiento electoral, sólo es procedente su interposición en la etapa preparatoria de la elección. (Art. 295.1, b))

En ambos períodos del calendario electoral federal, el recurso específico de apelación ciudadana se deberá interponer, por disposición literal del Código, dentro de los tres días siguientes a aquél en que se notifique al ciudadano peticionario

la resolución que motiva la impugnación o al en que venza el plazo de veinte días naturales, legalmente establecido para resolver la petición, si no se emite la correspondiente determinación expresa. (Art. 302.4) (44)

De no ejercer oportunamente esta facultad impugnativa, el recurso de apelación interpuesto será extemporáneo y, por ello, notoriamente improcedente, debiendo ser desechado de plano. (Arts. 313.2, d) y 317.1)

1.3.2 Procedibilidad objetiva o material

En los términos del vigente párrafo 6 del artículo 151 del Código de la materia, el recurso de apelación ciudadana únicamente procede en contra de:

- a) La resolución expresa que declare improcedente la expedición de la credencial para votar solicitada, en tiempo y forma, por el ciudadano;
- b) La resolución expresa que declare improcedente la rectificación de la lista nominal de electores solicitada, conforme a Derecho, por el ciudadano;

(44) Es necesario tener en mente que, no obstante ser el mismo plazo de tres días para interponer el recurso en los dos períodos mencionados, durante el desarrollo de un procedimiento electoral federal no hay horas ni días inhábiles, que sí se diferencian en el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales ordinarios, lo cual implica en la práctica la disponibilidad de un tiempo menor o mayor para impugnar.

c) La falta de respuesta expresa (omisión o silencio administrativo-electoral), recaída a la individual solicitud ciudadana de expedición de credencial, y

d) La falta de respuesta expresa (omisión o silencio administrativo-electoral), recaída a la individual solicitud ciudadana de rectificación de la lista nominal de electores.

Salvo los supuestos que han quedado precisados con antelación, en ninguna otra hipótesis es procedente, desde el punto de vista objetivo o material, el recurso específico de apelación establecido en favor de los ciudadanos.

Es conveniente advertir, con relación a los dos últimos supuestos de procedibilidad objetiva, que no se debe confundir la falta de respuesta prevista en el párrafo 6 del artículo 151, con la posible ausencia de resolución a la solicitud de inscripción o modificación al padrón electoral, toda vez que para este último efecto el Código no establece plazo alguno, como se asienta claramente en la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Central del Tribunal, al tenor literal siguiente:

58. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. LA FALTA DE RESPUESTA EN TIEMPO Y POR ESCRITO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL A LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCION, DE RECTIFICACION O DE MOVIMIENTO EN EL PADRON ELECTORAL, CONSTITUYE UNA VIOLACION A SUS DERECHOS POLITICOS.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 8°, 35, fracciones I y V y 36, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 69, párrafo 1, inciso d), 147,

párrafo 1 y 150 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta evidente que no obstante que la legislación electoral no establece un plazo específico para que la autoridad electoral resuelva sobre las solicitudes de inscripción, de rectificación o de movimiento en el Padrón Electoral, esto no implica que dicha autoridad esté facultada para no responder por escrito y en breve término al ciudadano peticionario, pues de hacerlo así esa omisión constituiría una violación a los derechos políticos del ciudadano."

1.3.3 Silencio y extemporaneidad

Tema de especial inquietud y trascendencia es ya enunciado, que vincula simultáneamente la procedibilidad cronológica y la objetiva o material, resultante de la posibilidad jurídica de impugnar la validez de la falta de resolución en tiempo, imputable a las oficinas del Registro Federal de Electores.

Al respecto cabe destacar el acierto del legislador ordinario y la relevancia de haber tomado de otras áreas del Derecho la institución del silencio administrativo, para incorporarla al régimen jurídico de la función electoral, específicamente en el ámbito de atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de las Vocalías correspondientes en las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral. (45)

(45) A pesar de la común expresión popular de que "quien calla otorga", lo cierto es que quien guarda silencio nada dice; este es un supuesto de ausencia absoluta de manifestación de voluntad. El silencio sólo puede producir consecuencias de Derecho cuando el ordenamiento normativo aplicable así lo establece expresamente, de lo contrario, no tiene efecto jurídico alguno.

Con anterioridad se ha señalado claramente que el recurso de apelación ciudadana, por disposición legal expresa, se debe interponer "...dentro de los tres días siguientes..." a aquél en que se notifique al ciudadano la resolución emitida por la respectiva oficina del Registro Federal de Electores "...o al en que venza el plazo a que se refiere el párrafo 5 del artículo 151 de este Código." (Art. 302.4)

El precepto citado parece ser tajante en su texto, no dando oportunidad de realizar alguna interpretación distinta a la letra de la ley; no obstante, es necesario tomar en consideración la naturaleza intrínseca del acto impugnado, la finalidad del recurso de apelación en estudio y el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Ley Suprema de la Federación.

La finalidad del sistema de medios de impugnación, se ha dicho con reiterada insistencia, es garantizar que todos los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral se ajusten, invariablemente, al principio de legalidad, dando definitividad, en su caso, a cada una de las etapas del procedimiento electoral, atento a lo dispuesto por el párrafo décimo primero del artículo 41 de la Constitución Federal.

Ahora bien, cuando el ciudadano interpone el recurso de apelación, por falta de resolución expresa a su solicitud de

expedición de credencial para votar o de rectificación de la correspondiente lista nominal de electores, en los términos de los párrafos 5 y 6 del numeral 151 del Código, resulta injusta y, por ende, improcedente la aplicación letrista del invocado artículo 302, párrafo 4, que establece el plazo ya mencionado.

El aserto precedente obedece a que el acto de autoridad, objeto de impugnación, no ha sido emitido materialmente, antes bien, se trata de una omisión, precisamente de una falta de resolución expresa, que la doctrina y la legislación del Derecho Administrativo han denominado "**silencio administrativo**", el cual puede ser naturalizado por el legislador, en cada ordenamiento jurídico particular, como una resolución **ficta**, bien de esencia **negativa o afirmativa**. (46)

(46) En primer término se debe advertir que el silencio administrativo y, en general, de toda autoridad ante una instancia del gobernado tiene relación inmediata y directa con el derecho de petición, establecido en el artículo 80. de la Constitución Federal, que es al tenor siguiente:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Del silencio administrativo se ha dicho que "...consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa."

Sin embargo, aclara el autor consultado que "...la doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el término señalado en la ley la Administración permanece en silencio debe, a falta de disposición expresa, presumirse que

En materia electoral, aun cuando no existe denominación legal al respecto, el silencio en que incurre la autoridad administrativa bien puede ser calificado también como **negativa ficta-electoral**, en virtud de que se traduce en la falta de expedición de la credencial solicitada o en la no rectificación de las listas nominales de electores, correspondientes al domicilio del ciudadano, contrariamente a lo que fue pedido en su oportunidad.

En consecuencia, si por disposición legal el silencio electoral debe ser interpretado como resolución negativa ficta, siendo verdad que no hay manifestación expresa de la motivación y fundamentación correspondiente y que tal negativa u omisión se reitera cada día que transcurre sin que se emita la respectiva resolución escrita, es conforme a la equidad, como principio general del Derecho, reconocer al ciudadano la facultad de interponer el recurso de apelación en cualquier momento, siempre que no sea en una fecha que, por la naturaleza de la resolución, se vuelva nugatoria la eficacia de la posible sentencia favorable que pudiera dictar el Tribunal.

hay una resolución negativa y se ha considerado que ésta es la única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que sólo la Administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo sólo resta interpretar el silencio como una negativa. De otra manera tendría que ser el particular o los Tribunales los que se sustituyeran a la Administración, presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría a sus intereses privados los intereses públicos, o que los Tribunales se convertirían en administradores con violación flagrante del principio de separación de poderes".- FRAGA, Gabino.- Ob. Cit.- Pp. 272 y 273.

Este razonamiento es plenamente justificado, si se tiene presente que quien ha incurrido en infracción a la ley es el Instituto Federal Electoral, al no dar respuesta expresa a la petición que le ha sido formulada, no así el ciudadano que, habiendo presentado su solicitud en tiempo y forma, no ha observado la misma diligencia para interponer el recurso de apelación dentro del aludido plazo de tres días, posteriores a la conclusión del diverso plazo de veinte días naturales, establecido legalmente para resolver la petición de referencia. (Arts. 151.5 y 302.4)

Aplicar letristamente el párrafo 4 del artículo 302 sería aceptar como correcta la negligencia de la autoridad, que no ha cumplido su deber, a pesar de la solicitud presentada y del transcurso del plazo que la ley le concede para resolver lo procedente, sancionando en cambio al ciudadano peticionario por no haber tenido la diligencia de interponer el medio de impugnación en el pluricitado plazo de tres días.

Además, esta factible aplicación literal del precepto que se comenta haría nugatoria la finalidad de la apelación ciudadana, haciendo nugatorio también el principio constitucional de legalidad, independientemente de que podría motivar a las autoridades para guardar silencio, en todos aquellos casos en que consideraran procedente emitir una resolución negativa a la petición del ciudadano, pues la decisión escrita tendría que ser

motivada, fundamentada y notificada al peticionario, en tanto que ninguno de estos requisitos ha de ser satisfecho cuando simple y sencillamente guarden silencio.

A lo explicado habría que agregar que, conforme al precepto jurídico que se comenta, el plazo de tres días para impugnar la resolución negativa expresa se computa a partir del día siguiente de la fecha de notificación, en tanto que ante el silencio electoral, como es innecesaria evidentemente toda diligencia de notificación, el aludido plazo transcurriría, *ipso iure*, una vez concluido el referido lapso de veinte días naturales, lo que indiscutiblemente pugna con el invocado principio de equidad, tornando ineficaz también el de legalidad.

Igualmente habría que adicionar que los medios de impugnación en general y los recursos administrativos, en particular, han sido instituidos por el legislador para la defensa de los intereses de los gobernados y no para convertirlos en trampas procesales o procedimentales, entorpeciendo dicha defensa legal.

Aunado a lo ya expuesto se debe tener en mente que el párrafo 2 del numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone textualmente, que la interpretación de las normas jurídicas deberá ser "...conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución."

A su vez, el invocado precepto constitucional dispone expresamente que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Por tanto, por un principio de equidad, a fin de hacer prevalecer el principio constitucional de legalidad, que debe caracterizar a todo acto de la autoridad electoral federal y con la firme convicción de facilitar la defensa de los intereses de los ciudadanos de la República, no convirtiendo los medios de impugnación electoral en trampas procesales o procedimentales, es conforme a Derecho concluir que, ante la ausencia de resolución expresa del Instituto Federal Electoral, el recurso debe ser admitido, aun cuando no se cumpla el imperativo literal del artículo 302, párrafo 4 del Código, siempre que por la fecha de interposición de la apelación no resulte ineficaz la sentencia favorable que puedan dictar las Salas, Central y Regionales foráneas, del Tribunal.

1.3.4 Procedibilidad subjetiva

Como se ha precisado en los precedentes apartados correlativos, este renglón se refiere a la posibilidad jurídica de asumir válidamente el papel de actor, demandante o recurrente y de autoridad demandada o responsable en materia electoral federal.

1.3.4.1 Legitimación activa

De suma importancia es determinar la titularidad de la legitimación activa en este medio de impugnación, toda vez que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece textual y claramente que sólo están facultados para interponerlo quienes tengan la calidad jurídica de ciudadanos. (Arts. 151.1 y 312.1, a))

En este aspecto no se debe olvidar que la Constitución Federal sólo otorga esta naturaleza jurídico-política a los mexicanos que, habiendo cumplido dieciocho años de edad, tienen además un modo honesto de vivir. (Art. 34)

Lo señalado significa que no toda persona física que esté en el territorio nacional tiene derecho a solicitar la expedición de una credencial para votar y que tampoco todos los individuos pueden pedir legalmente la rectificación de las listas nominales de electores, a pesar de corresponder a su domicilio.

La reserva antes precisada encuentra su motivo y fundamento en el hecho de que la titularidad de las citadas facultades es exclusiva de los mexicanos y no de todos, sino únicamente de aquellos que tienen la categoría jurídico-política de ciudadanos de la República, debiendo exceptuar de éstos también a aquellos que sean suspendidos en el ejercicio de sus derechos o

prerrogativas constitucionales, en los términos del artículo 38 de la Ley Suprema de la Federación.

Asimismo, es importante destacar que, para estar en aptitud de votar, no es suficiente la mayoría de edad y el hecho de tener un modo honesto de vivir, porque siendo el voto un deber-derecho personalísimo, es incuestionable que no se puede ejercer o cumplir por conducto de otra persona, independientemente de la calidad jurídica de la representación que ésta ostente, razón por la cual la incapacidad de ejercicio también resulta ser en esta materia un obstáculo jurídico insuperable, lo que significa que quien se encuentre en estado de interdicción tampoco estará legitimado para, en su caso, hacer valer el medio de impugnación que se analiza.(47)

Como corolario es factible afirmar, sin excepción, que únicamente el mexicano que tiene la calidad jurídico-política de

(47) En los términos del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, "La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."(Art. 23)

La incapacidad de ejercicio de los mayores de edad existe cuando están "...disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos..." y también cuando padecen "...alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio." (Art. 450, fr. II)

ciudadano de la República, en ejercicio pleno de sus derechos, civiles y políticos, tiene la aptitud legal para hacer cuantas peticiones, trámites e impugnaciones establezca el vigente ordenamiento jurídico de la materia, a fin de obtener su credencial para votar y quedar correctamente inscrito en la lista nominal de electores de la sección que le corresponda, en función de su domicilio.

Por otra parte, es relevante señalar que, en las hipótesis de procedibilidad material de la apelación ciudadana, se debe estar a lo dispuesto expresamente en el párrafo 1 del artículo 151 del Código, lo cual significa que es insuficiente la sola interposición del recurso por un ciudadano mexicano, en ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, siendo indispensable además que el interesado haya realizado las gestiones y peticiones conducentes, obteniendo una resolución negativa expresa o simplemente el silencio de la autoridad electoral, a pesar de haber transcurrido el tiempo legalmente establecido para resolver lo solicitado. (Art. 151.6)

1.3.4.2 Legitimación pasiva

En este recurso cobra especial importancia determinar a qué órgano o funcionario específico del Instituto Federal Electoral corresponde la legitimación pasiva, es decir, quién puede asumir, conforme a Derecho, el papel de autoridad responsable, demandada o recurrida. (Art. 312.1, b)

En este sentido cabe recordar que el párrafo 5 del artículo 151 del Código establece literalmente que "La oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial o la rectificación resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la misma dentro de un plazo de veinte días naturales."

Asimismo se debe tener en mente que el párrafo 7 del citado numeral dispone que "La resolución recaída a la solicitud de expedición de credencial o de rectificación será notificada personalmente al ciudadano si éste comparece ante la oficina responsable de la inscripción o, en su caso, por telegrama o correo certificado."

No obstante lo previsto textualmente en los preceptos citados, de la interpretación sistemática del Código se puede concluir que las autoridades responsables no son, ni pueden ser, todas las oficinas del Registro Federal de Electores ante las cuales se formulan las instancias respectivas, porque no son éstas las autoridades competentes para resolver, sino que simple y sencillamente son lo que el Derecho Administrativo denomina **órganos auxiliares**, que carecen de autoridad, por no tener facultades de decisión o ejecución, sino únicamente de preparación, asesoría o cumplimentación.(48)

(48) De esta distinción dice el maestro **Gabino Fraga** que "...los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

Pensar que se deben aplicar literalmente los preceptos citados es llegar al extremo de considerar que también las oficinas municipales y seccionales del Instituto Federal Electoral tienen facultades de tramitación, resolución y ejecución de instancias, si se toma en consideración que el artículo 71, párrafo 2, del Código establece la posibilidad de instalar oficinas municipales en los lugares que el Consejo General juzgue conveniente; amén de que, por imperativo legal igualmente, todo trámite de incorporación al padrón electoral y otros relacionados con éste deben ser realizados, por el ciudadano, ante la oficina del Registro Federal de Electores correspondiente a su sección, en función de su domicilio. (Art. 155.2 y 4)

A lo expuesto cabe agregar la práctica legal de establecer módulos del Registro Federal de Electores, que funcionan también como oficinas donde se efectúan los trámites antes precisados. (Art. 144.1)

"a) Cuando... el... órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad...

"b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares...

"Existen, en primer término, órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

"En segundo lugar existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios..." - Ob. Cit. - 126 y 127.

En consecuencia cabe preguntar ¿Conforme a la letra del citado artículo 151, son autoridades responsables de la resolución o de la falta de ésta tanto los módulos, como las oficinas seccionales y municipales del Instituto Federal Electoral?

La respuesta afirmativa carecería de toda lógica-jurídica y de fundamento; no obstante, para sostener la respuesta negativa es indispensable tener presente que el Instituto Federal Electoral es el único organismo público encargado de la función estatal de organizar y desarrollar los procedimientos electorales, a fin de lograr la renovación periódica de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Además, es importante recordar que siendo el Instituto una unidad jurídica, su estructura administrativa está basada en la técnica denominada desconcentración regional, según lo previsto en la parte final del párrafo 3 del numeral 69 del Código de la materia, motivo por el cual se organiza en tres niveles jerárquicos, a saber: órganos centrales, con sede en el Distrito Federal; treinta y dos delegaciones, una en cada entidad federativa y en el aludido Distrito Federal y trescientas subdelegaciones, a razón de una por cada distrito electoral uninominal. (Arts. 71, 72, 98 y 108)

En este tenor, tomando en cuenta lo dispuesto en el párrafo noveno del artículo 41 constitucional, es conforme a la lógica-

jurídica concluir que los únicos ámbitos de competencia espacial que tiene el Instituto Federal Electoral son: el territorio nacional en su conjunto; el de cada entidad federativa y el territorio asignado a cada distrito electoral uninominal; lugares todos en los que actúa por conducto de los respectivos Consejos y Juntas Ejecutivas o, en su caso, a través de la Dirección General.

En conclusión, es también conforme a Derecho aseverar que **las Vocalías del Registro Federal de Electores en las Juntas Ejecutivas, tanto Locales como Distritales**, señaladas en el párrafo 1 de los numerales 99 y 109 del Código de la materia, **son simples entes auxiliares de los órganos de autoridad del Instituto**, que carecen de facultades de decisión y ejecución y que, por tanto, no son autoridades electorales, en la acepción estricta de la voz, quedando excluidas de la posibilidad legal de constituirse en responsables, para los efectos del recurso apelación en estudio.

A mayor abundamiento cabe decir que no hay disposición expresa que atribuya competencia específica alguna a las citadas Vocalías de las Juntas Ejecutivas de referencia, lo cual lleva a la diversa conclusión de que **si no hay precepto que les atribuya facultad, no puede haber órgano facultado y si no existe facultad, ni órgano facultado, no puede haber órgano responsable**, en la acepción procesal que se analiza en este apartado (legitimación pasiva).

En otras palabras, si no hay precepto que atribuya un ámbito de facultades específicas a las Vocalías del Registro Federal de Electores, éstas carecen de la naturaleza jurídica de autoridad electoral y, en consecuencia, no pueden ser órganos responsables en el recurso de apelación ciudadana.

Al formar parte estas Vocalías de un todo, la autoridad responsable es el todo y no la parte, es decir, las Juntas Ejecutivas, Locales y Distritales, cuya esfera de competencia está prevista respectivamente en los artículos 100 y 110 del Código de la materia.

Por otra parte, si bien es verdad que el párrafo 1 del numeral 135 establece textualmente que:

"El Instituto Federal Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores."

También es cierto que pretender aplicar este precepto en forma literal conduciría a la conclusión primera de que es única y exclusivamente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el órgano competente para resolver las instancias previstas en el pluricitado artículo 151.

La conclusión precedente conduciría a la segunda, consistente en atribuir sólo a tal Dirección la naturaleza de autoridad

responsable, para los efectos del recurso específico de apelación ciudadana.

Por otra parte, las dos conclusiones mencionadas conllevan la tercera: sólo la Sala Central del Tribunal sería competente para conocer y resolver dicho medio de impugnación.

El aserto anterior se robustece con una nueva lectura del transcrito párrafo primero del numeral 135 del Código, que atribuye a la Dirección Ejecutiva y a las Vocalías del Registro Federal de Electores el carácter de **simples conductos** para la prestación del servicio correlativo, atribuido al Instituto Federal Electoral, del cual forma parte fundamental la facultad de formar, revisar y actualizar el Padrón Electoral, así como la de expedir las correspondientes credenciales para votar. (Art. 92, 1, d), e) y f))

Como corolario se puede afirmar que, tratándose del recurso de apelación establecido en favor de los ciudadanos, la autoridad responsable es la Junta Distrital y no "La oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial o la rectificación..." de la lista nominal de electores, de acuerdo con los razonamientos expresados y los preceptos jurídicos invocados con antelación. (Art. 151.5)

No obstante lo expuesto con antelación, es prudente advertir que la Sala Central del Tribunal Federal Electoral ha sostenido un

criterio obligatorio diferente, como se desprende de la lectura de la tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

63. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. QUIENES TIENEN EL CARACTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.- Toda vez que de acuerdo con lo previsto por el artículo 312, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene el carácter de autoridad responsable en el procedimiento contencioso electoral el órgano del Instituto Federal Electoral que realice el acto o dicte la resolución que se impugna, y teniendo en cuenta que por regla general son los Vocales del Registro Federal de Electores en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de dicho Instituto, quienes dictan la resolución que se impugna a través del recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos y que, según lo previsto por el artículo 135, párrafo 1 del Código, es la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la entidad responsable de prestar los servicios de esta materia precisamente por conducto de los citados Vocales, debe concluirse que los efectos de las resoluciones recaídas a los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, trascienden y afectan a todos estos órganos que tienen el carácter de autoridad responsable en el referido medio de impugnación."

1.3.5 Procedibilidad formal

Si bien es cierto que no existe en materia de apelación ciudadana regla especial alguna que se pueda aplicar en cuanto a las formalidades que debe revestir el ocurso de impugnación, también es verdad que se debe resaltar el acierto del legislador ordinario al facilitar el acceso a la jurisdicción electoral, estableciendo categóricamente que "Para tal efecto, los ciudadanos interesados tendrán a su disposición en las oficinas del Registro Federal de Electores los formatos necesarios para la interposición del recurso respectivo." (Art. 151.6)

Por supuesto, el precepto jurídico en cita de ninguna manera constituye un imperativo, obstáculo o limitación para la interposición del recurso, toda vez que el ciudadano está en libertad absoluta de hacer valer la apelación en los formatos elaborados por la propia autoridad o en cualquiera otro documento, siempre que satisfaga los requisitos formales legalmente establecidos.

1.4 Sujetos procesales

1.4.1 Organismo resolutor

También este tema ha sido ya objeto de amplia exposición anterior, razón por la cual sólo cabe recordar que durante el desarrollo de un procedimiento electoral federal ordinario, la competencia de las Salas, Central y Regionales foráneas, del Tribunal Federal Electoral se determina espacialmente en función de la sede de la autoridad responsable o demandada, en el ámbito de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide, simultáneamente, la población ciudadana y el territorio nacional, para efectos electorales.

A diferencia de lo antes precisado, durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos de la naturaleza ya mencionada, la única competente en todo el territorio de la República es la aludida Sala Central.

1.4.2 Partes

Conforme a lo expuesto al analizar la legitimación en la causa, tanto activa como pasiva, se concluye que el único que puede asumir el carácter de actor, en este específico recurso de apelación, es el ciudadano mexicano que está en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y civiles.

Asimismo, que los únicos órganos del Instituto Federal Electoral que pueden ser demandados o autoridades responsables son las Juntas Ejecutivas, fundamentalmente las Distritales, sin descartar a las Locales.

En cuanto al tercero interesado, aún cuando es verdad que formalmente pueden comparecer los partidos políticos que aleguen tener un derecho incompatible con la pretensión del ciudadano apelante, también es cierto que, por la naturaleza del interés jurídico del recurrente, es difícil que en la práctica procesal ocurra al juicio este sujeto de Derecho Electoral.

1.4.3 Coadyuvante

Por cuanto hace al coadyuvante, difícilmente puede existir en un proceso de apelación ciudadana, porque sólo puede coadyuvar con su partido político, ya sea recurrente o tercero interesado y si la legitimación activa corresponde exclusivamente al ciudadano y

el tercero es raro que comparezca, aun más excepcional se antoja la comparecencia de un candidato, teniendo presente el principio jurídico de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

1.5 Procedimiento específico

No obstante que el procedimiento del recurso específico de apelación ciudadana es esencialmente igual al de la apelación genérica, resulta importante hacer énfasis en las siguientes características especiales.

1.5.1 Etapa preprocesal o instrucción previa

1.5.1.1 Interposición del recurso

Tomando en consideración lo expuesto al estudiar la legitimación pasiva, en este recurso de apelación, se puede afirmar válidamente que, de manera excepcional, resulta inaplicable la rígida disposición de que el recurso debe ser interpuesto precisamente ante la autoridad que dictó la resolución, emitió el acto o realizó el procedimiento impugnado.

El aserto obedece a que en este particular, por disposición expresa de la ley, los formatos para la interposición del recurso de apelación deben estar, a disposición de los ciudadanos peticionarios, "...en las oficinas del Registro Federal de Electores..." (Art. 151.6)

Ante tal imperativo cabe preguntar ¿Cuáles oficinas?

A falta de una disposición legal que ofrezca una solución clara y específica al cuestionamiento formulado, la respuesta no puede ser otra: ¡En todas las oficinas!

La solución propuesta se hace teniendo presente la existencia de una gran variedad de oficinas, cuales son las que ocupan las Juntas Ejecutivas, Locales y Distritales, las destinadas especialmente a las Vocalías del Registro Federal de Electores e incluso las oficinas municipales, seccionales y modulares del Instituto Federal Electoral.

Si en todas ellas se pueden efectuar los trámites respectivos y, en su oportunidad, presentar las solicitudes ya precisadas al principio de este estudio, existiendo en todas, como deben existir, los diversos formatos antes mencionados, entre los que han de estar los indispensables para interponer el recurso de apelación, es inconcuso que en todas esas oficinas se puede presentar válidamente el escrito recursal, sin contravenir con ello norma jurídica alguna reguladora del procedimiento.

En consecuencia, sin importar ante qué oficina específica se haga la presentación física del escrito de apelación ciudadana, la autoridad responsable y sus órganos auxiliares tienen el deber jurídico de recibir el ocurso y hacerlo llegar a la Junta

Ejecutiva Distrital correspondiente para que, acatando las disposiciones aplicables en esta materia, cumpla en sus términos la fase recursal preinstructiva y, en el momento oportuno, remita el expediente respectivo a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

1.5.1.2 Recepción, publicidad y comparecencia

Tomando como premisa la conclusión precisada con antelación, se puede afirmar que el procedimiento prejurisdiccional, en el recurso de apelación ciudadana, es a cargo de la Junta Distrital competente en función del domicilio del apelante, no así la oficina específica ante la cual el ciudadano formuló su petición o interpuso su impugnación.

En este orden de ideas, es necesario señalar que el aludido órgano distrital del Instituto debe recibir el recurso, física y jurídicamente, aun cuando materialmente sea presentado ante la presunta oficina responsable, en acatamiento puntual de la letra del párrafo 4 del artículo 151 del Código.

Por tanto, corresponde al Vocal Secretario de esa Junta Distrital cumplir lo previsto en el párrafo 1 del diverso numeral 318, haciendo pública la interposición del recurso.

Para el supuesto de que el ciudadano presente su recurso directamente ante las oficinas de la Junta Distrital, ésta

deberá recabar, por los medios idóneos, la información necesaria de las oficinas o módulos auxiliares de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sin que se pueda pensar válidamente, en esta hipótesis, que el ciudadano incurre en infracción a dispositivo jurídico alguno, pues no obstante la lectura letrista del artículo 151, estará dando observancia textual a lo establecido en el párrafo 1 del numeral 317 del Código, toda vez que el órgano del Instituto que emite la resolución o incurre en omisión no es, según ha quedado explicado con antelación, la presunta oficina responsable o la Vocalía Distrital del Registro Federal de Electores, sino la precitada Junta, que es el órgano competente para resolver, en sentido positivo o negativo, la petición de los ciudadanos, formulada en los términos del plurimencionado artículo 151.

Los razonamientos antes expresados son igualmente aplicables para el supuesto de que la apelación sea interpuesta ante la Vocalía Distrital o Local del Registro Federal de Electores, pues frente a la imprecisión legal y a la posible interpretación jurisdiccional o doctrinaria diversa de los preceptos en comento, lo importante es el respeto y garantía de los derechos constitucional y legalmente establecidos en favor del ciudadano, amén de respetar la naturaleza y teleología de los medios de impugnación, evitando en lo posible convertir las instancias y los recursos electorales en lo que la jurisprudencia del más Alto Tribunal de la República, en otras áreas del Derecho, ha calificado de "trampas procesales".

Por otra parte, se debe tener en mente que la finalidad de los medios de impugnación es garantizar que los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral se ajusten invariablemente al principio constitucional de legalidad, de cuya vigencia, en el ámbito de su competencia, es garante el Tribunal Federal Electoral, también por mandato constitucional.

En contra de lo expresado no se puede argumentar válidamente la práctica de permitir la actuación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores como si se tratara de un ente autónomo, pues si bien la legislación electoral de 1946, 1951, 1973, 1977 y 1987, concedió expresamente autonomía administrativa al Registro de Electores, esta disposición ya no está contenida en el ordenamiento jurídico vigente, que abrogó al inmediatamente anterior, por disposición literal del Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expidió el original Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (49)

Además, es un principio vigente en el Derecho Mexicano, establecido expresamente en el artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en

(49) El citado precepto transitorio del Decreto de 14 de agosto de 1990 es al tenor siguiente: "A partir de la entrada en vigor del presente Código queda abrogado el Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, así como sus reformas y adiciones de fecha 18 de diciembre de 1987, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988."

materia federal, que "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario."

En consecuencia, se reitera, independientemente de la oficina del Instituto Federal Electoral en general o del Registro Federal de Electores en particular, ante la cual se hubiere presentado el recurso de apelación ciudadana, corresponde a la respectiva Junta Distrital Ejecutiva su recepción jurídica y, por ende, su tramitación preprocesal, para los efectos previstos en los artículos 318 y 319 del Código.

Lo anterior significa, en síntesis, que a la aludida subdelegación del Instituto compete hacer del conocimiento público la interposición del recurso, recibir los escritos de comparecencia de los terceros interesados, rendir el informe circunstanciado e integrar el expediente recursal, como ha sido explicado al exponer el genérico recurso de apelación.

1.5.1.3 Remisión del expediente

Transcurrido el plazo de cuarenta y ocho horas, para la comparecencia de los partidos políticos en su carácter de terceros interesados, así como de sus coadyuvantes, la autoridad responsable cuenta con otro plazo similar para remitir el expediente recursal a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral a fin de que, en su oportunidad, resuelva lo que en Derecho proceda. (Art. 319.1)

Al enviar el expediente integrado con motivo del recurso interpuesto, la autoridad responsable, por conducto del Vocal Secretario, deberá rendir su informe circunstanciado, señalando con precisión si los promoventes tienen o no acreditada y reconocida su personería, excepción hecha del ciudadano apelante, claro está, según se explica en líneas posteriores.

Este informe es de suma importancia, si se tiene en mente que en él se deben expresar "Los motivos y fundamentos jurídicos que se consideren pertinentes para sostener la legalidad del acto o resolución impugnado." (Art. 319.2, b)

En tratándose del recurso de apelación ciudadana, la trascendencia en cita obedece a la posibilidad de que la resolución negativa esté motivada en la falta de nacionalidad mexicana, ciudadanía o goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos de quien pretende obtener la credencial para votar, siendo conocida esta situación fundamentalmente, si no de manera exclusiva, por la autoridad responsable, la cual debe probar en juicio tal circunstancia.

1.5.2 Etapa jurisdiccional

Al ser el recurso de apelación ciudadana un auténtico juicio de nulidad electoral es inconcuso que, además de agotar el procedimiento administrativo denominado etapa preinstructiva o

prejurisdiccional, su substanciación y resolución, como el de todo proceso, se divide en dos períodos: la instrucción y el juicio, como se explica a continuación.

1.5.2.1 Etapa de instrucción

Como sucede en los demás procesos, la etapa de instrucción en materia electoral federal se constituye de diversos momentos y actuaciones sistemáticamente ordenados, teniendo especial relevancia el primer acuerdo.

1.5.2.1.1 Recepción y primer acuerdo

Una vez recibido el expediente recursal en la Oficialía de Partes de la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, conforme a las reglas aplicables, será turnado a un juez instructor para que lo revise y, en su oportunidad, dicte alguno de los siguientes acuerdos: (Art. 278.3, e))

1.5.2.1.1.1 Propuesta de desechamiento

Si bien es cierto que uno de los requisitos esenciales del escrito recursal es la firma autógrafa del promovente, cuya omisión es insubsanable, también es verdad que en la apelación ciudadana el incumplimiento de este elemento formal puede encontrar justificación lógica-jurídica, si se tiene presente el índice medio de instrucción que existe a nivel nacional,

situación que induce fácilmente a pensar que el recurrente puede no saber firmar, caso en el cual será suficiente la impresión de su huella digital, siguiendo la costumbre establecida en la práctica del Derecho común, sin exigir que otro firme a su ruego, por no existir en materia electoral precepto alguno que así lo establezca.

En consecuencia, si el ocurso de apelación carece de firma pero contiene la huella digital del promovente, no debe ser desechado, sino admitido, a menos que exista alguna otra razón debidamente fundada para el desechamiento; así lo ha considerado también la Sala Central del Tribunal, en la tesis relevante que a continuación se cita:

"CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. LA FALTA DE FIRMA AUTOGRAFA NO ES CAUSA DE DESECHAMIENTO CUANDO CONSTA LA HUELLA DIGITAL DEL CIUDADANO.- De acuerdo con la interpretación funcional de lo previsto en el artículo 316, párrafo 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si un ciudadano se ve imposibilitado de plasmar su firma autógrafa en un recurso de apelación en virtud de no saber firmar, pero en el escrito consta su huella digital, se debe tener por satisfecho el requisito respectivo, ya que el objetivo del mismo es evidenciar la voluntad de la parte interesada de ejercer el derecho de impugnación correspondiente y, en el caso específico, al estampar su huella digital el ciudadano está manifestando su voluntad de impugnar la resolución que le afecta, ratificando el contenido del recurso de apelación. Es por esta razón que en estos casos, el Tribunal Federal Electoral debe concluir que existen elementos suficientes para tener por interpuesto en forma el recurso de apelación de referencia, máxime que sostener lo contrario implicaría negar a un ciudadano la posibilidad de acudir a esta instancia a interponer el recurso de apelación en contra de una resolución que considera le causa agravio."

SC-I-RAP-465/94. Esther Zacatenco Garibay. 10-VI-94. Unanimidad de votos.

Igualmente se debe tener especial cuidado para determinar la interposición oportuna de la apelación, tomando como premisa la notificación de la resolución negativa, que debe ser personal en "...la oficina responsable de la inscripción..." o, en su defecto, "...por telegrama o correo certificado." (Art. 151.7)

Como la notificación, en términos generales, es "...la forma, la manera, o el procedimiento marcado por la ley, por cuyo medio, el tribunal hace llegar a las partes o a los terceros el conocimiento de alguna resolución o de algún acto procesal o bien, tiene por realizada tal comunicación para los efectos legales...", (50) es evidente que se debe realizar precisamente al destinatario de la comunicación y no a otra persona, salvo los casos expresamente previstos en la ley.

Por tanto, si la notificación de la resolución impugnada se practica ilegalmente con persona distinta al ciudadano peticionario, es conforme a Derecho concluir que el plazo para apelar se computa a partir de la fecha en que el recurrente manifieste que tuvo conocimiento de ella, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, al tenor literal siguiente:

52. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. CUANDO DEBE CONCLUIRSE QUE SU INTERPOSICION NO FUE EXTEMPORANEA.- Toda vez que la resolución que niega la expedición de Credencial para Votar con fotografía debe

(50) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 320.

notificarse personalmente, por telegrama o correo certificado, según lo dispone el artículo 151, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si tal resolución es notificada a persona diversa de la interesada, es de considerarse que el ciudadano recurrente tuvo conocimiento de la misma hasta el momento en que interpuso el recurso de apelación, razón por la cual debe concluirse que fue interpuesto en tiempo, y que, por ende, no puede actualizarse la causal de improcedencia respectiva."

A lo anterior se debe adicionar que el formato de apelación elaborado por el Instituto Federal Electoral contiene un espacio destinado a asentar el día y hora en que se presenta el recurso, así como el nombre, firma y cargo de quien recibe el documento; por tanto, es claro que si no constan fehacientemente estos datos, tampoco se puede determinar de manera indubitable si la impugnación fue o no oportuna, debiendo ser admitido el recurso, bajo el presupuesto de que la extemporaneidad debe estar plenamente demostrada en autos. Así lo ha estimado también la Sala Central del Tribunal, según se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

50. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. CASO EN QUE NO PROCEDE EL DESECHAMIENTO POR SUPUESTA PRESENTACION EXTEMPORANEA.- Cuando la autoridad responsable en su informe circunstanciado invoque como causal de improcedencia la supuesta extemporaneidad en la interposición del recurso de apelación, pero las Salas del Tribunal Federal Electoral adviertan que en el formato de interposición del recurso no aparece la fecha en que el mismo fue presentado, como tampoco el nombre del funcionario receptor ni su número de clave, debe considerarse inatendible la referida causal de improcedencia y estimarse que el recurso fue interpuesto en tiempo, ya que la omisión de la responsable al no haber requisitado en el formato la fecha de interposición del recurso, además de que no le puede parar perjuicio al recurrente, impide al órgano jurisdiccional tener una constancia fehaciente sobre el particular."

Excepto las precisiones anotadas sobre la firma autógrafa, la oportunidad temporal y la oficina ante la cual se ha de interponer la apelación ciudadana, en todo lo demás es aplicable lo explicado en el tema correlativo de la apelación genérica.

1.5.2.1.1.2 Requerimiento al recurrente

Toda vez que al regular la apelación ciudadana el Código no estableció disposición alguna sobre la comparecencia del impugnante por conducto de su representante, se estima conforme a Derecho recurrir en esta materia a la legislación común, de acuerdo a la cual la representación aplicable es únicamente la voluntaria, emanada del concurso de voluntades de representante y representado, denominado contrato de mandato.

Ante la interrogante del tipo específico de contrato que se debe celebrar, la respuesta es el mandato para pleitos y cobranzas, conforme al artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, independientemente de que sea general o especial.

Este contrato deberá constar en escritura pública o en simple carta poder, firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas de éstos y del otorgante ante notario público o ante las autoridades jurisdiccionales del Tribunal Federal Electoral.
(Art. 2555 del precitado Código Civil)

Si no se cumplen los mencionados requisitos formales, el juez instructor de la Sala del conocimiento deberá requerir al promovente que acredite su personería, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, bajo apercibimiento de tener por no interpuesto el recurso para el caso de incumplimiento. (316.4, a); 320.1 y 321.1)

Si es directamente el ciudadano interesado quien impugna, por su propio derecho, no hay necesidad de acreditar personería alguna; sin embargo, para el caso de controversia, sí tiene la carga procesal de demostrar que tiene legitimación *ad procesum*. La Sala Central del Tribunal ha asumido el criterio expuesto al principio de este párrafo, según se desprende de la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación:

48."CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. ACREDITAMIENTO DE LA PERSONERIA.- Las Salas del Tribunal Federal Electoral deben reconocer la personería de los ciudadanos que interponen el recurso de apelación, sin necesidad de que exhiban documento alguno para tal efecto y sin que se les pueda exigir que la acrediten previamente ante la autoridad electoral responsable, ya que en los términos de lo dispuesto por los artículos 151, párrafo 6 y 295, párrafo 1, inciso b), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta indudable que en estos casos los ciudadanos promueven por su propio derecho."

1.5.2.1.1.3 Admisión del recurso y de las comparecencias

Si los escritos del ciudadano apelante y de los partidos políticos que comparezcan como terceros interesados satisfacen

todos los requisitos esenciales legalmente establecidos, en su oportunidad, el juez instructor en turno dictará el correspondiente auto admisorio.

De la misma manera debe proceder el juez instructor, de la Sala competente del Tribunal, si los autos de requerimiento son cumplidos en tiempo y forma.

1.5.2.1.2 Substanciación

Si bien es verdad que, en la mayoría de los asuntos electorales, de ordinario no hay necesidad de realizar diligencias adicionales a las ya efectuadas ante la autoridad responsable, de tal suerte que al dictar el auto admisorio del recurso, por regla, se declara cerrada la instrucción, también es cierto que en la apelación promovida por los ciudadanos la fase instructiva del proceso electoral cobra especial relevancia.

El aserto que antecede se explica porque, ante la mínima presunción en contrario, resulta indispensable constatar que el apelante agotó la correspondiente instancia administrativa, que es ciudadano mexicano y que está en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y civiles; por ende, es necesario obtener la información idónea de las autoridades, sean o no electorales, a fin de determinar con toda claridad si el recurrente tiene o no derecho a obtener la solicitada credencial para votar o la rectificación de la lista nominal de electores.

En muchas ocasiones se torna esencial y por ello insalvable la información que pueda proporcionar una autoridad diversa de la electoral, generalmente de carácter judicial, para acreditar fehacientemente si el ciudadano apelante está sujeto, por ejemplo, a un proceso penal o a un juicio de interdicción o incluso si ha sido sentenciado a la pérdida de la libertad corporal o bien si ha emitido resolución declarando definitivamente su estado de incapacidad de ejercicio.

En estos supuestos, entre otros, la función del juez instructor resulta de gran relevancia, para efectuar cuantas diligencias sean no solo ineludibles, sino recomendables, a fin de poner el expediente en estado óptimo de resolución, posibilitando a la Sala del conocimiento la oportunidad de dictar una sentencia ajustada a Derecho y, lo que es más importante, congruente con la verdad histórica y no únicamente con la verdad formal, esto es, una sentencia no exclusivamente legal, sino justa.

1.5.2.1.3 Cierre de instrucción

Una vez desahogadas las diligencias necesarias para estar en aptitud de resolver, el juez instructor en turno deberá declarar agotada la instrucción, dejando el expediente a disposición del Presidente de la Sala del conocimiento, para su turno al magistrado ponente que corresponda, quien deberá formular el respectivo proyecto de resolución.

1.5.2.2 Etapa de juicio

La segunda parte de todo proceso, se ha mencionado reiteradamente, corresponde a la etapa de juicio, en la cual el tribunal del conocimiento procede a resolver la litis, aplicando el Derecho al caso concreto controvertido, amén de cumplir el procedimiento respectivo, así como los requisitos específicos, de forma y fondo, que debe satisfacer la sentencia.

En este particular, los temas en cita quedaron explicados al exponer el recurso genérico de apelación, razón por la cual sólo se destacan los aspectos siguientes:

1.5.2.2.1 Requisitos de la resolución

De los requisitos de la sentencia cabe destacar el relativo a la motivación y fundamentación, indisolublemente vinculado con el principio de exhaustividad, explicados en párrafos precedentes.

En este orden de ideas se debe mencionar, de manera enfática, que en la apelación ciudadana cobra especial relevancia la institución de la suplencia, ante la deficiente expresión de los conceptos de agravio y ante la falta de señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente infringidos o de su errónea cita por el recurrente. (Art. 316.4, c) y d))

La institución de referencia, característica del proceso publicista, (51) resulta especialmente aplicable en esta parte del Derecho Procesal Electoral, partiendo de la premisa de que el Instituto Federal Electoral debe, por mandato constitucional, ser profesional en el desempeño de sus funciones.

Por ende, cualquier error en el procedimiento de solicitud y expedición de la credencial para votar o en el de elaboración de las listas nominales de electores, es imputable a las oficinas y funcionarios del Instituto, no así del ciudadano peticionario.

Así lo ha considerado también la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

53. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. CUANDO EXISTA UN ERROR ADMINISTRATIVO IMPUTABLE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE PRESUMIRSE QUE EL CIUDADANO REALIZO EN TIEMPO Y FORMA LOS TRAMITES NECESARIOS PARA SER INSCRITO EN EL PADRON ELECTORAL Y OBTENER LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.- Si con motivo de la

(51) "En el proceso publicista... el juez reivindica los poderes estatales, pero no ya basándose para ello en la voluntad omnipotente y caprichosa del soberano, sino en un sentido proteccionista y tutelar de ciertos intereses de grupo o de clase... Se trata de lograr la obtención de la verdad material, sobre la verdad formal o ficticia a que pueden dar lugar ciertas construcciones procesales..."

"Existen en nuestro sistema jurídico dos instituciones en las cuales encontramos manifestaciones indudables de tendencia publicista en el proceso. Esas dos instituciones son la **prueba para mejor proveer** y la **suplencia de la queja**... La suplencia de la queja entraña la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil. Es decir, se viene a contrariar aquí el principio de sentenciar, según lo alegado y lo probado..."- GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Teoría... .- Pp. 78 y 79.

solicitud de inscripción en el Padrón Electoral presentada dentro de los plazos correspondientes, el ciudadano recurrente no recibió la respectiva Credencial para Votar con fotografía dentro del plazo legal, resulta incuestionable que la oficina del Instituto Federal Electoral contó con el tiempo suficiente para emitir oportunamente la respuesta, a fin de que el ciudadano estuviera en posibilidad de efectuar el trámite conducente en caso de que existiera algún error. Sin embargo, si de las constancias que obran en el expediente se desprende que no fue sino en respuesta a la solicitud de expedición de credencial formulada por el ciudadano recurrente, que la autoridad electoral responsable le notificó con fecha posterior el rechazo de la referida solicitud, argumentando que la relativa a la inscripción en el Padrón Electoral no había quedado registrada en la base de datos para la generación de la Credencial para Votar con fotografía, es de concluirse que este hecho en sí mismo debe considerarse como un error administrativo que resulta imputable a la propia autoridad responsable y que no le puede parar perjuicio al recurrente. En consecuencia, las Salas del Tribunal Federal Electoral deben presumir que el ciudadano recurrente realizó en tiempo y forma los trámites necesarios para su incorporación en el Padrón Electoral y que acreditó los requisitos señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que le fuera expedida su Credencial para Votar con fotografía."

Ante esta situación y toda vez que los formatos para interponer el recurso de apelación son elaborados por el propio Instituto Federal Electoral, a fin de ponerlos a disposición de los ciudadanos interesados; ante la deficiente expresión de agravios procede que la Sala del conocimiento supla la defectuosa argumentación jurídica del apelante, siempre que de los hechos narrados se desprenda lógica y naturalmente el correspondiente concepto de agravio.

Otro aspecto de la suplencia se da ante la cita equivocada de los preceptos jurídicos presuntamente infringidos y ante la total omisión de su señalamiento, caso en el cual la Sala

competente del Tribunal, al resolver el recurso, debe invocar los que resulten aplicables al caso concreto controvertido, independientemente del error u omisión en que hubiere incurrido el apelante. (Art. 316.4, c))

Al ocuparse de este tema, la Sala Central del Tribunal estableció la siguiente tesis de jurisprudencia:

56. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS JURIDICOS PRESUNTAMENTE VIOLADOS.- Conforme a lo previsto por el artículo 316, párrafo 4, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando el ciudadano funde su pretensión en diversos artículos del Código de la materia y lo haga de manera equivocada, las Salas del Tribunal Federal Electoral deben suplir dicha deficiencia y considerar los que debieron ser invocados de manera correcta."

Finalmente cabe advertir que, también por criterio jurisprudencial, la pluricitada Sala Central ha determinado que los preceptos jurídicos aplicables en materia de apelación ciudadana deben ser interpretados en el sentido que sea más favorable a los intereses políticos del ciudadano, como se lee a continuación:

57. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. INTERPRETACION IN DUBIO PRO CIVE.- En los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, opera el principio *in dubio pro cive* en caso de que exista duda en la aplicación de un precepto jurídico relacionado con sus derechos políticos, toda vez que la autoridad debe abstenerse de realizar interpretación *in pejus* que vayan en detrimento y agravio del ciudadano, máxime cuando se advierta que éste cumplió, en tiempo y forma, con las obligaciones correspondientes para que se le expidiera la Credencial para Votar con fotografía, ya que, en términos de lo dispuesto por el artículo 3,

párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estarse a los principios generales del derecho que recogen los aforismos latinos *favorabilia sunt amplianda y odiosa sunt restringenda*, para realizar las interpretaciones que impliquen una aplicación legal favorable para la tutela de los derechos políticos del ciudadano."

1.5.2.2.2 Efectos de la resolución

Conviene recordar que las sentencias dictadas en el recurso de apelación son definitivas e inatacables; que adquieren la naturaleza y autoridad de cosa juzgada y que pueden tener como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto, positivo o negativo, objeto de impugnación. (Art. 334)

Para el caso del recurso de específico de apelación ciudadana, el efecto no se puede limitar, única y exclusivamente, a anular (revocar, según la expresión legal) la resolución impugnada, toda vez que una sentencia de esta naturaleza sería ineficaz, porque ningún beneficio jurídico-político-electoral reportaría a los intereses del recurrente una anulación lisa y llana de la resolución negativa, expresa o ficta, recaída a su solicitud.

En consecuencia, lo procedente, para el supuesto de emitir una sentencia favorable al apelante, es condenar a la autoridad responsable a expedir la credencial para votar o a efectuar la rectificación de la lista nominal de electores, según haya sido la petición causante de la resolución recurrida, bajo un doble apercebimiento: primero, de imponerle alguno de los medios de

apremio, previstos en el párrafo 4 del artículo 326 del Código, para el caso de incumplimiento y, segundo, de notificar esta omisión al Instituto Federal Electoral, para los efectos establecidos en el párrafo 3 del diverso artículo 338 del precitado ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, para su puntual ejecución, conforme a lo dispuesto en el inciso g del párrafo 1 del numeral 333 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debe conceder a la autoridad responsable un plazo prudente, expresamente determinado por la Sala del conocimiento, tomando en consideración la fecha de notificación de la sentencia y la de celebración de la jornada electoral.

En otro punto resolutivo de la sentencia, la Sala del conocimiento debe requerir a la autoridad responsable que informe, dentro de un plazo perentorio, el cumplimiento que haya dado a lo ordenado, decretando otro apercibimiento para el caso de omitir dicho informe. Así lo ha sostenido jurisprudencialmente la Sala Central del Tribunal, como se advierte en la cita siguiente:

103. "TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. NO ESTA OBLIGADO A RENDIR INFORMES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE SUS FALLOS.- No existe disposición legal alguna que obligue al Tribunal Federal Electoral a rendir informes sobre el cumplimiento de sus fallos; por el contrario, es el propio órgano jurisdiccional el que en los puntos resolutivos correspondientes, por regla general, impone a la autoridad electoral responsable la obligación de informar sobre el debido cumplimiento dado a sus determinaciones."

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza de la resolución impugnada y a la finalidad de su anulación, resulta aconsejable advertir a la autoridad responsable que, si el fallo no es acatado en sus términos, una copia certificada de la sentencia o una certificación, de la parte que el Tribunal considere pertinente, tendrá efectos de credencial para votar o de lista nominal de electores o de ambos, dependiendo de las particularidades de la litis resuelta.

En esta última hipótesis se debe limitar el efecto del documento habilitado como credencial para votar o como lista nominal o como ambos, sólo para ejercer el derecho correspondiente en una específica elección federal, ordinario o extraordinario o, inclusive, en una de naturaleza local, distrital o municipal, siempre que, en estas tres últimas hipótesis, esos documentos federales sean legalmente utilizables en el ámbito de competencia de las entidades federativas o del Distrito Federal.

Asimismo, en cada caso particular, deberán tomarse las decisiones particulares que resulten idóneas para la eficacia de la sentencia emitida por la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, a fin de garantizar al ciudadano la posibilidad real de ejercer su derecho al voto.

Cuanto ha sido expuesto en este punto sólo es posible por la naturaleza del Tribunal Federal Electoral, órgano del Estado

dotado de plena jurisdicción, que no se limita a dictar simples sentencias de anulación, sino que puede válidamente precisar los términos en que debe ser emitido el nuevo acto o resolución, en sustitución del anulado, estando en la posibilidad jurídica además de substituir a la autoridad responsable y expedir, por sí y ante sí, el acto o resolución reemplazante.

El criterio manifestado con antelación está contenido también en la tesis de jurisprudencia de la Sala Central del Tribunal, que es al tenor literal siguiente:

55. "CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE PROVEER LOS MECANISMOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLITICOS.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 41, párrafo decimotercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal Electoral, en su carácter de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, debe garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y, al estar investido de plena jurisdicción, también debe prever los mecanismos necesarios que aseguren el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, de tal manera que se salvaguarden en forma integral los mismos. Por ello, con motivo de los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, ha sido criterio reiterado del órgano jurisdiccional que, en caso de que por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad electoral responsable no pueda expedir las correspondientes credenciales para votar con fotografía o incluir a los ciudadanos en las listas nominales de electores, la copia certificada de los puntos resolutivos de la resolución emitida por el Tribunal, conjuntamente con una identificación, debe permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho de voto en la jornada electoral, haciendo dicho documento las veces de Credencial para Votar con fotografía y de listado nominal de electores, y precisándose además que en caso de que se presente a votar algún ciudadano con la copia certificada de referencia, el Presidente de la mesa directiva de casilla de la sección correspondiente debe acatar la resolución respectiva y permitirle sufragar,

reteniendo dicho documento y anotando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral."

A guisa de colofón cabe señalar que, convencido de estos razonamientos, el Pleno del Tribunal Federal Electoral reformó el artículo 108 del Reglamento Interior, para adecuarlo a la naturaleza del órgano jurisdiccional, estableciendo en su parte conducente lo siguiente:

"Artículo 108. En los casos especiales que se indican a continuación, las Salas del Tribunal, al resolver procederán como sigue:

"a) En los recursos de apelación interpuestos por ciudadanos, proveerán lo necesario a efecto de que los recurrentes cuya impugnación resulte fundada puedan ejercer su derecho constitucional a sufragar el día de la elección, aún y cuando por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad responsable no los hubiere incluido en la lista nominal correspondiente o no les hubiere expedido su Credencial para Votar con fotografía..."

1.5.2.2.3 Notificación de la resolución

Para practicar la diligencia de notificación de la sentencia, tratándose de la autoridad responsable, se ha seguido la regla legalmente establecida, en el sentido de efectuarla por telegrama, correo certificado o personalmente, anexando copia de la resolución. (Art. 309)

El problema, ya planteado en este apartado, es determinar al órgano del Instituto que ha de asumir la naturaleza de autoridad responsable y, por ende, que debe recibir la notificación.

La diversidad de criterios en esta materia ha trascendido, por supuesto, a la comunicación formal de las sentencias dictadas por el Tribunal, que en la práctica cotidiana se entendió con los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Locales o Distritales Ejecutivas o bien con la Dirección Ejecutiva del Registro de referencia, por conducto de las precitadas Vocalías, con las aludidas Juntas de manera impersonal o, en particular y debido a los requerimientos y apercebimientos contenidos en las resoluciones, con el Vocal Ejecutivo y Vocal Secretario de cada Junta considerada autoridad responsable en el litigio resuelto.

La finalidad de todas las Salas del Tribunal fue otorgar eficacia a sus resoluciones, siempre conforme a Derecho, para garantizar a los ciudadanos apelantes el ejercicio real de su facultad constitucional al voto. (52)

Por ello se llegó al extremo, debidamente motivado y fundamentado, de notificar las sentencias a los presidentes de los respectivos Consejos Distritales del Instituto, para que ellos notificaran el sentido de la sentencia a las mesas directivas de las casillas, correspondientes a los domicilios de los ciudadanos apelantes, para que les permitan votar, aun sin tener credencial para votar y sin estar en la lista nominal de

(52) La aludida problemática y práctica procesal están referidas exclusivamente al procedimiento electoral federal de 1994.

electores, siempre que exhiban copia certificada de la resolución del Tribunal o de los puntos resolutiveos o la certificación expedida en cumplimiento de la sentencia, identificándose además por cualquier medio jurídicamente idóneo.

Invariablemente con la idea de evitar cualquiera posibilidad jurídica de ineficacia de la sentencia, en los propios resolutiveos se hizo requerimiento a los presidentes y secretarios de las mesas directivas de casilla para que permitieran a los ciudadanos ejercer su derecho al voto, en los términos precisados en el párrafo que antecede.

Para los ciudadanos recurrentes la diligencia de notificación ha sido por correo certificado, anexando copia certificada de la sentencia o de los puntos resolutiveos, con la finalidad de que surtan efecto de credencial para votar o de lista nominal de electores o de ambos documentos, según el sentido de cada resolución, con la reiterada finalidad práctica de garantizar realmente el ejercicio de su deber-derecho de voto. (53)

1.5.3 Incidentes

La voz incidente, dice el maestro Eduardo Pallares, citando a Emilio Reus, deriva del latín *incido incidens*, que significa

(53) La eficacia práctica de la apelación ciudadana se evidencia si se toma en cuenta que de los 80,023 recursos interpuestos en 1994, 77,246 fueron declarados fundados y 9 parcialmente fundados, resultando infundados 370, 2,200 desechados y 190 sobreseidos, teniendo únicamente 8 por no interpuestos.

acontecer, interrumpir o suspender y, en el campo jurídico, se entiende por ello todo lo que sobreviene accesoriamente en un asunto o negocio fuera de lo principal; procesalmente es "...la cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal... Por regla general, se considerará que la cuestión es incidental, en el sentido de tener relación con la principal, cuando entre las dos hay relación jurídica de conexidad o de incompatibilidad, o bien, cuando el incidente se refiere a la validez del procedimiento." (54)

Estas cuestiones se deciden mediante sentencias incidentales o interlocutorias, así denominadas porque se pronuncian entre el principio y el fin del proceso, "...para resolver un incidente o disponer una medida de instrucción, y que en nada afecta a los derechos de las partes en cuanto al fondo del litigio." (55)

Las cuestiones incidentales más importantes que se han presentado en la apelación ciudadana son la acumulación y el sobreseimiento, como se expone en las líneas subsecuentes.

1.5.3.1 Acumulación

De la acumulación dice el maestro Eduardo Pallares que hay dos clases, "...la de autos y la de acciones. La acumulación de

(54) Ob. Cit.- Pp. 410 y 411.

(55) **CAPITANT, Henri.**- Vocabulario Jurídico.- Novena reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina, 1986.- P. 511.

autos consiste en reunir varios autos o expedientes para sujetarlos a una tramitación común y fallarlos en una sola sentencia. La acumulación no hace perder a cada uno de los autos acumulados su individualidad, porque no equivale a su fusión, de lo que se sigue que no se forma con ellos un sólo cuaderno. La ley ordena o autoriza la acumulación de autos, para evitar sentencias contradictorias sobre cuestiones conexas o sobre un mismo litigio, y también por economía del tiempo y del procedimiento." (56)

Si bien es verdad que de la acumulación de los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos nada dispone el Código de la materia y tampoco el Reglamento Interior, también es cierto que se trata de una institución aplicable por las razones que justifican su existencia, esto es, la necesidad de economía de tiempo y de procedimiento, amén de la precaución de evitar la emisión de dos o más resoluciones en sentido diverso e incluso contradictorio, en asuntos esencialmente similares.

Además, por imperativo legal que no admite excepción alguna, todos los recursos de apelación deben ser resueltos dentro de los seis días siguientes a su admisión (Art. 331.2), lo cual es congruente con lo previsto por el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, en el sentido de que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que

(56) Ob. Cit.- P. 54

fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..."

Por las razones en cita y en virtud de la necesidad fáctica de resolver tales apelaciones, con suficiente anticipación a la celebración de la jornada electoral, a fin de dar oportunidad temporal a las autoridades del Instituto para elaborar las credenciales para votar e incluir a los ciudadanos en las respectivas listas nominales de electores o bien, en su caso, hacer las correcciones procedentes en estos listados, resulta incuestionable la aplicabilidad de la institución procesal en estudio, posibilitando al Tribunal su función de garantizar a los ciudadanos apelantes el ejercicio de su deber-derecho de votar; de no ser así, se volvería nugatoria la impugnación, porque una sentencia dictada con posterioridad a la elección sería tan ineficaz, que se podría equiparar a la inexistencia del medio de defensa que se analiza. (57)

1.5.3.2 Sobreseimiento

El sobreseimiento puede ser definido como "...la resolución jurisdiccional que da por concluído un proceso, ya de carácter

(57) La trascendencia de la aplicación práctica de la acumulación se advierte con facilidad, si se tiene presente que en 1994 se interpusieron 80,023 (ochenta mil veintitrés) recursos de apelación ciudadana, distribuidos de la siguiente manera: Sala Central: 13,139; Sala Durango: 15,979; Sala Xalapa: 18,924; Sala Guadalajara: 16,941 y Sala Toluca: 15,040. De este total 20,028 se recibieron en el mes de junio y 54,688 en julio, para quedar resueltos con suficiente anticipación al 21 de agosto, fecha en que se realizó la jornada electoral.

judicial, administrativo o electoral, sin resolver el fondo de la litis planteada; se debe decretar siempre que aparezca o sobrevenga, durante el juicio, alguna causal de improcedencia plenamente probada o bien que, por alguna de las causales previstas en el ordenamiento jurídico aplicable, quede sin materia el juicio correspondiente." (58)

En materia electoral federal se tipifican como causales de sobreseimiento el desistimiento expreso del recurrente, la muerte del ciudadano apelante o la emisión de una resolución de suspensión o privación de sus derechos políticos y la revocación o modificación del acto o resolución impugnado, de tal suerte que el juicio quede sin materia; también lo es el hecho de aparecer o sobrevenir alguna causal de notoria improcedencia o de frivolidad evidente. (Arts. 313 y 314)

En la apelación ciudadana cobra especial relevancia el hecho de quedar sin materia el juicio, sobretodo cuando el acto impugnado es el silencio en que incurre el Instituto responsable, surtiéndose esta causal de sobreseimiento cuando las oficinas del Registro Federal de Electores expiden y entregan la credencial para votar, entre el momento de presentación del escrito de apelación y el de admisión o resolución del recurso.

(58) GALVAN RIVERA, Flavio; AGUILAR LEON, Norma Inés y MERCADER DIAZ DE LEON, Antonio E.- Glosario de Derecho Procesal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., junio de 1995.- P. 26.

Similar situación jurídica se presenta cuando el objeto mediato de la apelación ciudadana es la rectificación de la lista nominal de electores, correspondiente al domicilio del recurrente, pues, una vez efectuada la enmienda, carece de sentido dictar una sentencia que ordene hacer lo que ya ha sido realizado por la autoridad.

Sin embargo, en estas hipótesis, es aconsejable tener plenamente acreditada la satisfacción del interés jurídico del ciudadano, a fin de evitar incurrir en denegación de justicia electoral, razón por la cual, antes de decretar el sobreseimiento, deben obrar en autos las correspondientes constancias, idóneas y pertinentes, no dejando el menor asomo de duda.

En consecuencia, si la promoción de sobreseimiento obedece al desistimiento formulado por el ciudadano demandante, se considera prudente requerirle que ratifique su solicitud, de preferencia ante la Sala competente del Tribunal o bien ante fedatario público e incluso ante una autoridad judicial, local o federal, que actúe en auxilio del órgano jurisdiccional electoral federal, caso en el cual se debe girar el exhorto correspondiente. (Art. 82 del Reglamento)

Por el contrario, si la petición de sobreseimiento es de la autoridad responsable, motivada por cualquiera otra razón, se deberá requerir la remisión de la aludida documentación idónea,

para acreditar indubitablemente la tipificación plena de la causal invocada en el caso particular.

1.5.4 Cosa juzgada

En este renglón no hay disposición especial alguna, razón por la cual sólo se debe tener presente que las sentencias dictadas para resolver el recurso de apelación ciudadana, por ministerio de ley, adquieren la naturaleza y autoridad de cosa juzgada; por tanto, no son impugnables y tampoco susceptibles de modificación o revocación posterior.

2. Apelación de organizaciones o agrupaciones políticas

2.1 Introducción

Sabido es que en el Derecho Electoral Federal Mexicano hay dos especies de registro de los partidos políticos, uno denominado definitivo, que les concede en exclusiva el calificativo de "nacionales" y otro de carácter condicionado. (Art. 22)

Por imperativo legal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe convocar, en el primer trimestre del año anterior a la realización de elecciones federales ordinarias, a todas las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en ellas, a fin de que obtengan su registro condicionado como partidos políticos. (Art. 33.1)

Las organizaciones y agrupaciones interesadas deberán, en tiempo y forma, presentar su solicitud y satisfacer los requisitos señalados en la convocatoria, siendo imprescindible contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, según lo previsto en los artículos 25, 26 y 27 del Código.

También necesitan representar una corriente de opinión con base social y acreditar la realización permanente de actividades políticas propias, de manera independiente a cualquiera otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años previos a la fecha de presentación de su solicitud de registro. (Art. 33.3)

A esta petición se anexarán los documentos idóneos, para acreditar la satisfacción de los requisitos anteriores y los demás que establezca la convocatoria respectiva. (Art. 33.4)

Dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales, posterior a la presentación de la solicitud, el Consejo General del Instituto resolverá lo que en Derecho proceda, debiendo motivar y fundamentar su resolución, que será publicada en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 33.5 y .6)

Si la resolución es favorable a la peticionaria se le expedirá la certificación respectiva, en caso contrario simplemente se le notificará la decisión. (Art. 33.6)

En cuanto al registro definitivo se debe destacar que para adquirir la naturaleza jurídica de "partido político nacional", la organización o agrupación interesada debe formular una declaración de principios (Art. 25), un programa de acción congruente con ésta (Art. 26) y los estatutos que normen sus actividades (Art. 27). Además, la interesada debe tener tres mil afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o trescientos en cada uno de los distritos electorales uninominales, conservando del total de éstos la proporción mínima antes señalada, sin que en caso alguno el número de afiliados en todo el país pueda ser inferior a sesenta y cinco mil. (Art. 24)

La organización o agrupación que pretenda constituir un partido político nacional deberá notificar su propósito al Instituto Federal Electoral y celebrar sendas asambleas en las entidades o distritos electorales precitados, ante la presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto.

La finalidad de estas asambleas es dar a conocer la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, con la intención de obtener su aprobación, así como la suscripción de los documentos formales de afiliación, amén de formular las listas de afiliados, precisando su nombre completo, residencia y clave de credencial para votar. (Art. 28.1, a))

Finalmente, deberá realizar una asamblea nacional constitutiva, ante la presencia del funcionario designado, *ex professo*, por el aludido órgano electoral federal. (Art. 28.1, b))

Para satisfacer el procedimiento constitutivo mencionado y presentar su solicitud de registro definitivo, la organización o agrupación política interesada cuenta con un plazo improrrogable de un año; en caso contrario, pierde todo efecto jurídico la notificación mencionada con antelación.

A la solicitud de registro definitivo se deberán anexar los documentos que contengan la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos, las listas nominales de afiliados por entidad o distrito electoral y las actas de las citadas asambleas. (Art. 29.1)

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para resolver lo procedente, integrará una comisión, la cual verificará el cumplimiento de los requisitos y el procedimiento de constitución legalmente establecidos, debiendo elaborar, en su oportunidad, un proyecto de dictamen. (Art. 30.1)

Dentro del plazo de ciento veinte días, contado a partir de la presentación de la solicitud, el Consejo General del Instituto, basado en el proyecto formulado por la comisión, resolverá lo que en Derecho proceda. Si la resolución es favorable a los

intereses de la peticionaria se le expedirá el correspondiente certificado de registro definitivo como partido político y si es negativa simplemente se le notificará, debidamente motivada y fundamentada. En ambos casos la resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 31)

2.2 Procedibilidad del recurso

Al explicar el contenido del tema enunciado, se siguen las líneas trazadas al exponer el tema correlativo en las otras hipótesis de procedibilidad del recurso de apelación

2.2.1 Procedibilidad cronológica

El recurso de apelación establecido en favor de las agrupaciones y asociaciones políticas, por regla, sólo es procedente durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales ordinarios; sin embargo, la prevista específicamente para impugnar la resolución negativa a una petición de registro condicionado, únicamente se puede interponer con posterioridad a la convocatoria respectiva, lo cual significa, lógica y cronológicamente, que procede en exclusiva en el curso del año anterior a la celebración de una elección federal ordinaria. (Art. 294.1, d))

En ambos períodos de procedibilidad temporal, el recurso de apelación se debe hacer valer dentro de los tres días

posteriores a la fecha en que se conozca la resolución cuestionada o al día de su notificación. (Art. 302.1)

2.2.2 Procedibilidad objetiva o material

Por disposición expresa del Código, a través de este medio jurídico se puede impugnar la resolución negativa recaída a la solicitud de registro definitivo como partido político (Art. 31.2); en cambio, el legislador ordinario guardó silencio en cuanto a similar decisión tomada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ante la petición de registro condicionado formulada, igualmente, por una agrupación o asociación política. (Art. 33.6)

A pesar de la aludida omisión legislativa, la procedibilidad objetiva del recurso es incuestionable, si se tiene presente que la apelación es un medio ordinario de impugnación, el cual se puede interponer, por regla, contra todo acto o resolución de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, salvo disposición expresa en contrario, que constituye la excepción no concretada en el presente supuesto.

Por el contrario, aun cuando parezca innecesario es conveniente reiterar que la apelación, en favor de las organizaciones y agrupaciones políticas, procede tan sólo para impugnar la validez de las resoluciones negativas antes especificadas, no siendo cuestionable por este medio ningún otro tipo de acto o

resolución, positivo o negativo, de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, no obstante que pudiera tener relación inmediata y directa o únicamente mediata con el pluricitado registro de los partidos políticos, con independencia de su carácter definitivo o condicionado.

2.2.3 Procedibilidad subjetiva

2.2.3.1 Legitimación activa

La legitimación activa, para hacer valer el recurso en estudio, compete únicamente a las organizaciones y agrupaciones políticas solicitantes de su registro, definitivo o condicionado, como partidos políticos, sin que pueda arrogarse esta facultad ninguno otro ente de Derecho, con total desvinculación del interés jurídico que pretenda invocar o de la naturaleza jurídica que le corresponda, conforme a la normatividad que le sea aplicable. (Arts. 31.2; 33.6; 294.1, d); 301.1 y 312.1, a)

2.2.3.2 Legitimación pasiva

De lo ya expuesto se deduce que el único órgano de autoridad que puede asumir el carácter de demandada o responsable, en el recurso de apelación en comento, es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues ninguno otro tiene facultades para resolver una solicitud de registro como partido político, ya sea definitivo o condicionado. (Arts. 31.1, 33.5 y 312.1, b))

2.2.4 Procedibilidad formal

No existe en este renglón disposición especial alguna, razón por la cual se remite a las reglas expuestas al estudiar el recurso genérico de apelación.

2.3 Sujetos procesales

2.3.1 Organo resolutor

Por su procedibilidad cronológica y en función de la única autoridad responsable en la materia, sólo tiene facultades para resolver este tipo de recursos de apelación la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en única instancia, siendo sus sentencias definitivas e inatacables. (Arts. 266.1 y .2, b); 294.1, d); 299.1, b) y 334)

2.3.2 Partes

Como ha sido mencionado con antelación, actora, demandante o recurrente sólo puede ser la organización o agrupación política cuya petición de registro, como partido político, hubiere sido resuelta negativamente.

En este particular, la representación de la recurrente se deberá acreditar conforme a su escritura constitutiva, estatutos y

legislación aplicable, teniendo presente lo previsto en los artículos 27 y 28 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

En relación con el tercero interesado, en la práctica es difícil que comparezca un partido político alegando tener un derecho incompatible con la pretensión de la agrupación política demandante, pero formalmente existe la posibilidad de esta intervención procesal, sin que haya disposición especial alguna al respecto. (Art. 312.1, c))

Finalmente, resulta oportuno advertir que, por la naturaleza misma del acto impugnado y por la época de procedibilidad de este recurso de apelación, poca posibilidad existe de que comparezca, como coadyuvante, un candidato a ocupar algún cargo de elección popular. (Art. 312.2)

2.4 Efectos de la sentencia

La sentencia que en esta materia dicte la Sala Central del Tribunal Federal Electoral no se limitará, en su caso, a declarar la nulidad de la resolución controvertida (revocación, según el lenguaje del legislador); antes bien, haciendo uso de la plenitud de jurisdicción que lo caracteriza, podrá ordenar a la autoridad responsable que otorgue a la apelante su registro como partido político, ya definitivo o condicionado, según sea el caso concreto controvertido.

Esta resolución, por ministerio de ley, tiene la naturaleza y autoridad de cosa juzgada; es la verdad legal, jurídicamente inimpugnable e inmodificable. Por disposición expresa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra de la sentencia dictada para resolver el recurso de apelación no procede medio de impugnación alguno. (Art. 334.2)

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

CALAMANDREI PIERO.- Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1969.

COUTURE, Eduardo J.- Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Décima quinta reimpresión de la tercera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1990.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Décimo novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

DORANTES TAMAYO, Luis.- Elementos de Teoría General del Proceso.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1983.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Trigésima segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Derecho Procesal Civil.- Quinta edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1991.

----- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

LIEBMAN TULLIO, ENRICO.- Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios.- Ediar Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1946.

E N S A Y O S

GALVAN RIVERA, Flavio.- La Prueba Técnica.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de

Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Durango, México, 1994.

----- Recurso de Apelación para Ciudadanos: Artículo 151.- Ponencia presentada en la 8ª y 9ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Victoria de Durango, México, marzo de 1994.

GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- Recurso de Inconformidad.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Tomo VI.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.

CAPITANT, Henri.- Vocabulario Jurídico.- Novena reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

GALVAN RIVERA, Flavio; AGUILAR LEON, Norma Inés y MERCADER DIAZ DE LEON, Antonio E.- Glosario de Derecho Procesal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., junio de 1995.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

L E G I S L A C I O N*

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (1928).

* El año de identificación corresponde a la publicación oficial de los ordenamientos jurídicos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
(1990)

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1993).

**DECRETOS DE REFORMAS ELECTORALES
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**

12 de febrero de 1987

6 de enero de 1988

14 de agosto de 1990

00781

13
24
V. 6

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. V

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

GALVÁN HERRERA, FLAVIO

1996

CAPITULO SEXTO
RECURSOS ELECTORALES JURISDICCIONALES
(CONTINUACION)

I. RECURSO DE INCONFORMIDAD

1. Una cuestión de terminología

Es evidente que la denominación legal, atribuida al medio de impugnación en estudio, es gramaticalmente inadecuada, toda vez que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no contiene la voz **inconformidad**, la cual es un barbarismo. (1)

El vocablo correcto es **disconformidad**, definido por el Diccionario en consulta como la "Diferencia de unas cosas con otras en cuanto a su esencia, forma o fin" y, en una segunda acepción, como la "Oposición, desunión, contrariedad en los dictámenes o en las voluntades."

(1) El Diccionario en cita define la voz barbarismo, en su primera acepción, como el "Vicio del lenguaje, que consiste en pronunciar o escribir mal las palabras, o en emplear vocablos impropios."

La dicción **disconformidad** es sinónima de desacuerdo, desavenencia, divergencia y discrepancia, cuyos respectivos significados hacen patente lo que se pretende dar a entender con la expresión **inconformidad**.

A lo anterior cabe agregar que el propio Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al **disconforme** como la persona "No conforme", siendo esta expresión sinónima de discorde, discrepante, opositor y opuesto.

No obstante el desacierto gramatical destacado, la palabra **inconformidad** ha adquirido carta de naturalización en el cotidiano lenguaje jurídico, de tal suerte que se encuentra en códigos, leyes, reglamentos, circulares, jurisprudencia, resoluciones, etc., siendo prácticamente imposible su proscripción y consecuente susbtitución por el término adecuado.

En este orden de ideas, quede hecha la anotación terminológica para los efectos procedentes, con la advertencia de que en el presente trabajo se utilizará la denominación criticada, por ser la formalmente válida.

2. Naturaleza jurídica

El medio de impugnación jurisdiccional que el legislador ordinario ha denominado recurso de **inconformidad** no es un

auténtico recurso, ni de naturaleza procesal ni administrativa, es en realidad un juicio federal de nulidad electoral, al igual que el llamado recurso de apelación, expuesto en el Capítulo precedente, según se puede deducir de la explicación que se ofrece a continuación, en el cual existe acción, jurisdicción, litigio y proceso; una parte actora y una demandada, amén de un órgano jurisdiccional, encargado de resolver la controversia, mediante la aplicación del Derecho.

3. Concepto

Empleando para este fin el método exegético, el recurso de inconformidad electoral federal puede ser definido como el medio procesal de impugnación, legalmente establecido en favor de los partidos políticos, para cuestionar la validez de la elección de diputados y senadores de mayoría relativa, así como la legalidad de los resultados asentados en las actas de cómputo distrital, de entidad y de circunscripción plurinominal, en la elección de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por las causas, en los supuestos y para los efectos expresa y limitativamente establecidos en el ordenamiento jurídico que rige la materia.

4. Procedibilidad

La procedibilidad del recurso de inconformidad también debe ser estudiada conforme a los cuatro rubros propuestos al exponer los

otros medios de impugnación electoral, esto es, en función de los diversos períodos específicamente determinados por la cronología electoral; por el objeto o materia del litigio; por los sujetos de Derecho Electoral afectados, directa e inmediatamente, en su interés jurídico y por las formalidades esenciales, es decir, aquellas sin las cuales resulta ser notoriamente improcedente el recurso.

4.1 Procedibilidad cronológica

Tomando en consideración los diversos períodos establecidos por el Derecho Electoral, especialmente por el Código de la materia, es incuestionable que el denominado recurso de inconformidad sólo puede ser interpuesto durante el desarrollo de un procedimiento electoral, ya de naturaleza ordinaria o extraordinaria y, dentro de este procedimiento, exclusivamente después de realizada la jornada electoral, así como el cómputo de la elección con el cual esté vinculada, inmediata y directamente, la impugnación.

Lo anterior significa que la inconformidad es improcedente, por su objeto y finalidad, en cualquiera otra época del calendario electoral federal.

Dentro de esta etapa del procedimiento electoral federal, el partido político interesado debe interponer el recurso de inconformidad en el plazo de cuatro días, contado a partir del

día siguiente de aquél en que concluya el cómputo electoral correspondiente. (2)

Para este efecto es intrascendente que el partido político tenga o no representante acreditado ante el Consejo Electoral respectivo, siendo irrelevante también la presencia o inasistencia de dicho representante; el plazo transcurre de manera fatal, inexorable, de tal suerte que si la impugnación no se hace valer oportunamente, se extingue el derecho del partido político interesado.

En este caso no es necesario notificar a los partidos políticos la conclusión y contenido del cómputo correspondiente; el acto es impugnable, en cuanto se inicia el transcurso del plazo

(2) A partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, los Consejos Distritales sesionarán para realizar el cómputo distrital de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores; en ese orden, de manera sucesiva e ininterrumpida. (Art. 246)

En cambio, los Consejos Locales del Instituto sesionarán el domingo siguiente a la jornada electoral, para efectuar el cómputo de entidad federativa y declarar la validez de la elección de senadores (Art. 255); los que tengan su sede en las capitales designadas cabecera de circunscripción, realizarán además el cómputo de circunscripción en la elección de diputados por el principio de representación proporcional. (Art. 258)

El cómputo distrital de una elección es la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de un distrito electoral uninominal (Art. 245); en tanto que el de entidad es la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la elección de senadores, para determinar la votación obtenida en la correspondiente entidad federativa (Art. 256.1). Finalmente, el cómputo de circunscripción es la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital, en la elección de diputados plurinominales, para precisar la votación obtenida en la respectiva circunscripción plurinominal. (Art. 258)

legalmente establecido para ese fin, sea o no del conocimiento real del partido político que se pudiera considerar afectado en su interés jurídico-político.

4.2 Procedibilidad objetiva o material

El recurso de inconformidad, desde el punto de vista objetivo, es procedente para impugnar: (Arts. 286.1 y 295.1, c))

- a) La validez de la elección de diputados de mayoría relativa;
- b) La validez de la elección de senadores de mayoría relativa;
- c) Los resultados consignados en las actas de cómputo:

1. Distrital, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados de mayoría relativa;

2. De entidad, en la elección de senadores de mayoría relativa y de primera minoría, y

3. De circunscripción, en la elección de diputados de representación proporcional.

En los supuestos del inciso c también se impugna, en vía de consecuencia, el otorgamiento de la respectiva constancia de mayoría y validez o, en su caso, la de asignación de primera minoría en la elección de senadores.

Cabe señalar que la legalidad de los resultados consignados en las actas de cómputo electoral, antes precisadas, se puede cuestionar aduciendo la existencia de error aritmético (Art. 295.1, c), fr. IV) o la nulidad de la votación recibida en una o más casillas, salvo que esta última causal no es aplicable para impugnar la exactitud cuantitativa del cómputo de circunscripción.

Son causales de nulidad de la votación recibida en una casilla los siguientes hechos:

a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al determinado por el Consejo Distrital competente. (Art. 287.1, a))

Las únicas causas que justifican legalmente el cambio de ubicación de las casillas son: que el local determinado por el Consejo no exista o se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación; que el local sea prohibido por ser establecimiento fabril, templo o local destinado al culto religioso; por estar ocupado por partidos políticos, cantinas, "...centros de vicio o similares."

Igual prohibición existe si el local es casa habitada por servidores públicos de confianza, ya sean federales, estatales o municipales o bien por candidatos registrados para la respectiva

elección. También están prohibidos aquellos lugares que no permitan el fácil y libre acceso a los electores, los que no propicien la instalación de cancelas u otros elementos modulares para garantizar el secreto en la emisión del voto y los que no garanticen la normal realización de las operaciones electorales. (Arts. 194.1 y 215.1)

Finalmente, es causa justificada, para instalar la casilla en lugar distinto al previamente determinado, la disposición expresa del Consejo Distrital competente, motivada por caso fortuito o fuerza mayor y notificada al Presidente de la casilla. (Art. 215.1, e)

En el supuesto de cambio justificado, la casilla deberá ser instalada en la misma sección, en el lugar adecuado más próximo, dejando aviso de la nueva ubicación en el exterior del domicilio original. (Art. 215.2)

b) Entregar, al Consejo Distrital correspondiente, el paquete que contenga los expedientes electorales fuera de los plazos legalmente establecidos, sin que para ello haya causa justificada. (Art. 287.1, b) (3)

(3) La entrega de los paquetes y expedientes electorales, bajo la responsabilidad de los Presidentes de mesa directiva, debe ser inmediata, si se trata de casillas ubicadas en la cabecera distrital; dentro de las doce horas siguientes a la clausura si están fuera y son urbanas y dentro de las veinticuatro si son rurales. Es facultad exclusiva de los Consejos Distritales acordar la ampliación de los plazos, por causas justificadas y previamente al día de la elección. (Art. 238.1 y .2)

Los supuestos de justificación establecidos por el legislador electoral ordinario, en cuanto a la entrega extemporánea de los paquetes y expedientes de referencia, son únicamente el caso fortuito y la fuerza mayor. (Art. 238.5)

c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diverso al determinado por el Consejo Distrital correspondiente. (Art. 287.1., c))

En este supuesto se debe señalar que, como el Código no establece hipótesis alguna que justifique la realización del escrutinio y cómputo en lugar diverso al de instalación de la casilla, se debe recurrir a la teoría general de las obligaciones, para conocer las causales genéricas excluyentes de responsabilidad, en el incumplimiento de deberes y obligaciones.

Así, del Derecho común se conoce que los supuestos de referencia son exclusivamente el caso fortuito y la fuerza mayor; definido el primero como "...el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación..."; en tanto que la fuerza mayor es "...el hecho del hombre, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también en forma absoluta el cumplimiento de la obligación." (4)

(4) ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Derecho Civil Mexicano.- Tomo V, Volumen II.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1976.- Pp. 358 y 359.

Es evidente la esencia netamente civilista de las definiciones en cita; sin embargo, resultan aplicables a las demás ramas del Derecho, porque aluden al contenido intrínseco del caso fortuito y la fuerza mayor, así como a su característica fundamental, la inevitabilidad de su realización, que determina su efecto común, ser excluyentes de responsabilidad y, por ende, de aplicabilidad de cualquier tipo de sanción, salvo disposición o convenio en contrario, cuando así lo permita expresamente el legislador en el ordenamiento jurídico respectivo.

d) Recibir la votación en fecha distinta a la legalmente establecida. (Art. 287.1, d))

Esta causal de anulación no admite supuesto alguno de excepción, la votación de los ciudadanos sólo puede ser emitida y recibida válidamente el día legalmente señalado para la celebración de la jornada electoral y exclusivamente dentro de los horarios establecidos en el Código, con las salvedades expresamente previstas en este último sentido. Toda infracción a tales disposiciones determina la nulidad de la votación respectiva. (Arts. 174, 212, 216 y 224) (5)

(5) Por regla la votación se debe cerrar a las 18:00 horas; dos son las excepciones. Se puede concluir antes, si ya hubieren votado todos los ciudadanos inscritos en la respectiva lista nominal de electores; en cambio, si a las 18:00 horas hay ciudadanos formados, esperando su turno para sufragar, la votación se deberá concluir hasta el momento en que haya votado el último de esos ciudadanos, independientemente de la hora. (Art. 224)

La Sala Central del Tribunal ha asumido este criterio, como se advierte de la lectura de su tesis de jurisprudencia, cuyo tenor literal es el siguiente:

94. "RECIBIR LA VOTACION EN FECHA DISTINTA A LA SEÑALADA PARA LA CELEBRACION DE LA ELECCION. SU INTERPRETACION PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSAL DE NULIDAD.- Para interpretar el alcance del artículo 287, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es importante definir lo que se entiende por "fecha", de acuerdo con el criterio de interpretación gramatical previsto por el artículo 3, párrafo 2 del citado ordenamiento legal. Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por "fecha" debe entenderse "data o indicación de lugar y tiempo en que se hace o sucede una cosa"; por otra parte, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 174, párrafo 4 del Código de la materia, la etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del día señalado para tal efecto, y concluye con la clausura de la casilla, además de que el artículo 212, en sus párrafos 1 y 2, establece la forma en que la casilla debe instalarse, de lo que se infiere que por "fecha" para efectos de la causal de nulidad respectiva, debe entenderse no sólo el día de la realización de la votación, sino también el horario en el que se desenvuelve la misma, esto es, entre el lapso de las 8:00 y de las 18:00 horas del día señalado para la jornada electoral, salvo los casos de excepción previstos por el propio ordenamiento electoral."

e) Recibir la votación personas distintas a las legalmente facultadas. (Art. 287.1, e))

Las personas a las cuales el legislador ordinario, siguiendo el mandato constitucional, otorgó de manera exclusiva la atribución legal de recibir la votación de los ciudadanos, durante el desarrollo de la jornada electoral, son precisamente los funcionarios que previamente fueron electos, mediante un doble

procedimiento de insaculación, debidamente capacitados y designados, por su idoneidad, para ocupar la responsabilidad de Presidente y Secretario de mesa directiva de casilla. (Arts. 119.1, 193, 216.1, 217 y 218)

Salvo estos funcionarios electorales, nombrados conforme al aludido procedimiento ordinario o los designados de manera excepcional con tal carácter, según lo dispuesto en el numeral 213 del Código, nadie más está facultado para recibir la votación emitida por los ciudadanos.(6)

Al resolver los recursos de inconformidad en los que se adujo la causal de nulidad que se analiza, la Sala Central del Tribunal sentó las tesis de jurisprudencia que a la letra establecen:

(6) Si a las 8:15 horas del día de la jornada electoral no se presentara alguno o algunos de los funcionarios propietarios de la mesa directiva de casilla, ésta se integrará con el suplente respectivo. Si a las 8:30 horas no se lograra la integración en la forma mencionada, pero estuviera el Presidente, propietario o suplente, deberá designar a los funcionarios faltantes; pero si tampoco estuviere presente el Presidente, a las 8:45 horas, el Consejo Distrital asumirá las medidas necesarias para la instalación de la casilla, comisionando para tal efecto al personal del Instituto Federal Electoral. Cuando por razones de distancia o de dificultad en la comunicación no sea eficaz esta solución, a las 11:00 horas, los representantes de los partidos políticos ante la casilla designarán, por mayoría de votos, a los referidos funcionarios electorales, de entre los ciudadanos de la sección que estén presentes, en espera de poder sufragar. En esta última hipótesis, de ser posible, deberá estar presente un juez o notario público, para dar fe de los hechos; en caso de inasistencia será suficiente el acuerdo común de los citados representantes partidistas. Siempre que la integración no sea con los funcionarios, propietarios o suplentes, previamente nombrados, la designación deberá recaer en los ciudadanos presentes en la casilla, en espera de poder votar, excepción hecha de los representantes de los partidos políticos. (Art. 213)

90. "RECEPCION DE LA VOTACION POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS FACULTADOS POR EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CASO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 213, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si el día de la jornada electoral a las 8:45 horas no se ha instalado la casilla, el Consejo Distrital tomará las medidas necesarias para tal efecto y siempre que no se encuentre presente el Presidente de la misma o su suplente, debiendo designar al personal autorizado para su instalación y verificar que dicho acto se lleve a cabo en términos de ley. En virtud de lo anterior y de conformidad con el artículo invocado, si los Presidentes de las mesas directivas de casilla son sustituidos antes de la hora citada y por ciudadanos que no tienen el carácter de propietarios o suplentes, según las listas autorizadas y publicadas por el órgano electoral competente, o por personas que no fueron doblemente insaculadas y capacitadas, y sin que en ambas hipótesis se dé la intervención del Consejo Distrital respectivo, resulta claro que se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 287, párrafo 1, inciso e) del Código de la materia."

92. "RECEPCION DE LA VOTACION POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS FACULTADOS POR EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CUANDO NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD.- Si de las constancias que obran en autos se desprende una notoria discrepancia entre los nombres de las personas que aparecen en la lista oficial de integración de casillas y los de las personas que actuaron durante la jornada electoral, pero consta en las respectivas hojas de incidentes que los funcionarios faltantes fueron sustituidos por ciudadanos que se encontraban en la casilla para emitir su voto debe entenderse, según la hora en la que se haya instalado la casilla, que las sustituciones fueron realizadas en los términos del artículo 213 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no actualizándose, en consecuencia, la causal de nulidad prevista en el artículo 287, párrafo 1, inciso e) del referido ordenamiento legal."

f) Recibir la votación organismos diversos a los facultados por la legislación vigente. (Art. 287.1, e))

En los términos de la definición proporcionada por el legislador electoral ordinario, "Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales." (Art. 118.1)

No existe otro órgano, independientemente de su naturaleza electoral o extraelectoral, facultado para recibir la votación ciudadana, por tanto, cualquiera infracción al precepto antes citado tipificará la causal de anulación en estudio.

g) Haber mediado dolo en la computación de los votos, siempre que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos y sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, f))

Como el legislador no determinó el significado de la voz dolo, resulta aplicable el concepto elaborado por los tratadistas del Derecho Civil, en el sentido de que es una serie de maquinaciones o artificios (conductas activas y voluntarias), realizadas con la finalidad de engañar a una persona, es decir, de inducirla al error, a la discordancia entre la realidad objetiva y la noción que de ella tenga.

En consecuencia, la conducta dolosa debe quedar plenamente acreditada, cuando se aduzca su existencia al efectuar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla,

como ha considerado la Sala Central del Tribunal en la siguiente tesis de jurisprudencia:

8. "DOLO. PRUEBA DEL.- La existencia del dolo no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada."

Por supuesto, demostrada esta conducta ilícita, deberán ser acreditados plenamente también los otros requisitos, sin los cuales no se actualiza la causal de anulación en comento.

h) Haber mediado error en la computación de los votos, que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos y sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, f))

Tampoco existe en el Código una acepción del vocablo error, definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como el "Concepto equivocado o juicio falso."

En el Derecho Civil se afirma que el error "...es una creencia contraria a la realidad; es decir, un estado subjetivo que está en desacuerdo con la realidad o con la exactitud que nos aporta el conocimiento científico." (7)

Es claro que el error o falso concepto de la realidad al que alude el legislador electoral es el denominado aritmético o

(7) ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Ob. Cit.- Tomo I.- P. 371.

matemático; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho común, en el cual sólo da lugar a la rectificación correspondiente, en el Derecho Electoral es causa de nulidad del acto, puesto que se trata de un "...error en la computación de los votos...", esto es, en la determinación del número de ciudadanos que votó en la casilla, así como el de los votos emitidos en favor de cada partido político o candidato contendiente, el de votos anulados y la cantidad de boletas sobrantes de cada elección. (Art. 227)

Lo anterior significa que el error matemático electoral, cometido al efectuar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla, no es una simple equivocación de cálculo, como se dice y estudia en el Derecho Civil, sino un auténtico vicio de fondo, una infracción a los principios constitucionales de certeza, objetividad y legalidad, que rigen todos los actos del Instituto Federal Electoral.

Esta conclusión se robustece si se tiene presente que el error electoral, para ser tipificado como causal de nulidad, debe beneficiar a un candidato o fórmula de candidatos y ser "...determinante para el resultado de la votación"; de no quedar satisfechos estos dos requisitos adicionales, el error no será suficiente para viciar el acto de escrutinio y cómputo.

Finalmente se debe decir que, para precisar el alcance de la expresión "...determinante para el resultado de la votación",

utilizada por el legislador ordinario, el Tribunal Federal Electoral ha sostenido dos criterios, uno inicial fundamentalmente cuantitativo y otro, en la que se podría llamar su segunda época, esencialmente cualitativo. (8)

Aun cuando fueron varias las tesis de jurisprudencia de la primera época, en las que se refleja el criterio cuantitativo, se puede tomar como el mejor ejemplo la siguiente:

12. "ERROR O DOLO EN LA COMPUTACION DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACION.- El error debe entenderse como cualquier idea o expresión no conforme a la verdad o que tenga diferencia con el valor correcto y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe; el dolo debe entenderse como una conducta que lleva implícita el engaño, el fraude, la simulación o la mentira. El error o dolo será determinante, para el resultado de la votación entre otros casos, cuando el número de votos computados en exceso, resulte igual o mayor a la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación, ya que de no haber existido, el partido que le correspondió el segundo lugar podría haber alcanzado el mayor número de votos."

Para establecer este criterio se ha partido de una presunción lógica, que el error ha beneficiado al candidato o fórmula de candidatos que obtuvo el triunfo en la casilla; no obstante, es una presunción *iuris tantum*, que puede ser desvirtuada con elementos probatorios en contrario.

(8) La denominada primera época corresponde a la aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el procedimiento electoral federal ordinario de 1991 y la segunda al similar procedimiento de 1994, como se deduce de las tesis de jurisprudencia de la Sala Central del Tribunal, que se citan en el presente trabajo, consultables en: **TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.-** Memoria 1994.- Tomo II.- México, D. F., 1995.- Pp. 680 a 719.

De la segunda época es representativa la siguiente tesis de jurisprudencia:

75. "ERROR O DOLO EN LA COMPUTACION DE LOS VOTOS. QUE DEBE ENTENDERSE POR VOTOS COMPUTADOS DE MANERA IRREGULAR PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSAL DE NULIDAD.- Atendiendo a la terminología de las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, los votos computados de manera irregular son los que resulten de las discrepancias que existan entre las cifras relativas a los siguientes rubros: ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal, boletas extraídas de la urna y votación emitida y depositada en la urna; ello por estimarse que la diferencia resultante podría traducirse en un error en el cómputo de los votos."

No obstante el contenido revelador de la tesis de jurisprudencia transcrita con antelación, mucho más claro y trascendente es el texto del criterio relevante sostenido por la propia Sala Central del Tribunal Federal Electoral, al resolver los denominados recursos de inconformidad radicados en los expedientes SC-I-RIN-239/94 y SC-I-RIN-241/94, según se advierte del tenor literal siguiente:

"ERROR O DOLO EN LA COMPUTACION DE LOS VOTOS. CASO EN QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD POR VIOLARSE EL PRINCIPIO DE CERTEZA.- Cuando de la confrontación de todos y cada uno de los datos contenidos en el acta de escrutinio y cómputo, se observa que no existe congruencia entre todas las cifras anotadas, e independientemente de que las diferencias de las inconsistencias entre dichas cifras sean menores en cuantía que el margen de votos obtenidos por el partido político que ocupó el primer lugar y el que obtuvo el segundo, si a juicio de las Salas constituyen un número significativo de votos computados irregularmente, debe considerarse que se vulnera el principio de certeza que ha sido elevado a rango constitucional y que, en consecuencia, procede anular la votación recibida en la casilla respectiva."

Es evidente que no se abandona el criterio cuantitativo, simple y sencillamente se amplía la interpretación de la expresión legal "...determinante para el resultado de la votación...", asumiendo para ello adicionalmente un criterio cualitativo.

i) Permitir sufragar a ciudadanos que carezcan de credencial para votar, siempre que sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, g))

Esta causal de nulidad no tiene excepción, expresa e individualmente señalada en el Código; a pesar de ello, si se tiene presente lo expuesto al explicar los efectos de la sentencia de fondo recaída al recurso de apelación ciudadana, se podrá concluir, sin mayor dificultad, que están facultados para votar, sin credencial, aquellos ciudadanos apelantes que obtengan sentencia favorable del Tribunal Federal Electoral, siempre que éste, en ejercicio de sus atribuciones de plena jurisdicción, otorgue tal consecuencia a su resolución.

j) Permitir sufragar a ciudadanos que no aparezcan en la lista nominal de electores, salvo los casos excepcionales legalmente establecidos, siempre que sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, g))

Lo explicado en el inciso precedente es plenamente aplicable a la presente hipótesis de nulidad, por supuesto, con la

correspondiente adecuación terminológica, al hacer referencia en el primer caso a la credencial para votar y a las listas nominales de electores en el supuesto que ahora se analiza.

Respecto de las salvedades expresamente aludidas por el legislador, éstas se refieren a los representantes de los partidos políticos, acreditados ante las mesas directivas de casilla, caso en el cual pueden sufragar en esos órganos electorales, aún sin aparecer inscritos en la correspondiente lista nominal, al final de la cual se debe agregar su nombre y clave de credencial para votar. (Art. 218.5)

La otra excepción legal se refiere a los ciudadanos en tránsito, esto es, los que se encuentran transitoriamente fuera de su sección electoral. Para ellos se han establecido las casillas especiales, en las que pueden ejercer su derecho a sufragar, siempre que exhiban su credencial para votar, supuesto en el cual deberán quedar asentados en el acta de electores en tránsito, su nombre completo, los datos de su credencial y la elección o las elecciones por las que votaron. (Art. 223)

Así lo ha considerado también la Sala Central del Tribunal, al establecer la tesis de jurisprudencia que literalmente dispone:

102. "SUFRAGAR SIN CREDENCIAL PARA VOTAR O SIN APARECER EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES Y SIEMPRE QUE ELLO SEA DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACION. CUANDO NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD.- De las disposiciones que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se infiere claramente que a fin de que los ciudadanos puedan

ejercer el derecho de voto, es requisito indispensable que presenten la respectiva Credencial para Votar con fotografía y que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, salvo los casos de excepción previstos en los artículos 218, párrafo 5 y 223 del citado ordenamiento legal, que se refieren, respectivamente, al voto de los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas directivas de casilla y al voto de los ciudadanos en las casillas especiales. Sin embargo, a tales situaciones excepcionales se debe agregar el caso de los ciudadanos que cuenten con resoluciones favorables del Tribunal Federal Electoral, recaídas a recursos de apelación interpuestos por ellos y en virtud de las cuales la autoridad electoral responsable es obligada a expedir las credenciales para votar e incluir a los ciudadanos en los listados respectivos, previéndose que, en caso de incumplimiento por parte de dicha autoridad, la copia certificada de los puntos resolutive de las resoluciones emitidas por el Tribunal, conjuntamente con una identificación, deben permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho de voto en la jornada electoral, haciendo dichos documentos las veces de Credencial para Votar con fotografía y de listado nominal de electores, y precisándose además que en caso de que se presente a votar algún ciudadano con la copia certificada de referencia, el Presidente de la mesa directiva de casilla de la sección correspondiente debe acatar la resolución respectiva y permitirle sufragar, reteniendo dicho documento y anotando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral. En consecuencia, resulta incuestionable que la votación emitida en tales circunstancias, no puede configurar la causal de nulidad prevista en el artículo 287, párrafo 1, inciso g) del Código de la materia."

k) Impedir el acceso a la casilla, sin causa justificada, a los representantes de los partidos políticos. (Art. 287.1, h))

Por disposición legal, tienen derecho de acceso a las casillas los representantes de los partidos políticos, debidamente registrados en el respectivo Consejo Distrital y acreditados ante la correspondiente mesa directiva. (Arts. 198, 201, 203, 204 y 219.3, b))

Contrario sensu, no tienen tal facultad las personas que, ostentándose como representantes de un partido político, no satisfagan los requisitos de referencia, caso en el cual será conforme a Derecho la negativa a permitirles el acceso a la casilla.

Tampoco está autorizado el acceso a personas que se encuentren intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas; en consecuencia, si los representantes de los partidos políticos se sitúan en alguna de estas hipótesis, no obstante que hubieren sido debidamente registrados y estuvieren correctamente acreditados ante la mesa directiva, será legal impedirles el acceso a la casilla. (Art. 219.5)

En este sentido cabe señalar que **compete al Presidente de la mesa directiva** "...el ejercicio de la autoridad para preservar el orden, asegurar el libre acceso de los electores, garantizar en todo tiempo el secreto del voto y **mantener la estricta observancia...**" del Código de la materia. (Art. 219.1)

Para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, el mencionado funcionario electoral podrá solicitar, en todo tiempo, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública. (Art. 220.1)

1) Expulsar de la casilla, sin causa justificada, a los representantes de los partidos políticos. (Art. 287.1, h)

En el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de una mesa directiva puede expulsar válidamente de la casilla a los representantes de los partidos políticos, siempre que éstos dejen de cumplir sus funciones, a pesar de haber sido conminados a su cumplimiento; también podrá expulsarlos legalmente cuando alteren el orden o, en cualquier forma, interfieran indebidamente en el normal desarrollo de la votación. (Arts. 219.4 y 220.1)

Es importante señalar que tanto en ésta como en la hipótesis expuesta en el inciso precedente, el ordenamiento jurídico no exige que el hecho sea determinante para el resultado de la votación; lo que significa que es suficiente la comisión de la conducta injustificada para considerar nula la votación recibida en la casilla correspondiente.

m) Ejercer violencia física sobre los miembros de la mesa directiva de casilla, siempre que esta conducta ilícita sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, i))

n) Ejercer violencia física sobre los electores, siempre que sea determinante este hecho para el resultado de la votación. (Art. 287.1, i))

Al establecer las precedentes dos causales de nulidad, de la votación recibida en casilla, el legislador omitió proporcionar

un concepto de la expresión **violencia física**, razón por la cual, ante el caso concreto controvertido, corresponde a las Salas del Tribunal indagar lo que por tal se pretendió decir.

Para este fin es indispensable conocer, en primer término, el significado de la voz **violencia**, que Manuel Ossorio define como "Acción y efecto de **violentar**; de aplicar medios violentos a cosas o a personas para vencer su resistencia."

Agrega el autor en consulta que "Las repercusiones jurídicas de ese proceder son tanto de orden civil como penal. Con respecto al primero, porque representa un acto atentatorio a la libre voluntad de las personas en la realización de los actos jurídicos, por lo cual es causa de nulidad de los mismos." (9)

Por su parte, el jurista Guillermo Cabanellas propone, entre otras, las siguientes acepciones del vocablo **violencia**: "Coacción, para que alguien haga aquello que no quiere, o se abstenga de lo que sin ello se querría o se podría hacer" y "Modo compulsivo o brutal para obligar a algo." (10)

El género **violencia**, por regla, se clasifica en dos especies: **violencia física o material y violencia moral**; a la primera se

(9) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1992.- P. 786.

(10) Ob. Cit.- Tomo VIII.- P. 389.

le identifica con la **fuerza** y a la segunda con la **intimidación, miedo o temor.**

De la fuerza dice Cabanellas que es "Todo atropello o acto opuesto a razón o derecho", que su inclusión en un Diccionario Jurídico "...constituye a la vez una necesidad y un contrasentido... por cuanto **fuerza** se contrapone a **derecho**; ya que recurre a ella quien no cuenta con éste, o quien no quiere usar de su **derecho** como en **Derecho** procede..."

Agrega Guillermo Cabanellas que "En la esfera civil principalmente y en sentido muy generalizado, por **fuerza** se entiende el acto de obligar injustamente a otro, usando de mayor o menor violencia, a hacer lo que no quiere, a sufrir lo que rechaza, a dar algo contra su voluntad o a abstenerse de aquello que quiere y puede lícitamente hacer. En principio, como vicio del consentimiento, invalida el acto jurídico, y puede originar además una sanción penal para quien a tal **fuerza** recurra." (11)

Adicionándole el calificativo "**irresistible**", Manuel Ossorio dice de la **violencia física** que es "La fuerza material ejercida sobre o contra una persona, a fin de lograr que preste su consentimiento para la formalización de un acto jurídico, vicia este consentimiento y torna anulable, a pedido de parte, el acto jurídico en cuestión." (12)

(11) Ob. Cit.- Tomo IV.- P. 128.

(12) Ob. Cit.- P. 786.

Coincidiendo esencialmente en los conceptos citados, el jurista mexicano Rafael Rojina Villegas considera que "Existe violencia física cuando por medio del dolor se coacciona la voluntad a efecto de que se exteriorice en la celebración de un acto jurídico. También existirá cuando por la fuerza se priva a otro de su libertad o de sus bienes, o se le hace daño, para lograr el mismo objeto; o bien, cuando merced a la misma fuerza se pone en peligro la vida, la honra, la libertad o una parte considerable de los bienes de la víctima."(13)

En este orden de ideas se puede concluir que la violencia física, a que alude el legislador electoral, es la conducta ilícita consistente en usar la fuerza material para ubicar a los electores en la necesidad de emitir su voto en favor de un específico partido político, candidato o fórmula de candidatos, siempre que este hecho ilícito sea la causa determinante de la voluntad ciudadana, en la realización de la conducta exigida por el autor de la violencia.

Por supuesto, para concretar la causal de anulación que se analiza no es suficiente el uso ilícito de la violencia física y que ésta sea la causa eficiente para que los ciudadanos emitan su voto en el sentido exigido por el victimario; es requisito *sine qua non* que tal conducta sea determinante para el resultado de la votación.

(13) Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 387 y 388.

A fin de acreditar este requisito legal, conforme al criterio cuantitativo explicado al estudiar el error en el escrutinio y cómputo, es imprescindible conocer cuántos ciudadanos votaron en las mencionadas circunstancias de violencia y cuántos votos de diferencia hubo entre los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugar en la votación recibida en la casilla impugnada, pues, si el número de sufragios emitidos ilegalmente es igual o superior a esa diferencia, será determinante para el resultado de dicha votación, siendo intrascendente en la hipótesis contraria.

o) Ejercer presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla, siempre que sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, i))

p) Ejercer presión sobre los electores, siempre que sea determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, i))

De la violencia moral se ha dicho que es sinónimo el miedo, temor o intimidación.

Al definir esta última voz, el jurista Guillermo Cabanellas afirma que es la "Acción y efecto de intimidar. 1. Eficacia anímica. En zona de colindancia del Derecho con la Psicología... El que cede a la amenaza de una pistola, aun cuando podría resistirse, y morir dentro de las probabilidades, no muestra su

voluntad; expresa su rendición o sumisión ante lo que **no quiere**, pero **no puede superar**."

Del vocablo intimidar, dice el autor consultado que consiste en "Infundir miedo; inspirar el temor racional de sufrir un mal grave e inminente en la propia persona o bienes o en las personas más apreciadas por el amenazado." (14)

Como se puede advertir, si bien la expresión violencia física debe ser entendida en los términos expuestos con antelación, el vocablo "**presión**", utilizado por el legislador electoral federal, no es equiparable a **violencia moral**, a pesar de que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como "Fuerza o coacción que se hace sobre una persona o colectividad", proporcionando de la palabra coacción el siguiente significado: "Fuerza o violencia que se hace a una persona para precisarla a que diga o ejecute alguna cosa."

La dicción **presión** es de contenido más amplio, de mayor cobertura, quedando incluida en ella el significado del llamado **temor reverencial** del Derecho común, esto es, el sentimiento de desagradar a las personas con quienes existen vínculos de sumisión y respeto; asimismo, la presión abarca cualquiera otra circunstancia que impida la espontánea, la libre, manifestación de la voluntad personal, al momento de emitir el voto en favor de un partido político, candidato o fórmula de candidatos.

(14) Ob. Cit.- Tomo IV.- Pp. 484 y 485.

En este particular se debe atender al sentido figurado señalado en el Diccionario de Ramón García-Pelayo y Gross, al decir que presión es el "Influjo poderoso ejercido sobre alguien."

De la lectura de la siguiente tesis de jurisprudencia se deduce que así lo ha considerado también la Sala Central del Tribunal:

88. "PROSELITISMO. CUANDO CONSTITUYE CAUSAL DE NULIDAD DE LA VOTACION RECIBIDA EN LA CASILLA.- La causal de nulidad prevista en el artículo 287, párrafo 1, inciso i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se compone de tres elementos: a).- Que exista violencia física o presión; b).- Que se ejerza sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores; y c).- Que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación. Con base en lo anterior cuando el partido político recurrente acredite que hubo proselitismo en la zona de la casilla, esto se traduce como una forma de presión sobre los electores con el fin de influir en su ánimo para obtener votos en favor de un determinado partido político o fórmula de candidatos, lesionando de esta manera la libertad y el secreto del sufragio. Sin embargo, para que proceda declarar la nulidad de la votación recibida en la casilla donde se acreditó el proselitismo, es menester que el partido político recurrente demuestre que fue determinante para el resultado de la votación."

Esta causal quedará satisfecha únicamente cuando la conducta ilícita sea de tal envergadura, que la cantidad de votos emitidos ilegalmente resulte determinante para el sentido de la votación recibida en la casilla.

q) Impedir, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos, si esto es determinante para el resultado de la votación. (Art. 287.1, j))

El legislador ordinario no estableció en el Código alguna causal específica que justifique la conducta de impedir a los ciudadanos el ejercicio de su deber-derecho de voto; sin embargo, de la regulación genérica del desarrollo de la jornada electoral se infiere claramente que no se debe permitir votar al ciudadano que se presente con una credencial que no le pertenezca o cuyo documento tenga muestras de alteración (Art. 217.5); tampoco debe votar el ciudadano que se presente con el dedo pulgar impregnado con tinta indeleble, salvo que exista causa plenamente justificada para llegar a la convicción de que no es ilícita esta situación. (Art. 218.4, b))

Asimismo, se debe impedir votar a los ciudadanos que concurren intoxicados, bajo el influjo de enervantes, embozados o armados y los que notoriamente estén privados de sus facultades mentales. (Art. 219.5)

Finalmente, se puede impedir válidamente el ejercicio del deber-derecho de voto a los ciudadanos que, de cualquier manera, alteren el orden en la casilla o interfieran en la normal emisión y recepción de la votación; caso en el cual podrán ser retirados de la casilla por las fuerzas de seguridad pública, a petición del Presidente de la mesa directiva. (Art. 220.1)

Es conveniente destacar que, conforme al criterio cuantitativo ya explicado y reiterado, esta conducta ilícita de impedir votar

a los ciudadanos, sin que para ello exista causa justificada, sólo podrá motivar la declaración de nulidad cuando sea determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla impugnada.

A manera de corolario, en la exposición de las causales de nulidad de la votación emitida en una o más casillas, es factible proponer su clasificación en dos especies, una, identificada con la denominación común de **causales simples** y, otra, que agrupa las restantes hipótesis bajo la expresión: **causales complejas**. (15)

Dentro de la primera clase quedan ubicados los supuestos previstos en los incisos **a, b, c, d, e, y h**, del párrafo 1 del artículo 287 del Código, que tipifican, simple y sencillamente, una conducta ilícita, sin mayores requisitos.

En cambio, en los incisos **g, i y j** del precepto en cita, el legislador estableció **causales complejas de nulidad** porque, además de señalar la conducta ilícita, exigió que ésta sea determinante para el resultado de la votación emitida en la casilla, lo que significa que no es suficiente la demostración plena de la ejecución del hecho, sino que también se debe acreditar fehacientemente el segundo requisito, que es y porqué lo es, determinante para el sentido de la votación recibida.

(15) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- El Principio... .- Pp. 697 y 698.

El grado de complejidad en comento es mayor en las hipótesis del artículo 287, párrafo 1, inciso f del Código, porque a más de requerir la realización fáctica de la conducta dolosa o errónea, se exige que ésta beneficie a un candidato o fórmula de candidatos, siendo simultáneamente determinante para el resultado de la votación, lo cual significa que se han de probar indubitadamente no sólo los dos extremos ya indicados, sino también el tercer requisito, sin el cual no habrá nulidad, esto es, el beneficio producido en favor de un candidato o fórmula de candidatos.

Concluido el estudio de las causales de nulidad de la votación recibida en la casilla, se considera oportuno analizar ahora las diversas hipótesis de nulidad de las elecciones.

Tratándose de la elección de diputados de mayoría relativa, se consignan normativamente los siguientes supuestos de nulidad:

- a) Que una o más causales de nulidad de la votación, recibida en la casilla, se actualice en un mínimo equivalente al **20% del total de las casillas** instaladas en el distrito electoral uninominal correspondiente; (Art. 288.1, a)
- b) Que no se instalen las casillas en el **20% de las secciones** en que se divida el distrito electoral y, consecuentemente, la votación no sea recibida, (Art. 288.1, b)) o

c) Que los dos integrantes de la fórmula de candidatos sean inelegibles. (Art. 288.1, c))

Similar a la situación antes mencionada se presenta en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, efectuada en una entidad federativa, tipicándose las siguientes causales de nulidad:

a) Que una o más causales de nulidad de la votación, recibida en casilla, se actualice en un mínimo equivalente al 20% de las secciones de la entidad respectiva; (Art. 289.1, a))

b) Que no se instale casilla alguna en el 20% de las secciones que conforman la entidad y, por ende, la votación no sea recibida, (Art. 289.1, b)) o

c) Que los dos integrantes de la fórmula de candidatos sean inelegibles. (Art. 289.1, c))

En este último supuesto el legislador ordinario aclaró que "...la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles." (Art. 289.1, c) in fine)

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico vigente no se hizo idéntica aclaración en tratándose de la elección de diputados,

lo cual induce a pensar que en este supuesto sí se afecta al procedimiento electoral en su totalidad.

A pesar de la omisión legal mencionada, al resolver alguna controversia específica, en la que se haga valer esta análoga situación, probablemente el órgano jurisdiccional competente se vea en la necesidad de tomar en consideración el principio jurídico de que donde hay la misma razón debe existir la misma disposición, sin olvidar, por supuesto, los diversos principios característicos de la teoría de las nulidades, en el sentido de que no hay nulidad sin ley y que la nulidad no se puede declarar por simple analogía; tampoco por mayoría de razón o por razones de equidad.

También es importante destacar la diferencia legal entre las dos causales de nulidad enunciadas en primer lugar, puesto que para la elección de diputados de mayoría relativa, el legislador estableció la necesidad de que una o más hipótesis de anulación de la votación, recibida en las casillas, se actualice en el 20% del total de las instaladas en el correspondiente distrito electoral uninominal.

En cambio, para estar en aptitud jurídica de declarar la nulidad de una elección de senadores, de mayoría relativa, el propio legislador exige la concreción de las causales de nulidad de la votación en el 20% de las secciones que conforman la respectiva entidad federativa, lo cual constituye una hipótesis diversa a

la precisada en el párrafo que antecede, toda vez que en una sección se pueden instalar dos o más casillas, según sea el caso particular.(16)

Antes de concluir este punto es necesario señalar la existencia de la que, en la práctica jurisdiccional, se ha calificado como causal genérica de nulidad de las elecciones, de diputados y senadores, consistente en la realización generalizada de violaciones substanciales durante el desarrollo de la jornada electoral, en el distrito o en la entidad federativa correspondiente, siempre que sea determinante para el resultado de la elección. (Art. 290.2)

Una interpretación clara e interesante, de la causal genérica de nulidad de las elecciones, es la que ha efectuado la Sala Central del Tribunal, al resolver el recurso de inconformidad

(16) Es oportuno recordar que cada sección electoral debe tener un mínimo de cincuenta electores y un máximo de mil quinientos (Arts. 155.3 y 192.1), debiéndose instalar, por regla, una casilla por cada setecientos cincuenta ciudadanos o fracción, para recibir sus votos (Arts. 118.3 y 192.2); sin embargo, se podrán instalar varias casillas en una sección, cuando por sus condiciones geográficas resulte difícil el acceso de todos los ciudadanos a un mismo sitio. (Art. 192.4)

También se instalarán cuantas casillas sean necesarias en aquellas secciones que, por el crecimiento demográfico, tengan más de mil quinientos electores inscritos en la respectiva lista nominal; en este supuesto, para determinar el número de casillas a instalar, se dividirá alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos entre setecientos cincuenta, siguiendo la regla mencionada al principio del párrafo precedente. (Art. 192.3)

Finalmente, en las secciones que determine el Consejo Distrital competente, se instalarán casillas especiales, para recibir la votación de los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera de la sección que les corresponde, en función de su domicilio. (Arts. 192.5 y 197.1)

radicado en el expediente SC-I-RIN-199/94, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática.

El 5 de octubre de 1994, al resolver la mencionada inconformidad, por unanimidad de votos, la Sala Central del Tribunal llegó a la conclusión de que era conforme a Derecho declarar la nulidad de la elección de diputados, de mayoría relativa, efectuada en el IV Distrito Electoral Federal del Estado de Puebla, por haberse concretado la causal genérica en estudio, sosteniendo al efecto la siguiente tesis:

"CAUSAL GENERICA DE NULIDAD. INTERPRETACION DE LA.- Conforme a una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables, se llega a las siguientes conclusiones: a).- Las violaciones a las que se refiere el artículo 290, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en la parte final de su texto también califica de "irregularidades", pueden ser las que se contemplan como causales de nulidad según el artículo 287 del Código de la materia, pero no únicamente éstas sino también cualquiera otra transgresión a la ley que se manifieste en un acto contrario a su texto o que implique que la ley no fue observada o fue indebidamente interpretada. Para que tales violaciones o irregularidades satisfagan el primero de los presupuestos de la norma, tienen que darse en forma generalizada, es decir, que si bien no actualizan causal de nulidad individualmente consideradas, constituyen por su amplitud una evidencia de que el desarrollo de la jornada electoral no cumplió con los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad que deben imperar en toda elección; por ello, el Tribunal Federal Electoral como garante de que los actos electorales se sujeten invariablemente a tales principios, debe estimar objetivamente todos aquellos aspectos particulares del desarrollo de la elección para determinar la validez o nulidad de los resultados de la misma; b).- El segundo de los presupuestos del precepto legal mencionado, consiste en que las violaciones realizadas sean sustanciales. Esta característica debe entenderse en el sentido de que tales violaciones o irregularidades atenten contra cualquiera de los elementos esenciales de la jornada

electoral, es decir, que sean irregularidades que pongan en entredicho, principalmente, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos y la debida integración de los órganos receptores de la votación. Al estar en presencia de violaciones sustanciales, se afecta la razón misma de la jornada electoral, que tiene como fin recibir la votación de los electores, y conforme al resultado numérico de ella, decidir quiénes han de desempeñar los cargos de elección popular; c).- El tercer presupuesto de la norma, es el relativo a que las violaciones sustanciales que se den en forma generalizada en el distrito electoral sean determinantes para el resultado de la elección. Este elemento que en nuestra legislación, como en la mayoría de los países, tiene un especial importancia cuando se ha de juzgar sobre la validez de una elección, hasta ahora, ha sido interpretado por el Tribunal Federal Electoral en la mayoría de los casos, con un criterio numérico o aritmético, para deducir si el error en el cómputo de los votos es determinante. Sin embargo, es indiscutible que otras consideraciones que atañen al fondo de una elección son de tanta importancia, o más, que el criterio puramente aritmético. Conforme a lo dispuesto por la parte final del párrafo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios rectores de la función electoral, son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Basta que no se satisfaga uno sólo de los citados principios, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección; d).- Finalmente, por la naturaleza de las irregularidades constatadas y por los elementos de juicio que obren en autos, si no hay razón alguna para imputar tales irregularidades al partido recurrente, debe tenerse por satisfecho el cuarto y último elemento de los presupuestos de la norma legal y, en consecuencia, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 290, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas del Tribunal deben declarar la nulidad de la elección."

En este aspecto es imprescindible recordar que, por ser contraria al principio de conservación de los actos jurídicos, la declaración de nulidad es la máxima sanción que se puede decretar, por contravenir las disposiciones reguladoras de la materia correspondiente. Pero esta situación adquiere una dimensión más trascendente todavía en el ámbito electoral, en el

que no sólo se anula el acto realizado por quien es causante o beneficiario de la nulidad, sino que involucra inclusive a aquellos que actuaron conforme a Derecho al ajustar su conducta al principio constitucional de legalidad, no obstante lo cual se ven afectados por la conducta de otros, que alcanza a viciar la legalidad, no de votos individualmente considerados, sino de la votación total emitida en una casilla o incluso a la elección misma, realizada en un distrito electoral uninominal en la elección de diputados de mayoría relativa o en toda una entidad, tratándose de la elección de senadores por el mismo principio.

En consecuencia, para que una Sala del Tribunal Federal Electoral esté en aptitud jurídica de declarar la nulidad de una elección, no es suficiente que en autos haya quedado plenamente acreditada la tipificación de alguna de las hipótesis de anulación expresamente establecidas en el Código, sino que es necesaria también la convicción de que tal situación ilegal ha sido determinante para el resultado de la elección controvertida. (Art. 290.1)

Finalmente, sin excepción alguna, se debe tomar en consideración que los partidos políticos disconformes, al interponer sus recursos, no podrán invocar válidamente en su favor hechos, actos o circunstancias tipificadas por el legislador electoral ordinario como causales de anulación, si ellos mismos las han provocado de manera dolosa, atento al principio jurídico de que nadie puede prevalerse de su propio dolo. (Art. 291.1)

4.3 Procedibilidad subjetiva

4.3.1 Legitimación activa

Por disposición expresa del ordenamiento jurídico que rige la materia, los partidos políticos son los titulares exclusivos de la legitimación activa en la causa, ningún otro sujeto de Derecho Electoral Federal puede interponer válidamente el recurso de inconformidad. (Arts. 295.1, c); 301.1 y 312.1, a)

Sin existir disposición expresa al respecto, en principio es correcto afirmar que puede asumir el carácter de recurrente o demandante cualquier partido político que hubiese intervenido en el procedimiento electoral respectivo, con candidatos propios o de coalición en la elección que motive la controversia.

No obstante, siendo la finalidad del sistema de medios de impugnación otorgar definitividad a las distintas etapas del procedimiento electoral y garantizar que todos los actos y resoluciones se ajusten invariablemente al principio de legalidad, según disposición de la Ley Suprema de la Federación, resulta inquietante y lógico el problema que pudiera plantear un partido político al aducir que, conforme a su naturaleza constitucional de entidad de interés público, sí está legitimado para interponer el recurso de inconformidad, aun sin haber participado con candidatos en una determinada elección.

A su primer razonamiento podría agregar el compareciente el argumento de que su interés jurídico radica en preservar el aludido principio de legalidad, establecido en la Carta Magna.

Difícilmente se podría desechar el recurso, considerándolo notoriamente improcedente, aduciendo falta de legitimación activa o de interés jurídico en el recurrente. (Art. 313.2, c))

4.3.2 Legitimación pasiva

La legitimación pasiva está vinculada, de manera inmediata y directa, con el acto o resolución de la autoridad electoral que es objeto de impugnación.

Si se cuestiona la validez de la elección de diputados de mayoría relativa, la autoridad electoral demandada o responsable sólo puede ser el Consejo Distrital que haya efectuado el cómputo y emitido la correspondiente declaratoria de validez y mayoría, otorgando la respectiva constancia.

La misma situación prevalece si se impugnan los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación recibida en una o más casillas o por error aritmético en el cómputo, siempre que se trate de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o de diputados de mayoría relativa.

Si el acto impugnado es la elección de senadores de mayoría relativa, la autoridad responsable será el Consejo Local de la entidad correspondiente.

Lo mismo sucederá cuando se cuestione la legalidad de los resultados consignados en el acta de cómputo de entidad, en la elección mencionada, siempre que se haga valer la nulidad de la votación recibida en una o más casillas o el error aritmético al efectuar el cómputo correspondiente.

Para el supuesto de que, aduciendo error aritmético, se impugnen los resultados consignados en las actas de cómputo de circunscripción, en la elección de diputados de representación proporcional, la autoridad demandada o responsable será el Consejo Local del Instituto, que tenga su sede en la ciudad capital designada cabecera de circunscripción plurinominal.

4.4 Procedibilidad formal

Tema de gran trascendencia en el examen del denominado recurso de inconformidad es su procedibilidad formal, que atiende a los requisitos formales que se deben satisfacer al interponer este medio de impugnación.

No obstante que han sido previamente explicados, al estudiar el recurso genérico de apelación, dada la importancia de la

impugnación que ahora se analiza, resulta conveniente reiterar la enunciación de los ya expuestos, amén de comentar los que son particulares de la llamada inconformidad.

En los términos de los párrafos 1 y 2 del artículo 316 del Código, los requisitos son los siguientes:

a) Interponer el recurso por escrito. (Art. 316.1, a))

No es factible interponer válidamente la impugnación en estudio por ningún otro medio; no puede ser verbal, por signos inequívocos, por comparecencia o cualquiera otra forma de comunicación, siempre e invariablemente debe ser por escrito.

b) Que el documento recursal contenga la firma autógrafa del promovente. (Art. 316.1, g))

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la voz **firma** en los siguientes términos: "Nombre y apellido, o título, de una persona, que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice." También significa "Nombre y apellido, o título, de la persona que no usa rúbrica, o no debe usarla, puesto al pie de un documento."

Por su estrecha vinculación con la **rúbrica**, es importante tener presente que el Diccionario en consulta define esta voz como el

"Rasgo o conjunto de rasgos de figura determinada, que como parte de la firma pone cada cual después de su nombre o título."

En la moderna práctica cotidiana, el nombre de las personas que intervienen en la elaboración de un documento, por regla, no es escrito por sí mismas, sino por medios mecánicos, como la computadora, la imprenta, la máquina de escribir, etc., razón por la cual actualmente ha adquirido mayor relevancia la rúbrica que, por lo general, sí es puesta del puño y letra de su autor.

Hecha la aclaración precedente es oportuno anotar que escrito y firma autógrafa constituyen un binomio jurídico indisoluble, toda vez que la firma o rúbrica sin documento, generalmente, nada expresa y el escrito sin firma o rúbrica es por regla intrascendente, por devenir en simple anónimo, que a nadie beneficia, que no se puede atribuir en autoría a una determinada persona, que no autentica la voluntad exteriorizada por algún sujeto de Derecho en particular.

La firma y rúbrica o sólo una de ellas, la mayor de las veces esta última, debe constar al final del texto, en algunos casos por disposición expresa de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en otros, por observar la costumbre establecida, responsabilizando al signante del documento en su integridad.

Igualmente, por costumbre, se estila rubricar cada una de las hojas que constituyen el documento, a fin de proporcionar mayor

seguridad jurídica, bajo la certeza de que todas ellas contienen la manifestación de voluntad del signante, amén de que difícilmente se podrán substituir las hojas anteriores a la que contiene la firma completa.

En materia procesal electoral federal no existe disposición alguna al respecto, por tanto, conforme a la costumbre, se acepta que la firma autógrafa del promovente se asiente al final del escrito recursal; sin embargo, existe una corriente de opinión, favorable a los intereses de los recurrentes, que admite la posibilidad de que la firma obre en cualquier parte del ocurso y no necesariamente al final del documento.

c) Que el promovente mencione su nombre y la calidad jurídica con la que promueve. (Art 316.1, c) y g))

Cabe recordar que los partidos políticos son personas morales, que obran y se obligan por conducto de los órganos que los representan, ya sea por disposición de la ley aplicable o bien de sus escrituras constitutivas o de sus estatutos. (Arts. 27 y 28 del Código Civil)

A su vez, estos órganos actúan necesariamente por conducto de personas físicas, dando eficacia práctica a su representación.

En este orden de ideas, el partido político disconforme sólo puede interponer el recurso por conducto de su

representante acreditado ante el órgano electoral, distrital o local, que declaró la validez de la elección impugnada o que realizó el cómputo y otorgó la respectiva constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría. (Art. 301.2, a))

Asimismo, puede representar al partido recurrente cualquiera de los miembros del comité ejecutivo nacional, estatal o municipal correspondiente a la cabecera distrital o sus equivalentes, conforme a la particular organización del partido impugnante. En esta hipótesis se acreditará la personería con el nombramiento, hecho de acuerdo con lo previsto en los estatutos del partido político interesado. (Arts. 301.2, b) y 316.1, c))

También tienen legitimación procesal los mandatarios o apoderados de los partidos políticos, siempre que el poder o el mandato sea otorgado por el funcionario partidista que tenga facultades para ello, en los términos de la escritura constitutiva correspondiente y de sus estatutos, amén de hacer constar en escritura notarial el contrato de mandato o el otorgamiento del poder. (Art. 301.2, c))

Esta representación sólo se podrá acreditar con el respectivo testimonio notarial, que se deberá anexar al escrito recursal.

Excepción hecha de los representantes mencionados, nadie más puede comparecer, válidamente, en defensa de los intereses de los partidos políticos disconformes.

Es de elemental lógica-jurídica que, para identificar de manera indubitable al promovente y estar en aptitud de constatar fehacientemente su personería, resulta indispensable que precise su nombre y calidad jurídica en el escrito recursal, porque sin estos datos fundamentales es imposible llegar al conocimiento y comprobación mencionados.

d) El promovente debe precisar la denominación del partido político recurrente y su domicilio para oír y recibir notificaciones (Art. 316.1, b)); si no proporciona el primer dato, la Sala competente del Tribunal carecerá de los elementos suficientes y necesarios para determinar si el posible impugnante tiene o no legitimación en la causa e incluso si tiene o no interés jurídico.

e) Mencionar expresamente el acto impugnado. (Art. 316.1, d))

No obstante que el precepto legal impone literalmente al recurrente el deber de mencionar "La elección que se impugna, señalando expresamente si se objeta el cómputo, la declaración de validez de la elección y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias respectivas" (Art. 316.2, a)), lo cierto es que de su régimen jurídico se desprende que los actos impugnables son exclusivamente los cómputos y las declaraciones de validez de las elecciones, como se ha explicado en este Capítulo, al exponer la procedibilidad objetiva de la inconformidad.

Por tanto, en el escrito recursal se debe mencionar individualmente la elección impugnada o, en su caso, el cómputo específico cuya legalidad se cuestiona, esto es, se debe precisar si se trata de uno de naturaleza distrital, de entidad o de circunscripción y, lógicamente, a qué distrito uninominal, entidad federativa o circunscripción plurinominal corresponde. (Art. 316.2, a) y b))

Si la impugnación del cómputo y el otorgamiento de la constancia de mayoría obedece a inexactitud matemática, se debe precisar en qué consiste el error; en cambio, si la ilegalidad aducida está basada en la nulidad de la votación recibida en casilla, se deben señalar individualmente todas las casillas que motivan el recurso, amén de individualizar también las causales de nulidad que se invocan en cada caso. (Art. 316.2, c))

Cabe aclarar que, por disposición expresa del legislador, "En ningún caso se podrá impugnar más de una elección con un mismo recurso." (Art. 316.2, a))

f) Mencionar expresamente al Consejo, distrital o estatal, del Instituto Federal Electoral que asuma el carácter de autoridad responsable, por haber declarado la validez de la elección impugnada, efectuado el cómputo respectivo u otorgado la constancia de mayoría y validez o la de asignación de primera minoría, según sea el caso particular.

g) El disconforme debe mencionar, de manera expresa y clara, las situaciones de hecho que motivan la interposición del recurso. (Art. 316.1, e))

Este requisito es de especial importancia, porque de una correcta narración de los hechos se pueden deducir, con meridiana pulcritud, los agravios causados al recurrente, que no pudo o no supo expresar claramente en su inicial escrito recursal, recayendo en el Tribunal la necesidad de efectuar la suplencia del deficiente planteamiento del recurso, especialmente en la cita de los preceptos infringidos y en la aludida expresión clara de los agravios.

Al efectuar esta suplencia parcial, a partir de los agravios deficientemente expresados y de los hechos narrados, el Tribunal hace realidad el aforismo latino *iura novit curia*, esto es, que el juzgador conoce el Derecho y, por supuesto, lo aplica.

Entre los hechos, que debe narrar el recurrente, tiene especial relevancia el señalamiento preciso de los escritos de protesta presentados, en tiempo y forma, por el partido político disconforme. Esta trascendencia singular obedece a la doble naturaleza jurídica de la protesta, en tanto que es requisito de procedibilidad de la inconformidad y medio para establecer la existencia de presuntas violaciones, cometidas durante el día de la jornada electoral. (Art. 296.1)

h) En el recurso se deberán citar, de manera expresa y clara, los preceptos jurídicos presuntamente infringidos por la autoridad responsable, bien sea por indebida aplicación o por no haberlos aplicado, siendo aplicables. (Art. 316.1, e))

i) Es también a cargo del partido político recurrente la carga procesal de manifestar, de manera expresa y clara, los agravios que le causa el acto impugnado. (Art. 316.1, e))

Cabe señalar que por la voz agravios se entiende, en la práctica jurisdiccional electoral, a lo que en otras áreas del Derecho Procesal se denomina técnicamente **conceptos de agravio**, expresión que significa no sólo el señalamiento preciso, en el escrito de impugnación, del acto o resolución de autoridad que lesiona la esfera jurídica de algún sujeto de Derecho en particular, sino también la cita de los preceptos jurídicos infringidos, ya sea por falta de aplicación o por haberlos aplicado indebidamente, así como la manifestación de los razonamientos lógico-jurídicos, para crear la convicción de que efectivamente el acto impugnado no se ajustó a Derecho, razón por la cual debe ser modificado o anulado.

En relación con la aludida carga procesal de expresar conceptos de agravio es necesario aclarar que la institución de la suplencia, a cargo del Tribunal, de ninguna manera significa substitución de los deberes del impugnante; la suplencia tiene

lugar exclusivamente cuando el disconforme no expresa claramente sus conceptos de agravio, siendo inaplicable cuando omite, de manera absoluta, la satisfacción del correlativo requisito *sine qua non* del escrito recursal, como lo ha establecido en la siguiente tesis de jurisprudencia la Sala Central del máximo órgano jurisdiccional federal en materia electoral:

103. "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACION DE LOS AGRAVIOS. ALCANCE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- Las Salas del Tribunal Federal Electoral, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 316, párrafo 4, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **deben suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios, mas no la omisión de los mismos**, considerando los agravios y hechos en que se fundan las impugnaciones del partido recurrente no como meras expresiones abstractas o genéricas, o bien, como simples apreciaciones subjetivas, sino realizando su estudio y análisis, vinculándolos con los hechos que el recurrente invoca como ilegales y con las demás disposiciones jurídicas que igualmente señale como violadas, inclusive con aquellas que sean objeto de alguna infracción y que omita citar el inconforme, *jura novit curia*, administrando las pruebas y los demás elementos que constan y se desprenden de autos, tanto los aportados por las partes y el tercero interesado como los que requiera el Tribunal Federal Electoral para mejor proveer, *pars est in toto*, ya que el expediente debe ser objeto de un estudio exhaustivo e integral, en observancia de lo previsto por los artículos 316, párrafo 4, así como 326, párrafos 1 y 3 del Código invocado."

Similares, a los antes externados, son los razonamientos lógico-jurídicos que informan la tesis de jurisprudencia de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, la cual es al tenor literal siguiente:

10. "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACION DE LOS AGRAVIOS. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA JURISDICCION

ELECTORAL.- EL Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 316 establece como carga procesal para los partidos políticos los requisitos que deben cumplir los escritos por los que se interpone un recurso, y entre ellos, en su inciso e) establece que se debe "mencionar de manera expresa y clara los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación". Este requisito debe cumplirse en principio, no obstante que la propia ley electoral en el mismo artículo, en su párrafo 4, inciso d), establece una suplencia parcial al señalar que "cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente". De lo anterior se deduce que los recurrentes siguen teniendo la obligación de mencionar de manera expresa y clara los agravios, y que si no lo hacen en esa forma, pero existen ellos deficientemente argumentados, las Salas de Primera Instancia del Tribunal Federal Electoral deben suplir dicha deficiencia, siempre y cuando puedan deducirlos claramente de los hechos expuestos en el recurso. Consecuentemente, la regla de la suplencia establecida en el ordenamiento electoral presupone los siguientes elementos ineludibles: a) que haya expresión de agravios, aunque ésta sea deficiente; b) que existan hechos; y c) que de los hechos las Salas puedan deducir claramente los agravios. Es claro que el legislador le dió a las Salas una amplia facultad discrecional para deducir los agravios y en consecuencia éstas lo pueden hacer si encuentran en el recurso de inconformidad hechos, señalamiento de actos o, inclusive, invocación de preceptos legales, de los cuales puedan deducirse los agravios que pretende hacer valer el recurrente. No obstante lo anterior, las Salas no deben, bajo el argumento de la aplicación del principio de exhaustividad de la sentencia, introducir, inventar o crear agravios que no puedan ser deducidos claramente de los hechos. Es concluyente por lo tanto, que el principio de exhaustividad tiene su límite, por una parte, en las facultades discrecionales, que no arbitrarias, de las Salas para deducir de los hechos los agravios y por otra, en los planteamientos mismos de los recurrentes. Cualquier exceso a dichos límites viola la ley electoral y en consecuencia, ello puede ser argumentado ante la Sala de Segunda Instancia como agravio, el cual deberá ser estudiado en estricto derecho, en virtud de que el recurso de reconsideración, su tramitación y resolución, así como la actuación de la Sala de Segunda Instancia, se rige por tal principio, por lo cual no hay posibilidad de suplencia del derecho ni de agravios o de su deficiente argumentación."

Finalmente es oportuno advertir que los conceptos de agravio, expresados en el escrito de inconformidad, deben guardar relación inmediata y directa con el acto impugnado, porque sin el cumplimiento de este requisito *sine qua non* el recurso deviene notoriamente improcedente, siendo desechable de plano. (Art. 313.2, g))

j) Ofrecer y aportar elementos probatorios. (Art. 316.1, f))

En el escrito de inconformidad el recurrente debe cumplir la carga procesal consistente en ofrecer los elementos probatorios idóneos para acreditar la veracidad de sus afirmaciones, salvo cuando se trate de hechos notorios, imposibles o reconocidos y cuando verse la litis sobre puntos de Derecho exclusivamente. (Arts. 316.1, f) y 330.1)

La aportación de las pruebas ofrecidas debe ser precisamente al momento de interponer el recurso o dentro del plazo previsto para hacer valer la inconformidad; ningún elemento probatorio aportado fuera de los mencionados momentos será tomado en consideración al resolver la impugnación. (Art. 329.1 y .2)

Por esta razón, cuando los medios probatorios ofrecidos por el disconforme no obren en su poder, al presentar el escrito recursal, debe solicitar al Tribunal que los requiera a la autoridad, siempre que, con la respectiva copia sellada,

demuestre que los solicitó por escrito, oportunamente, sin que el órgano competente se los hubiese entregado. (Art. 316.1, f))

En su caso, se deberá señalar en el ocurso qué pruebas se aportarán, dentro del plazo legal, al haber sido ofrecidas pero no anexadas al escrito de inconformidad. (Art. 316.1, f))

Es igualmente importante mencionar la relevancia particular que adquiere en este punto el escrito de protesta. (Art. 296.1)

Al constituir un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones cometidas durante el día de la jornada electoral, pero sobretodo al ser requisito de procedibilidad del recurso de inconformidad, es aconsejable mencionar con toda precisión qué escritos de esta naturaleza se presentaron ante cuáles casillas o Consejos del Instituto Federal Electoral.

Además, no obstante que no existe precepto jurídico alguno que imponga la carga procesal al impugnante, es recomendable exhibir, anexas al ocurso de inconformidad, las copias de los escritos de protesta, en las que la autoridad hubiere acusado el recibo respectivo, porque de esta manera quedará fehacientemente demostrada la satisfacción del requisito en cita, sin el cual es notoriamente improcedente el recurso. (Art. 296.5)

k) Finalmente, el partido político recurrente tiene la carga procesal de precisar la relación que guarda su impugnación con

algún recurso de revisión o apelación, que hubiese interpuesto dentro de los cinco días previos al de la jornada electoral, con el fin de que, por conexidad, sea resuelto junto con su recurso de inconformidad. (Arts. 316.2, d) y 332.1)

4.4.1 Requisitos no subsanables intrascendentes

En el presente trabajo se han catalogado como requisitos formales cuya omisión, en el escrito de inconformidad, es intrascendente para la procedibilidad del recurso, a pesar de no ser subsanables, el señalamiento del domicilio para oír y recibir notificaciones, la cita de los preceptos jurídicos infringidos por la autoridad responsable, así como la correcta invocación de éstos.

La caracterización obedece a que la primera omisión no impide que el recurso sea admitido y sólo se sanciona la falta practicando las diligencias de notificación por estrados, incluso las que por disposición expresa de la ley debieran ser personales. (Art. 316.1, b))

La omisión consistente en no invocar las disposiciones legales presuntamente violadas y el hecho de citarlas incorrectamente, tampoco trasciende a la admisibilidad de la impugnación porque, en esta hipótesis, el Tribunal deberá resolver conforme a Derecho, fundando su resolución en los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto controvertido. (Art. 316.4, c))

4.4.2 Requisitos no subsanables trascendentes

Los requisitos formales esenciales, cuya omisión no es susceptible de reparar y que, por regla, causa la notoria improcedencia del recurso son la forma escrita, la firma autógrafa del promovente, la expresión de agravios, así como su vinculación inmediata y directa con el acto impugnado y el señalamiento de la conexidad existente entre la inconformidad y cualquiera otro recurso, de revisión o apelación, interpuesto por el partido político dentro de los cinco días previos al de la jornada electoral.

En cuanto a la forma escrita cabe hacer una salvedad derivada de la práctica jurisdiccional electoral; aun cuando de manera excepcional, se han presentado recursos mediante telegrama, cuya entrega escrita nadie puede poner en duda; sin embargo, por su propia naturaleza, resulta indubitable que no es el telegrama un documento que pueda contener todos los requisitos formales explicados con antelación, razón por la cual deviene insuficiente la comunicación telegráfica escrita e improcedente el recurso así interpuesto, amén de carecer, por supuesto, de la firma autógrafa de su autor.

Con relación a este último requisito se debe insistir que autógrafa es la firma puesta del puño y letra de su autor, por tanto, no satisface esta necesidad formal insalvable quien

presenta un recurso con firma facsimilar o impresa y tampoco el que interpone un ocurso transmitido por fax que, igualmente por su propia naturaleza, no puede contener firma autógrafa.

Respecto de la expresión de agravios es importante tener presente que la institución de la suplencia no constituye razón suficiente para eximir al partido político recurrente de la carga procesal correspondiente, porque sólo se puede recurrir a ella en el supuesto de una deficiente exteriorización de los conceptos en cita, pero no es aplicable cuando el disconforme incurre en omisión total. Asimismo, es requisito ineludible que los conceptos de agravio expresados por el impugnante guarden relación, inmediata y directa, con el acto impugnado.

En caso de incumplir cualquiera de los dos requisitos formales fundamentales antes mencionados, la impugnación deviene notoriamente improcedente, debiendo ser desechada de plano. (Arts. 313.2, g) y 316.4, d))

Finalmente, el señalamiento de la conexidad es también un requisito formal esencial, cuya omisión es relevante e insubsanable; sin embargo, la trascendencia no es para el propio recurso de inconformidad, sino para el conexo recurso de revisión o apelación.

Si el partido político disconforme no hace mención expresa de la aludida relación de conexidad, el recurso interpuesto dentro de

los cinco días previos al de la jornada electoral será archivado como asunto definitivamente concluido, obviamente, sin entrar al estudio y resolución de la controversia planteada. (Art. 332.2)

4.4.3 Requisitos esenciales subsanables

Son requisitos formales esenciales del escrito recursal, cuya omisión es trascendente pero susceptible de subsanar, la mención del nombre del promovente, la calidad jurídica con la que comparece, la comprobación de su personería, la denominación del partido político disconforme, el señalamiento expreso del acto impugnado y la autoridad responsable, la manifestación expresa y clara de los hechos que motivan el recurso y los agravios inferidos al recurrente, así como el ofrecimiento y aportación de los elementos probatorios.

No se debe olvidar que entre los hechos importantes está la mención de los escritos de protesta interpuestos, cuya copia debe ser aportada como prueba, precisamente para acreditar la satisfacción del correlativo requisito de procedibilidad.

Son requisitos formales substanciales o fundamentales porque si no se satisfacen el recurso deviene inadmisibile; no obstante, se les caracteriza como subsanables, porque ante su omisión el juez instructor debe requerir al promovente que repare la falta, a fin de determinar la admisión o el desechamiento de la impugnación. (Arts. 316.4, a) y 322.1)

5. Sujetos procesales

Del tema enunciado dicen los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga: "Llámanse sujetos de la relación jurídica procesal aquellos entre quienes ésta se constituye. Los sujetos que normalmente intervienen en la relación jurídica procesal, son: el demandante, el demandado y el juez. El demandante con la interposición de la demanda, cuando es notificada en forma, da origen a la relación. Promueve la actividad del juicio, que es el medio para obtener lo que se debe (*quod sibi debetur*); existe, por tanto, otro sujeto privado, que mediante el ejercicio de la acción, es obligado a estar bajo la autoridad del juez, a los efectos de la decisión que el Juez pronunciará (Mortara), y este sujeto pasivo del derecho pretendido por el actor es el mismo sujeto pasivo de la acción, o sea, el segundo sujeto de la relación procesal (el demandado).

"¿Cuál es la situación del Juez en la relación? Algunos tratadistas opinan que la relación se desenvuelve bajo la dirección y con la intervención del Juez, siendo la sentencia un acto autónomo de su voluntad...

"Otros sostienen que en la actividad del Juez no es posible distinguir dos funciones: una destinada a la dirección del proceso y otra a su decisión... La intervención del Juez en el proceso, por cualquier acto o función, es siempre legitimación

del poder jurisdiccional, y los actos intermedios que realizan, son preparatorios de aquel con que cumple la obligación principal y substancial, esto es, la sentencia." (17)

Haciendo una precisión adicional, el procesalista Eduardo Pallares manifiesta literalmente que los sujetos del proceso "Son las partes en sentido formal o sean las que de hecho intervienen en el proceso, sea en nombre propio o en representación de otra persona jurídica. Hay que distinguirlas de los sujetos del litigio que, respecto de un bien determinado tienen pretensiones opuestas fundadas en razones legales.

"1. Son sujetos del proceso las personas jurídicas que figuran en la relación procesal que... se constituyen normalmente entre los órganos jurisdiccionales y el actor y el demandado...

"En principio, los abogados, los peritos y los testigos no son sujetos del juicio aunque intervengan en el proceso porque no los afecta la sentencia definitiva, pero incidentalmente pueden serlo cuando se les impone una corrección disciplinaria o una medida de apremio...

"Los terceros se convierten en parte, y, por lo mismo en sujetos del proceso, cuando intervienen en él o son llamados para intervenir por el órgano jurisdiccional.

(17) Ob. Cit.- P. 197.

"Es necesario mencionar al órgano jurisdiccional, juzgado o tribunal, como sujeto del proceso." (18)

Para el procesalista Cipriano Gómez Lara, "El concepto de sujeto procesal es más amplio que el de parte y, a su vez, el concepto de parte formal es más amplio que el de parte material. Así, son sujetos del proceso: el juez, los peritos, los testigos, otra serie de auxiliares de la función jurisdiccional y, desde luego, las propias partes... Todo proceso, civil, penal o de cualquier otro orden, supone tres sujetos fundamentales..., dos que contienden y uno tercero que decide la controversia..." (19)

Partiendo fundamentalmente de los conceptos antes citados, sin olvidar, evidentemente, la naturaleza y características propias del proceso electoral federal, cabe señalar que los sujetos principales en esta materia no se limitan a tres: demandante, demandado y órgano resolutor, sino que se amplía a otros entes jurídicos interesados en la relación procesal substancial, que asumen el carácter de terceros interesados o de coadyuvantes.

5.1 Órgano resolutor

Reiteradamente se ha mencionado en este trabajo el criterio geocronológico, para determinar la competencia de las Salas

(18) Ob. Cit.- P. 744.

(19) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 252.

Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, a fin de conocer y resolver los recursos de apelación e inconformidad interpuestos en materia electoral federal.

Se ha dicho con antelación y se insiste en ello, que durante el desarrollo de un procedimiento electoral extraordinario la Sala Central del Tribunal, dado su carácter permanente, es el único órgano competente para resolver los recursos de inconformidad que presenten los partidos interesados. (Art. 266.1 y .2, c)

Si se trata de un procedimiento electoral ordinario, el recurso debe ser resuelto por la Sala Central o Regional que corresponda, en función de la sede de la autoridad responsable y la división del territorio nacional y la población ciudadana en trescientos distritos uninominales y cinco circunscripciones plurinominales. (Arts. 52 y 53 de la Constitución Federal)

En consecuencia, será competente para conocer y resolver el recurso de inconformidad, la Sala que ejerza su jurisdicción sobre la circunscripción plurinomial a la que pertenezca geográficamente el órgano electoral responsable del acto impugnado. (Arts. 267.1 y .2, a) y 300.1, b))

5.2 Partes

Citando a los procesalistas Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Ricardo Levene hijo, el maestro Gómez Lara dice que "Las partes

en sentido formal lo pueden ser las propias partes en sentido material, en cuanto estén capacitadas, por sí, para actuar en el proceso persiguiendo una resolución jurisdiccional la cual podrá afectarlos concretamente y de forma particular en su esfera jurídica, pero son, además, partes formales aquellos sujetos del proceso que, sin verse afectada concretamente y de forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia o conflicto, cuenten con atribuciones conferidas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar a la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales... En principio, por parte debemos entender los sujetos de la acción, en contraste con el sujeto del juicio, o sea el juez... partes son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate..." (20)

5.2.1 Actor

Para Guillermo Cabanellas actor es "Quien asume la iniciativa procesal: el que ejercita una **acción** o entabla una demanda. De ahí que sea sinónimo de **demandante** el vocablo." (21)

Del demandante dice el autor en cita que es "Quien demanda, pide, insta o solicita. El que entabla una acción judicial; el

(20) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 252.

(21) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 148.

que pide algo en juicio; quien asume la iniciativa procesal. Son sinónimos **actor, parte actora y demandador.**"(22)

Henri Capitant define al demandante como el "Litigante que ha tomado la iniciativa del litigio y llevado a conocimiento del tribunal sus pretensiones contra el adversario."(23)

Con mayor precisión, el maestro Eduardo Pallares define al demandante como "La persona que ejercita una acción o en cuyo nombre se ejercita. El que presenta la demanda o en cuyo nombre se presenta. El que pide en juicio alguna cosa. Sinónimo de actor en sus dos primeras acepciones."(24)

Los conceptos citados son aplicables en el Derecho Procesal Electoral, con la advertencia de que el legislador ordinario usó la dicción **recurrente**, como sinónimo de **actor**, sin aludir en parte alguna del Código a la voz demandante. (Art. 312.1, a)

En este orden de ideas cabe señalar que, en el recurso electoral de inconformidad, sólo puede asumir el papel de actor, recurrente o demandante, un partido político; ningún otro sujeto de Derecho Electoral o extraelectoral tiene legitimación activa en la causa. (Arts. 295.1, c), 301.1 *in capite* y 312.1, a)

(22) Ob. Cit.- T. III.- P.78.

(23) Vocabulario Jurídico.- Octava reimpresión.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- 1986.- P. 199.

(24) Ob. Cit.- P. 234.

Para este efecto es intrascendente que el partido recurrente goce de registro definitivo o únicamente condicionado (Arts. 22 y 33), toda vez que el legislador no hizo discriminación alguna al proporcionarles legitimación para hacer valer este medio de impugnación, siendo aplicable, por tanto, el principio de que donde la ley no distingue no cabe al juez hacer distinción.

5.2.2 Autoridad responsable

En el ámbito general del Derecho Procesal se usa el vocablo demandado para referirse a "Aquel contra el cual se pide algo en juicio civil o contencioso administrativo; la persona contra la cual se interpone la demanda. Se le denomina asimismo **parte demandada** o **reo**, aunque esta última calificación se va tornando privativa del proceso penal." (25)

En substitución y como equivalente de la voz mencionada, la expresión **autoridad responsable** es común principalmente en el juicio constitucional, para referirse a la contraparte del quejoso, esto es, a la autoridad "...que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado." (Art. 11 de la Ley de Amparo)

Asimismo, es frecuente dicha alusión en la esfera de la justicia administrativa, para referirse a aquella autoridad que ha

(25) CABANELLAS, Guillermo.- Ob. Cit.- Tomo III.- P. 78.

dictado o ejecutado el acto impugnado e incluso a la que ha llevado a cabo el procedimiento previo a la emisión del acto controvertido, cuando aduce el impugnante que no se ajustó a Derecho la actuación de tales autoridades.

En la legislación constitucional y ordinaria que ha instituido el sistema de medios de impugnación, en materia electoral federal, no se usa literalmente alguno de los términos antes precisados, el legislador se refiere fundamentalmente a la **autoridad** en general, aclarando que por tal se entiende al "...órgano del Instituto que realice el acto o dicte la resolución que se impugna..." (Art. 312.1, b))

No obstante, al establecer los requisitos que debe reunir el escrito recursal, el legislador ordinario ha exigido al partido disconforme "Mencionar de manera expresa... el órgano electoral... que sea responsable" (Art. 316.1, d)), lo cual autoriza indudablemente la cotidiana práctica jurisdiccional de aludir a la autoridad responsable, como expresión sinónima de demandada o autoridad recurrida.

Conforme a lo puntualizado con antelación, cabe precisar que en el Derecho Procesal Electoral únicamente los órganos centrales, delegaciones y subdelegacionales del Instituto Federal Electoral en general, así como las oficinas municipales y modulares del Registro Federal de Electores en especial, pueden asumir válidamente el carácter de demandadas, autoridades responsables,

o lisa y llanamente autoridades, por haber emitido o ejecutado el acto o resolución objeto del recurso.

En tratándose del recurso de inconformidad, autoridades responsables pueden ser exclusivamente los Consejos Electorales, Distritales y Locales, que hubieren realizado el cómputo impugnado, declarado la validez de la elección recurrida, otorgado la constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, según sea el caso particular, sometido al conocimiento y resolución de la Sala competente del Tribunal. (Arts. 246; 247; 248; 255; 256; 257; 258; 259; 260; 295.1, c); 302.2 y 312.1, b))

5.2.3 Tercero interesado

Este sujeto procesal, común en el juicio administrativo, se asemeja al tercero perjudicado del juicio constitucional.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa dice que "...tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo. Por 'interés jurídico' debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en nuestra materia, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combatan o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido.

"La posición que el tercero perjudicado ocupa como parte en el proceso de amparo es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes, según se dijo, en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia." (26)

Similar situación, a la expuesta por el constitucionalista en consulta, se presenta en el proceso electoral federal, en el cual se regula también la intervención del tercero interesado, definido legalmente como "...el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor." (Art. 312.1, c))

De la definición en cita se deduce indubitadamente que puede comparecer, como tercero interesado, exclusivamente un partido político, siendo requisito *sine qua non* que argumente tener un derecho incompatible con la pretensión hecha valer por la parte actora.

Lo anterior significa que el tercero interesado se convierte en auténtico coadyuvante de la autoridad responsable, en virtud de que los intereses jurídicos de ambos son similares, esto es, que no se admita la inconformidad; en su caso, que se decrete su sobreseimiento o, finalmente, que se reconozca la validez del

(26) Ob. Cit.- Diccionario... .- P. 430.

acto o resolución objeto de impugnación, de donde se conoce la incompatibilidad con la pretensión de la parte recurrente.

5.2.4 Coadyuvante

Al abordar el tema de los terceros que participan en el proceso, el maestro Gómez Lara aclara que "...como figuras distintas a los terceros ajenos a la relación substancial y a los terceros llamados a juicio, existen los **terceristas**, que son sujetos que van a insertarse en relaciones procesales preexistentes." (27)

Las tercerías son de distinto tipo, según las disposiciones de los ordenamientos jurídicos aplicables en cada caso; sin embargo, es común encontrar la **tercería coadyuvante**, de la cual dice el autor en consulta que "...se da cuando un sujeto inicialmente extraño al proceso, se encuentra legitimado y tiene un interés propio para acudir a ese proceso preexistente, con el fin de ayudar, de coadyuvar o colaborar en la posición que alguna de las dos partes iniciales adopte en el desenvolvimiento de ese proceso." (28)

En el Derecho Procesal Electoral, si bien se acepta legalmente la participación del coadyuvante, también es cierto que no se le reconoce textualmente la naturaleza de tercero; sin embargo, esta situación formal es intrascendente en el fondo, lo

(27) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 275.

(28) Ibidem.- P. 277.

relevante es la oportunidad que tiene de comparecer a juicio y expresar lo que a sus intereses convenga, con las limitaciones que se precisan en líneas posteriores.

Cabe destacar que la calidad jurídica de coadyuvante, en el proceso electoral federal, se reserva a los candidatos postulados a cargos de elección popular, pero sólo respecto de los partidos políticos que solicitaron y obtuvieron el registro correspondiente; en consecuencia, hay coadyuvante tanto del partido recurrente, como del que comparece como tercero interesado. (Art. 312.2)

6. Procedimiento específico

Al igual que en la apelación, el procedimiento específico del recurso de inconformidad está dividido en dos etapas, una de naturaleza administrativa y otra de carácter jurisdiccional.

6.1 Etapa preprocesal

La etapa preprocesal, prejurisdiccional o preinstructiva, como su denominación indica, se realiza antes del proceso; es una tramitación de naturaleza administrativa, a cargo de la autoridad responsable o demandada, que consta de una serie de actos y hechos jurídicos sistemáticamente ordenados, en tiempo y forma, sin cuyo cumplimiento no es legalmente concebible la etapa jurisdiccional.

6.1.1 Interposición del recurso y comparecencia del coadyuvante

La fase preprocesal, requisito *sine qua non* del proceso, se inicia con la interposición del escrito de inconformidad.

Tal como quedó precisado la explicar la procedibilidad de este medio de impugnación, el partido político interesado, cumpliendo los requisitos esenciales de fondo y forma, debe interponer su inconformidad dentro del plazo de cuatro días, posterior a la conclusión del cómputo impugnado o de aquel con el cual guarde relación inmediata y directa el recurso, para el supuesto de que se controvierta la validez de la elección o el otorgamiento de las respectivas constancias de mayoría y validez o de asiganción de primera minoría, según sea el caso particular. (Arts. 295.1, c); 301.1; 302.2 y 312.1, a))

En este sentido es sumamente importante tener presente que durante el procedimiento electoral todos los días y horas son hábiles (Art. 297.1) y que el plazo de referencia se cuenta a partir del día siguiente de aquél en que concluya la realización del cómputo correspondiente, siendo inaplicable cualquiera otra disposición en materia de plazos.

Como se ha señalado con antelación, el ocurso de inconformidad debe ser presentado precisamente ante la autoridad responsable, esto es, ante el Consejo Local o Distrital que llevó a cabo el

cómputo de circunscripción, entidad o distrito uninominal correspondiente, independientemente de que el acto impugnado sea el cómputo aludido o la elección de diputados o senadores de mayoría relativa. (Arts. 313.2, a); 316.1, a) y 317.1)

Dentro del plazo previsto para la interposición del recurso, ante la propia autoridad responsable, podrá comparecer, mediante escrito firmado autógrafamente y en calidad de coadyuvante del recurrente, el candidato postulado y registrado por el partido político disconforme. (Art. 312.2)

En su ocursión el coadyuvante podrá expresar lo que a su derecho convenga, así como ofrecer y aportar los elementos probatorios que considere pertinentes, siempre que estén relacionados con los hechos y agravios contenidos en el escrito recursal, pero no está facultado para ampliar o modificar la controversia planteada por el recurrente. (Art. 312.2)

Como requisito insalvable se exige al coadyuvante que anexe, a su ocursión de comparecencia, el documento con el que demuestre su registro como candidato a un cargo de elección popular, postulado por el partido político impugnante. (Art. 312.2, c))

6.1.2 Recepción, publicidad y comparecencia

Una vez presentado el escrito recursal, la autoridad responsable tiene para sí el deber de hacerlo del conocimiento público,

mediante cédula fijada en los estrados de sus oficinas, a la que habrá de anexar copia del recurso de inconformidad y del acuerdo que le hubiere recaído. (Arts. 305.2 y 318.1)

Dentro del plazo improrrogable de cuarenta y ocho horas, computado a partir del momento en que se realice la mencionada diligencia de notificación por estrados, los partidos políticos que consideren tener un derecho incompatible con la pretensión del disconforme podrán comparecer, mediante sendos escritos, en calidad de terceros interesados. (Arts. 312.1, c) y 318.2)

En el recurso de comparecencia, quien comparezca a nombre del tercero interesado debe precisar su nombre completo y la calidad jurídica con la que promueve, la denominación de su partido, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la razón del interés jurídico en que se funda y las pretensiones concretas de su representado. Asimismo, debe ofrecer y aportar pruebas y señalar las que pida a la Sala competente del Tribunal que requiera al órgano respectivo, siempre que demuestre que las solicitó oportunamente, por escrito, sin que le hubieren sido entregadas. (Art. 318.3)

Finalmente, es conveniente resaltar que el representante del tercero interesado debe firmar, de su puño y letra, el escrito correspondiente, anexando además el documento con el que demuestre fehacientemente su personería, cuando no la tenga acreditada y reconocida por la autoridad electoral responsable.

Como quedó asentado al aludir al coadyuvante como sujeto procesal, cabe reiterar que también los candidatos postulados por los partidos políticos terceros interesados pueden comparecer con ese carácter procesal, debiéndolo hacer dentro del plazo de cuarenta y ocho horas antes precisado, cumpliendo todos los requisitos detallados al referirse al coadyuvante del partido disconforme. (Art. 312.2)

6.1.3 Remisión del expediente y del informe circunstanciado

Dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la conclusión del similar plazo antes mencionado, la autoridad electoral responsable debe hacer llegar, según el caso, a la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral, el expediente integrado con motivo del recurso de inconformidad interpuesto, el cual deberá contener: (Art. 319.1)

- a) Escrito de inconformidad, con todos sus anexos;
- b) Ocurros de los terceros interesados, incluidos sus anexos;
- c) Escritos de los coadyuvantes, con sus anexos;
- d) Copia certificada del acta del cómputo impugnado o de aquel con el cual guarda relación inmediata y directa el recurso;
- e) Escritos de protesta que obren en poder de la responsable;
- f) Informe circunstanciado sobre el acto impugnado, y
- g) Otros elementos que se consideren necesarios para resolver el recurso de inconformidad.

Es importante destacar que en el informe circunstanciado, que debe rendir el Secretario del Consejo Electoral, Local o Distrital, responsable, la autoridad debe expresar la motivación y fundamentación particular, que sustente la legalidad y validez del acto impugnado. (Art. 319.2, b))

Igualmente, en el informe circunstanciado, la autoridad responsable debe precisar si las personas que comparecen como representantes de los partidos políticos, disconforme y terceros interesados, tienen o no acreditada y reconocida la personería que ostentan. (Art. 319.2, a))

Cabe destacar que, aun cuando no es un requisito legal expresamente establecido, es aconsejable que, como en una contestación de demanda, la autoridad electoral se refiera a cada uno de los hechos narrados en el escrito de inconformidad, aceptándolos o negándolos, según sea el caso particular. También es recomendable que se ocupe de todos y cada uno de los conceptos de agravio vertidos en el escrito recursal.

Asimismo, el informe circunstanciado es el medio pertinente para que la autoridad electoral responsable haga valer, en su favor, las causales de frivolidad evidente o de notoria improcedencia del recurso que, a su juicio, se tipifiquen en el caso particular, solicitando a la Sala del conocimiento que decrete el respectivo desechamiento de plano.

6.2 Etapa procesal

Agotada en todas sus partes la etapa administrativa del procedimiento recursal electoral, se inicia la fase procesal o jurisdiccional, que es competencia exclusiva y función fundamental del Tribunal Federal Electoral.

El proceso electoral federal, como se ha aseverado con antelación, consta de las dos etapas que caracterizan a todo proceso, esto es, la instrucción y el juicio, que se desarrollan en los términos que se explican en líneas subsecuentes.

6.2.1 Instrucción del proceso electoral

Se realiza esta etapa, fundamentalmente, con la actuación del juez instructor y abarca desde el primer acuerdo que dicta hasta que declara cerrada la instrucción.

Es de advertir que la fase instructiva del juicio de nulidad electoral, denominado recurso de inconformidad, se conforma con lo siguientes actos y hechos jurídicos.

6.2.1.1 Recepción y primer acuerdo

Recibido el expediente recursal, en la Oficialía de Partes de la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral, el

Secretario General de Acuerdos lo debe remitir al juez instructor en turno, para que éste verifique si el escrito de inconformidad reúne o no todos los requisitos de procedibilidad, a fin de estar en aptitud jurídica de dictar alguno de los siguientes acuerdos: (Art. 322) (29)

6.2.1.1.1 Propuesta de desechamiento

Si del análisis del escrito de inconformidad el juez instructor concluye que el recurso es evidentemente frívolo o notoriamente improcedente, precisando la particular motivación y fundamentación, propondrá a la Sala del conocimiento su desechamiento de plano. (Arts. 276.1, b); 313 y 322.3 del Código y 79 del Reglamento)

Cabe anotar que emitir la resolución de desechamiento compete sólo a las Salas del Tribunal. (Arts. 266.2, e) y 267.2, b))

Como las causales genéricas de improcedencia notoria han sido mencionadas al explicar el recurso de apelación, se omite su innecesaria repetición en este apartado.

Sin embargo, sí es indispensable señalar que al analizar la oportunidad temporal de la interposición del recurso se debe

(29) El turno se determina en función del número progresivo de los expedientes y del orden alfabético del nombre de los jueces instructores; este turno puede ser modificado, a juicio de la Sala, cuando las cargas de trabajo o la naturaleza de los asuntos así lo requiera. (Art. 83 del Reglamento)

atender puntualmente el texto expreso del artículo 302, párrafo 2 del Código, resultando inaplicable cualquiera otra disposición sobre cómputo de plazos, manera de practicar las notificaciones o fechas en que éstas surten efectos; como ha considerado también la Sala Central del Tribunal, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

97. "RECURSO DE INCONFORMIDAD. COMPUTO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICION DEL. NO ES APLICABLE EL ARTICULO 307 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.- Toda vez que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 297, párrafo 1 y 302, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el recurso de inconformidad cuenta con reglas específicas para determinar en qué momento debe interponerse y de qué manera debe computarse el plazo respectivo, es evidente que en esta materia no resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 307 del referido ordenamiento legal, en el sentido de pretender tener por notificado automáticamente al representante del partido político que haya estado presente en la sesión de cómputo respectiva, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable y, en consecuencia, admitirse la impugnación."

En cuanto a las causales de notoria improcedencia, exclusivas del recurso de inconformidad, se debe anotar como regla, en primer término, la no interposición de los escritos de protesta.

(Art. 313.2, f)) (30)

(30) Los supuestos excepcionales, en los cuales no se requiere el escrito de protesta para la procedibilidad del recurso, se dan cuando el escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla lo efectúa el Consejo Distrital, durante el desarrollo del cómputo correspondiente, según lo previsto en el artículo 247, párrafo 1, incisos b y c del Código; cuando se argumenta entrega extemporánea, sin causa justificada, de los expedientes electorales al respectivo Consejo Distrital (Art. 287.1, b)) y cuando se hace valer el error aritmético en que se incurrió al realizar el cómputo impugnado. (Art. 296.2)

En este aspecto se debe tener presente que, por definición legal, el escrito de protesta en contra de los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas, "...es un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral y requisito de procedibilidad del recurso de inconformidad." (Art. 296.1)

El mencionado escrito de protesta se debe presentar precisamente ante la mesa directiva de la casilla donde hubieren ocurrido los hechos que lo motivan, una vez concluido el escrutinio y cómputo o, posteriormente, ante el Consejo Distrital correspondiente, siempre que se haga antes de que dé inicio la sesión de cómputo distrital de las elecciones. (Art. 296.4)

En cuanto a los requisitos que debe satisfacer el representante del partido político, al presentar el recurso en comento, el Código establece que éste ha de contener: (Art. 296.3)

- a) El nombre y cargo partidista de quien lo interpone;
- b) La denominación del partido político por el cual se interpone;
- c) La elección que se protesta;
- d) La causa que motiva la protesta;
- e) La mesa directiva de casilla ante la que se presenta;

- f) La casilla, elección y causa, individualmente identificadas, cuando la protesta se presenta ante el Consejo Distrital correspondiente, y
- g) La firma de quien lo interpone.

El funcionario electoral que reciba el escrito de protesta debe acusar recibo "...o razonar de recibida una copia del respectivo escrito..." (Art. 296.5)

Debido al plazo y las formalidades conforme a los cuales se puede ejercer el derecho en estudio, el legislador estableció como causales especiales de improcedencia de la inconformidad, el hecho de no presentar en tiempo la protesta o hacerlo sin cumplir los requisitos de referencia. (Art. 313.2, f))

A pesar de lo expuesto, si el cumplimiento de los requisitos formales no es evidente, si no resulta notoria de la simple lectura del ocurso de protesta, se debe hacer un análisis integral, minucioso, exhaustivo del documento, para llegar al convencimiento pleno del incumplimiento o a inferir con claridad que los requisitos sí fueron satisfechos, teniendo en mente que el de protesta no es escrito solemne, en el que se deban vertir palabras sacramentales, sin las cuales no tenga existencia en el ámbito jurídico.

Similar criterio ha sostenido la Sala Central del Tribunal, como se advierte en la siguiente tesis de jurisprudencia:

76. "ESCRITO DE PROTESTA. NO ES NECESARIO QUE SE LE IDENTIFIQUE CON TAL DENOMINACION PARA TENER POR CUMPLIDO EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- Cuando de la documentación existente en autos se aprecie que el día de la jornada electoral, los representantes del partido recurrente presentaron ante las mesas directivas de casilla diversos escritos que no fueron denominados como 'de protesta', pero que satisfacen todos y cada uno de los requisitos relativos al contenido de dichos escritos y que están previstos en el artículo 296, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas del Tribunal Federal Electoral deben considerar efectivamente cumplido el requisito de procedibilidad establecido en dicho precepto jurídico, ya que no obsta para lo anterior el hecho de que el recurrente califique con otra denominación a sus escritos o se abstenga de hacerlo, pues todo documento debe ser estudiado en forma integral atendiendo al contenido y la naturaleza del mismo."

Finalmente, se establece como causal especial de improcedencia notoria, de la inconformidad, el hecho de impugnar "...más de una elección con un mismo recurso..." (Art. 313.2, h))

Esta causal de improcedencia es congruente con la prohibición expresa que hizo el legislador, al advertir que "En ningún caso se podrá impugnar más de una elección con un mismo recurso." (Art. 316.2, a) *in fine*)

No obstante la aparente claridad del texto, resulta inevitable preguntar: ¿Hay identidad entre recurso y escrito recursal?

La respuesta negativa es incuestionable, no son lo mismo el continente y el contenido, porque si bien todo recurso se debe hacer valer por escrito, éste no es en sí mismo el recurso.

Ante este aparente juego de palabras surge, en la *praxis*, el problema de establecer la correspondiente distinción, que difícilmente se puede afirmar ha sido encontrada, razón por la cual, aplicando el principio de equidad, se ha propuesto y aceptado, por regla, recurrir a la escisión.

De esta institución procesal, dice el jurista mexicano Humberto Briseño Sierra que es "El fenómeno directamente contrario a la acumulación... Su explicación y hasta su justificación son más naturales que para la anterior, porque basta la observación de Beling en el sentido de que cada proceso debe tener un solo objeto y cada objeto procesal pertenecer a un solo proceso, para que el principio de la unidad quede establecido y, por contrapartida, el de los procedimientos heterogéneos fundamentado". (31)

Tras efectuar un interesante estudio del tema, el maestro Briseño Sierra llega a la siguiente conclusión "En realidad, la escisión no tiene sentido sino cuando las pretensiones son incompatibles, distintas las vías o diferentes las competencias. Si en un proceso ya iniciado, se descubre la incompatibilidad de pretensiones, con independencia de la posibilidad de que los respectivos procesos deban sustanciarse sucesivamente o puedan serlo simultáneamente, lo cierto es que se impone la separación.

(31) Derecho Procesal.- Volumen IV.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D.F., 1970.- P. 174.

Y lo mismo cabe decir de la vía y la competencia, pero en el último caso, debe recordarse que no se trata del problema prejudicial que puede y debe ser unificado, sino de atribuciones resolutivas diversas que aun perteneciendo al mismo juzgador, exigen distinción de procedimientos." (32)

Los argumentos substanciales expresados por el maestro Humberto Briseño Sierra son aplicables al proceso electoral federal y, por ende, justifican plenamente la escisión puesta en práctica por las Salas del máximo órgano jurisdiccional en la materia, a pesar de que no existe en el Código disposición alguna que así lo establezca.

6.2.1.1.2 Propuesta de tener por no presentados

En cuanto a los escritos de comparecencia de los partidos políticos terceros interesados y de los candidatos a cargos de elección popular, que participan como coadyuvantes, cabe insistir que el juez instructor en turno los debe revisar minuciosamente, para determinar si reúnen o no los requisitos legalmente establecidos.

Si el juez advierte que los escritos carecen de firma autógrafa o que son extemporáneos, propondrá el acuerdo de tenerlos por no presentados, para que la Sala resuelva lo procedente. (Arts. 266.2, e) y 267.2, b) del Código; 86 y 88 del Reglamento)

(32) Ob. Cit.- P. 182.

En este sentido, la Sala Central del Tribunal ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

41. "TERCERO INTERESADO. PLAZOS DENTRO DE LOS CUALES DEBE ACTUAR UN PARTIDO POLITICO EN SU CARACTER DE.- El Tribunal Federal Electoral considera que como parte en el procedimiento contencioso electoral, un partido político en su carácter de tercero interesado, sólo puede actuar dentro de los plazos previstos por los artículos 318 párrafo 2 y 329 del Código de la materia."

Igual procedimiento se observará, si el promovente omite mencionar la denominación del partido político tercero interesado. (Art. 86 del Reglamento)

6.2.1.1.3 Requerimiento al recurrente

Cuando de la revisión del escrito de inconformidad se conozca que el promovente omitió algún requisito trascendente para la procedibilidad del recurso, pero que es de naturaleza subsanable, según lo explicado con antelación, el juez instructor en turno deberá requerir se repare la omisión, bajo apercibimiento que en caso de no cumplir lo requerido se tendrá por no interpuesto el recurso. Para este efecto se concede al promovente el plazo de cuarenta y ocho horas, posterior a la notificación del auto. (Arts. 276.1, f); 316.4 y 322.1)

No obstante que por disposición expresa del Código, el juez instructor en turno debe hacer igual requerimiento al promovente

cuando no ofrezca o aporte elementos probatorios, salvo que la controversia sea sobre cuestiones de Derecho exclusivamente (Art. 316.4, b)), la Sala Central del Tribunal Federal Electoral ha considerado que el apercibimiento, para el caso de incumplimiento, no debe ser en el sentido de tener por no interpuesto el recurso de inconformidad, sino únicamente de resolver el litigio con los elementos probatorios que obren en el expediente respectivo.

El criterio obedece a que, por la naturaleza propia del recurso electoral federal y del procedimiento prejurisdiccional que se debe agotar necesariamente, en el expediente de inconformidad siempre habrá elementos probatorios para estar en aptitud de resolver la litis conforme a Derecho.

La tesis del citado órgano jurisdiccional está contenida en la jurisprudencia que a la letra establece:

100. "RECURSO DE INCONFORMIDAD. NO PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO POR FALTA DE OFRECIMIENTO Y/O APORTACION DE PRUEBAS.- En virtud de que en los términos del artículo 319, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el órgano del Instituto Federal Electoral que reciba un recurso de inconformidad, debe hacer llegar a la Sala del Tribunal Federal Electoral que corresponda: a).- El escrito mediante el cual se interpone el recurso; b).- La copia certificada del expediente de cómputo respectivo; c).- Las pruebas aportadas; d).- Los escritos de los terceros interesados y de los coadyuvantes; e).- Un informe circunstanciado sobre el acto o resolución impugnado; f).- Los escritos de protesta que obren en su poder; y g).- Los demás elementos que se estimen necesarios para la resolución, es evidente que **no debe ser desechado el recurso de inconformidad si el recurrente omite aportar u ofrecer pruebas para acreditar las causales de nulidad que**

invoca, por lo que los requerimientos que sean formulados por los Jueces Instructores en estos casos, sólo deben ser bajo apercibimiento de que en caso de no cumplirse la Sala resolverá apoyándose en los elementos que obran en autos."

6.2.1.1.4 Requerimiento a la demandada

Si la autoridad responsable omite hacer del conocimiento público la interposición del recurso o no envía el expediente recursal íntegro a la Sala competente del Tribunal, el juez instructor en turno dictará acuerdo requiriéndole el cumplimiento de lo omitido, bajo apercibimiento de que de no cumplir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posterior a la notificación, se le impondrá un medio de apremio, independientemente de comunicar el desacato a su superior jerárquico, para que le imponga la sanción que en Derecho proceda. (Arts. 276.1, f) y 319 del Código; 90 y 92 del Reglamento)

6.2.1.1.5 Propuesta de tener por no interpuesto o no presentado

Siempre que el requerimiento hecho al recurrente no sea cumplido en tiempo y forma, el juez instructor someterá a la Sala del conocimiento el acuerdo de hacer efectivo el apercibimiento, teniendo por no interpuesto el recurso, con la salvedad que ha sido explicada en líneas precedentes. De la misma manera procederá el juez instructor ante el incumplimiento similar en que incurran los partidos terceros interesados y los candidatos que comparezcan como coadyuvantes. (Arts. 266.2, e); 267.2, b); 276.1, c) y 316.4, a) del Código; 87 y 89 del Reglamento)

6.2.1.1.6 Admisión del recurso y de las comparencias

En cambio, si el escrito recursal y los de comparencia de los terceros interesados y de los coadyuvantes son presentados oportunamente, cumpliendo los requisitos de procedibilidad legalmente establecidos o, en su caso, si los requerimientos son cumplimentados en tiempo y forma, el juez instructor en turno deberá dictar el correspondiente auto admisorio. (Arts. 276.1, a) y 316.4, a))

6.2.1.2 Substanciación

Si bien la substanciación es sumamente importante en todos los recursos electorales, su trascendencia es mayor en el de inconformidad; proceso en el cual cobra especial relevancia la facultad de los jueces instructores, para hacer cuantos requerimientos consideren indispensables, hasta agotar adecuadamente la instrucción y dejar el asunto en estado óptimo de ser resuelto. (Art. 276.1, f))

Por otra parte, siempre que sea necesaria alguna información o documentación que obre en poder de los diversos órganos del Instituto Federal Electoral o de las demás autoridades federales, locales o municipales, el juez instructor en turno está autorizado para solicitar al Presidente de la Sala correspondiente, que haga cuantos requerimientos sean

indispensables para substanciar adecuadamente el expediente, siempre que el ejercicio de estas atribuciones no constituya causa suficiente para dejar de resolver oportunamente la impugnación. (Arts. 274.1, m); 276.1, f) y 326.1)

Asimismo, cobra particular trascendencia la facultad concedida legalmente a los Presidentes de las Salas Central y Regionales del Tribunal para ordenar, en casos extraordinarios, la realización de alguna diligencia específica, el desahogo de una prueba o incluso su perfeccionamiento, siempre que ello no constituya obstáculo para resolver todos los recursos de inconformidad dentro de los plazos establecidos por el legislador. (Arts. 274.1, n) y 326.3)

Es importante reiterar que las actuaciones en cita, también denominadas diligencias para mejor proveer, se pueden realizar dentro o fuera de las instalaciones del Tribunal.

En la segunda hipótesis es factible encargar su desahogo a los jueces, secretarios y actuarios de la Sala competente del Tribunal e incluso es posible recurrir al auxilio de los tribunales judiciales, tanto del orden federal como local, caso en el cual se les debe girar el exhorto respectivo. (Arts. 266.2, g); 267.2, f); 276.1, g) y 285.1 y .2)

De gran utilidad en la resolución, no sólo legal sino justa de la controversia planteada, ha sido en la práctica jurisdiccional

la realización de diligencias de inspección ocular, constituyéndose la Sala del conocimiento en las oficinas de las autoridades responsables para, ante la presencia de los representantes de los partidos políticos que quisieren concurrir, previa citación para ello, abrir los paquetes electorales correspondientes y revisar los documentos originales, a fin de obtener copia fiel de ellos, debidamente certificadas, cuando las copias que obran en el expediente respectivo no son confiables, legibles o íntegras, esto es, que existe duda sobre su autenticidad, la veracidad de su contenido o si contienen datos borrosos o espacios en blanco. (33)

La convicción sobre la necesidad, objeto y finalidad de estas diligencias ha dado origen a la tesis de jurisprudencia de la

(33) La inspección ocular es un acto generalmente jurisdiccional, que se realiza de oficio o a petición de parte interesada, por regla en la fase instructiva del proceso y, excepcionalmente, después de ésta, como diligencia para mejor proveer. Consiste en el examen o reconocimiento que hace el juzgador, individual o colegiado, a través del juez, magistrado o funcionario en quien se delegue tal facultad o a quien se le solicite la colaboración respectiva, con el fin de observar directamente el lugar donde se produjo un hecho o bien el estado o características de alguna cosa o persona relacionada con la litis. A la diligencia correspondiente asisten, comúnmente, las partes, los testigos y los peritos, en su caso.

Es conveniente aclarar que la inspección ocular no es una prueba en sí misma, sino un medio para crear convicción en el juzgador, a partir de la simultánea apreciación sensitiva e intelectual de los lugares, cosas o personas, de ahí que Carnelutti sostenga que de esa actuación se obtienen pruebas y razones.

Cfr. CABANELLAS, Guillermo.- Ob. Cit.- Tomo IV.- P. 441.- CAPITANT, Henri.- Ob. Cit.- P. 324.- CARNELUTTI, Francesco.- Sistema de Derecho Procesal Civil.- Tomo III.- Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor.- Guanajuato, México, sin año de edición.- P. 31.- PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- Pp. 423 y 424.

Sala Central del Tribunal que se transcribe a continuación, con la aclaración de que el supuesto a que se refiere es sólo ejemplificativo, de ninguna manera limitativo, toda vez que la inspección ocular puede proporcionar elementos para resolver otras hipótesis de nulidad:

80. "INSPECCION JUDICIAL. CASO EN EL QUE RESULTA PROCEDENTE SU REALIZACION.- Si del análisis de las copias certificadas de las actas de escrutinio y cómputo de casilla que obran en autos, se aprecian discrepancias en los diferentes rubros que se contienen en ellas, así como notorias alteraciones en las cantidades que se asientan en los rubros correspondientes, o los espacios de éstos aparecen en blanco o son ilegibles y estos datos no pueden desprenderse del resto del contenido de tales actas, ni de las demás pruebas documentales que obran en el expediente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 274, párrafo 1, inciso n) y 326, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y siempre y cuando ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos previstos en el Código de la materia, **es procedente realizar una diligencia de carácter extraordinario consistente en una inspección judicial a los paquetes electorales de las casillas** debidamente protestadas cuya votación fue impugnada, a fin de contar con mayores elementos para resolver y verificar el escrutinio y cómputo de la votación de las casillas respectivas, con el objeto de comprobar si efectivamente ocurrió o no un error en el cómputo de los votos y, en su caso, si el mismo es determinante para el resultado de la votación."

6.2.1.3 Cierre de instrucción

Desahogadas cuantas diligencias considerase necesarias el juez instructor, declarará cerrada la instrucción, poniendo el expediente a disposición del Presidente de la Sala, quien en su oportunidad lo debe remitir al magistrado ponente que, según el turno, corresponda. (Art. 45, d) del Reglamento)

6.2.2 Etapa de juicio

Como se ha precisado ya, en esta etapa procede el órgano juzgador a dictar sentencia, para resolver la litis planteada en el caso particular.

6.2.2.1 Procedimiento de resolución

Para dictar sentencia, en el recurso de inconformidad, los magistrados ponentes y, en su oportunidad, la Sala del conocimiento, deben seguir el procedimiento explicado con antelación, al exponer el tema correlativo en el recurso genérico de apelación, debiendo satisfacer los mismos requisitos, de forma y fondo, establecidos para la resolución de dicho medio de impugnación.

Cabe señalar, sin embargo, que si bien los asuntos deben ser resueltos en el orden señalado en la lista previamente publicada, excepcionalmente se puede variar esta secuencia, por acuerdo de la Sala del conocimiento, siempre que exista causa justificada para ello, aun cuando esta limitante no está legalmente establecida. (Art. 331.3)

Es importante precisar que, por la necesidad de integrar debida y oportunamente las Cámaras del Congreso de la Unión, así como calificar en tiempo la elección del Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos, todos los recursos de inconformidad interpuestos en contra de la elección de diputados deben quedar resueltos a más tardar el día 5 de agosto del año del procedimiento electoral, teniendo el Tribunal como fecha máxima el día 10, del mismo mes y año, para resolver las restantes inconformidades. (Art. 331.3)

6.2.2.2 Efectos de la sentencia

Las consecuencias jurídicas de las sentencias, recaídas a los recursos de inconformidad, están precisadas literalmente en los términos siguientes: (Art. 335)

"1. Las resoluciones de fondo del Tribunal Federal Electoral que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener los siguientes efectos:

"a) Confirmar el acto impugnado;

"b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den las causas previstas en el artículo 287 de este Código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva para la elección de diputado de mayoría; y en su caso, el o las actas de cómputo distrital y el acta de cómputo de entidad federativa para la elección de senadores;

"c) Revocar la constancia de mayoría expedida en favor de una fórmula de candidatos a diputados o senadores por los consejos distritales o locales competentes; otorgarla a la fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas;

"d) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador por los Consejos Distritales o Locales competentes; otorgarla al candidato o fórmula de candidatos que resulte

ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y **modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas;**

"e) **Declarar la nulidad de la elección y revocar las constancias expedidas por los Consejos Distritales o Locales cuando se den los supuestos de nulidad previstos en los artículos 288, 289 ó 290 párrafo 2 de este Código;**

"f) **Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos de nulidad previstos en el artículo 287 de este Código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva;**
y

"g) **Hacer la corrección de los cómputos distritales de la elección presidencial, de diputados de mayoría, de los cómputos de entidad federativa y de los cómputos de circunscripción plurinominal cuando sean impugnados por error aritmético.**

"2. En los supuestos a que se refieren los incisos b), c) y e) del párrafo anterior, las Salas del Tribunal **podrán modificar el acta o las actas de cómputo respectivas en la sección de ejecución que para tal efecto abran al resolver el último de los recursos que se hubiere interpuesto en contra de la misma elección, en el mismo distrito electoral uninominal o entidad federativa.**

"3. Cuando en la sección de ejecución, **por efecto de la acumulación de las resoluciones de los distintos recursos, se actualicen los supuestos de nulidad previstos en los artículos 288 ó 289 de este Código, la Sala competente del Tribunal decretará lo conducente, aun cuando no se haya solicitado en ninguno de los recursos resueltos individualmente.**

"4. Las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad que no sean impugnadas en tiempo y forma, serán definitivas e inatacables."

No obstante la aparente claridad del precepto antes transcrito, para poder exponer de manera sistemática todos los posibles efectos jurídicos de las sentencias de fondo, recaídas a los recursos de inconformidad, es imprescindible tener en mente el

objeto y finalidad de este medio de impugnación electoral federal. (34)

Al explicar la procedibilidad material del recurso en estudio quedó precisado que, conforme a su régimen constitucional y legal, el objeto de la inconformidad es impugnar la legalidad de la declaración de validez de la elección de diputados y senadores de mayoría relativa o bien la legalidad de los resultados de los cómputos, consignados en las correspondientes actas, en tratándose de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores de mayoría relativa y de primera minoría, así como de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional.

Igualmente es imprescindible tener presente que, en los términos de la vigente legislación, las causas que pueden motivar la interposición de la inconformidad son: la falta de recepción de la votación, por no haber sido instaladas las casillas correspondientes; la nulidad de la votación recibida en una o más casillas; el error aritmético en que se incurrió al efectuar el cómputo respectivo y la inelegibilidad de un candidato o de los integrantes de la fórmula de candidatos triunfante.

En este orden de ideas, si al resolver el fondo de la litis se llega a la convicción de que los conceptos de agravio,

(34) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- Ob. Cit.- Recurso... .- Pp. 2 a 6.

expresados claramente por el recurrente o deducidos por la Sala del conocimiento son infundados, inoperantes o insuficientes, la sentencia no puede ser sino en el sentido de "Confirmar el acto impugnado." (Art. 335.1, a))

Esta confirmación significa que, en los puntos resolutivos de la sentencia, el órgano juzgador debe declarar que reconoce la validez de la elección o la exactitud cuantitativa del cómputo que fue objeto de controversia, debiendo prevalecer en sus términos, amén de confirmar la legalidad del otorgamiento de la respectiva constancia de mayoría y validez.

En cambio, si la Sala del conocimiento llega a la convicción de que los conceptos de agravio son fundados, que las causas de nulidad o el error en el cómputo respectivo han quedado plenamente acreditados en autos y que son trascendentes para el resultado de la votación o de la elección, en su caso, los efectos de la sentencia podrán ser los siguientes:

a) **Rectificar el cómputo** distrital en la elección de Presidente de la República y de diputados de mayoría relativa, el de entidad en la elección de senadores y el de circunscripción respecto de los diputados plurinominales, siempre que hubiese existido error aritmético.

Esta corrección puede o no ser intrascendente. Se da la primera hipótesis si, efectuada la rectificación, continúa ocupando el

primer lugar el mismo partido político inicialmente declarado triunfador, esencialmente en la elección de diputados y senadores de mayoría relativa.

La posibilidad de trascendencia de la rectificación se da cuando, en las elecciones precisadas en el párrafo anterior, cambia el partido que ocupó el primer lugar, toda vez que la Sala del conocimiento debe revocar la constancia de validez y mayoría otorgada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, al candidato o fórmula de candidatos inicialmente declarado vencedor, para concederla al que ocupe este lugar, como consecuencia de la rectificación.

Por otra parte, si bien la rectificación puede ser intrascendente en cuanto al lugar ocupado por el partido político triunfante en la elección, es factible que, como consecuencia de la rectificación, cambie el partido político ubicado en segundo, situación que, en materia de elección de senadores, induciría a la revocación de la constancia de asignación de la senaduría de primera minoría, para concederla a la fórmula registrada por el partido político que ascienda a dicho segundo lugar de la votación emitida en la entidad.

Finalmente, la rectificación del cómputo de circunscripción puede trascender a la asignación de diputados plurinominales, al variar el número total de votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos contendientes.

b) **Declarar la nulidad de la votación** recibida en una o más casillas de uno o más distritos electorales uninominales.

Esta declaración de nulidad es la consecuencia inmediata de la sentencia; el efecto mediato es la modificación del correspondiente cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados de mayoría relativa.

Asimismo, se deberá modificar el correspondiente cómputo de entidad, amén de recomponer el o los respectivos cómputos de distrito uninominal, si la votación anulada corresponde a la elección de senadores.

Las modificaciones aludidas consisten en restar, del cómputo distrital y, en su caso, del de entidad, la votación anulada.

Esta recomposición o modificación de los cómputos puede ser intrascendente, si no tiene como efecto cambiar el orden de los lugares que ocuparon los partidos políticos contendientes, conforme al cómputo original realizado por el órgano competente del Instituto Federal Electoral.

Será trascendente la modificación si el partido inicialmente triunfador cambia o si, tratándose de la elección de senadores, el segundo lugar es ocupado por otro partido político.

De existir alguna de las variaciones mencionadas en los dos párrafos precedentes, la Sala del conocimiento debe proceder en los términos precisados en el antecedente inciso a, esto es, a revocar las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, otorgadas por el órgano responsable del Instituto, para concederlas a los candidatos o fórmulas de candidatos postulados y registrados por el partido político favorecido por la sentencia del Tribunal.

Al concluir, la Sala del conocimiento, que es conforme a Derecho declarar la nulidad de determinada votación, debe tener presente que las causas de anulación afectan única y exclusivamente a la votación emitida en la casilla donde acontecieron los hechos ilícitos, sin trascender a la de otras casillas.

Este criterio ha sido sostenido por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, en la tesis de jurisprudencia que es al tenor literal siguiente:

3. "NULIDAD DE VOTACION. LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS EN UNA CASILLA NO PUEDEN CONSTITUIR CAUSA DE NULIDAD DE LA VOTACION RECIBIDA EN OTRAS CASILLAS.- De la lectura del artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte, de manera fácil e indudable, que la palabra "votación" se utiliza en ese precepto para comprender nada más los votos emitidos, recibidos y computados en una casilla, y no la suma de los captados en todas las casillas de un distrito electoral. Esto se demuestra con el análisis gramatical y lógico de la disposición legal en comento, toda vez que su redacción pone de manifiesto, que el primer párrafo, referente a que la votación recibida en una casilla es nula si se acredita alguna de las causales que se enumeran en seguida, rige a cada uno de

los párrafos siguientes, que se listan por incisos, evitando una repetición innecesaria. Así, a guisa de ejemplo, el contenido íntegro del inciso f), del artículo 287, debe leerse así: la votación recibida en una casilla será nula, cuando se acredite que medió dolo o error en la computación de los votos, que beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos, y sea determinante para el resultado de la votación; leída de este modo no suscita duda el que al usarse al final la palabra "votación" precedida del artículo determinado "la", se refiere a la expresión identificada antes en el mismo texto como "la votación recibida en una casilla". Además, el contenido de los dos párrafos del artículo 286 del referido Código, revela claramente, como principio rector del sistema de nulidades en materia electoral, que la nulidad de lo actuado en una casilla sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella, e indirectamente y como mera consecuencia lógica, al resultado aritmético de la elección a la que correspondan los sufragios allí emitidos; lo que aplicado a *contrario sensu* conduce al conocimiento indiscutible de que las irregularidades cometidas en una casilla no pueden constituir causa de nulidad de la votación recibida en otras casillas."

c) **Declarar la nulidad de una elección** por nulidad de la votación recibida en las casillas o debido a la no instalación de éstas en el porcentaje señalado expresamente por el legislador; por violaciones substanciales generalizadas o en virtud de no satisfacer los requisitos de elegibilidad el candidato o los candidatos integrantes de la fórmula triunfante.

La consecuencia de la declaración de nulidad de la votación recibida en las casillas es sumamente grave, cuando las causales invocadas y fehacientemente demostradas afecta al veinte por ciento del total de las casillas instaladas en el distrito electoral uninominal, tratándose de la elección de diputados de mayoría relativa o si alcanza a viciar a las instaladas en el veinte por ciento de las secciones en que se divide la entidad

federativa, respecto de la elección de senadores, porque en estos supuestos la Sala del conocimiento debe declarar la nulidad de toda la elección y no simplemente la de la votación objeto del recurso.

La no instalación de las casillas y la consecuente omisión en la recepción de los votos se constituye en causal de anulación si, en la elección de diputados de mayoría relativa, se incurre en esta conducta respecto del veinte por ciento del total de las casillas que debieron ser instaladas en el distrito electoral uninominal. Si esta conducta, en la elección de senadores de mayoría relativa, se verifica en el veinte por ciento de las secciones de la entidad, también deberá ser declarada la nulidad de dicha elección.

Igualmente, procede declarar la nulidad de la elección cuando los dos integrantes de la triunfante fórmula de candidatos a senadores resultan inelegibles; sin embargo, en este supuesto, la nulidad sólo afecta a dicha fórmula y al partido político que la registró, pero no a la elección en su integridad; por ende, el lugar de los inelegibles debe ser ocupado por la fórmula registrada por el partido que obtuvo el segundo lugar en la votación emitida en la entidad.

La consecuencia precisada en el párrafo precedente tiene otro efecto; si el partido político que ocupó el segundo lugar pasa al primero, por la inelegibilidad de los ganadores originales,

es conforme a la lógica-jurídica que el partido que quedó en tercer lugar pase al segundo y, por tanto, reciba la constancia de asignación de la senaduría de primera minoría, revocando la anteriormente otorgada por el Consejo Local del Instituto.

Salvo la hipótesis precisada al final del párrafo que antecede, en los demás casos en que se declare la nulidad de una elección quedan sin efecto, por ministerio de ley, las constancias de validez y mayoría expedidas por los órganos del Instituto Federal Electoral, a pesar de que el legislador ordinario haya mencionado que se debe decretar su revocación. (Art. 335.1, e))

El aserto obedece al principio rector de las nulidades, en el sentido de que un acto nulo produce efectos nulos y que el acto afectado de nulidad debe ser declarado nulo y no revocado, porque sólo son susceptibles de revocación los actos válidos.

6.2.2.3 Sección de ejecución

La ejecución procesal, dice el maestro Cipriano Gómez Lara, "...es la realización material, la mutación en el ámbito fáctico... una consecuencia de lo que la sentencia ha ordenado. Es preciso dejar bien claro que... hay resoluciones judiciales que no admiten ejecución, porque los efectos que provocan en el mundo jurídico, se dan por la resolución misma y, es el caso de las sentencias... **declarativas**, es decir, aquellas que simplemente vienen a reconocer una situación fáctica

preexistente, y a sancionarla como jurídicamente aceptable e intachable; pero, junto a estos casos, también es menester considerar que, otras sentencias ejecutables, no lo son por circunstancias de la realidad de cada caso...

"Si se logra la ejecución, con ello se habrá satisfecho el derecho y la pretensión, cerrándose el ciclo de las ideas, derecho-opinión, pretensión-acción..."(35)

Por su parte, el procesalista Eduardo Pallares dice que "La ejecución de las sentencias debe distinguirse de su cumplimiento voluntario por parte del obligado. Aquella presupone actos jurisdiccionales que son manifestaciones de la soberanía del Estado... La ejecución de las sentencias constituye el último período del juicio..."(36)

Sin entrar a la polémica que suscita la naturaleza jurídica de la ejecución en cita, cabe destacar que la sentencia recaída al recurso de inconformidad electoral es ejecutable, por la fuerza soberana del Estado, a través de la propia Sala Central o Regional del Tribunal que emitió la resolución.

Es el órgano jurisdiccional resolutor el que declara la nulidad de las votaciones y de las elecciones, el que rectifica los cómputos viciados con error, el que los recompone o modifica, el

(35) Ob. Cit.- Teoría... .- Pp. 394 y 395.

(36) Ob. Cit.- P. 313.

que revoca las constancias de mayoría y validez, otorgadas por el Instituto Federal Electoral, para concederlas a quien corresponda en los términos de la sentencia de inconformidad; en síntesis, es la Sala del conocimiento la que resuelve la controversia de intereses jurídico-electorales y la que ejecuta su resolución, dejando de manifiesto su carácter de tribunal de plena jurisdicción y no de simple anulación.

Cuando la Sala resolutora no decide acumular los expedientes de inconformidad, a pesar de haber dos o más correspondientes al mismo acto impugnado, la ejecución de todas las sentencias que declaren, total o parcialmente, fundados los recursos, se podrá llevar a cabo en la **sección de ejecución**, que se deberá abrir al resolver la última de las impugnaciones relativas al mismo distrito electoral uninominal o a la misma entidad. (Art. 335.2)

Puede suceder válidamente, como efecto de la acumulación de las sentencias de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, que en la sección de ejecución la Sala advierta que se tipifica, en el caso concreto, una causal de anulación de la elección respectiva.

En este supuesto, el órgano jurisdiccional debe hacer la declaración que en Derecho proceda, aun cuando ninguno de los recurrentes hubiese demandado la nulidad de la elección en su totalidad, sino simplemente la de determinada votación recibida en una o más casillas. (Art. 335.3)

No incurre la Sala resolutora, en esta hipótesis, en la conducta ilegal de emitir una sentencia *plus petitio*, porque no va ilícitamente más allá de lo solicitado por la actora, simplemente acata la voluntad del legislador, expresamente plasmada en el Código, sumando legalmente las consecuencias jurídicas de las resoluciones de fondo recaídas a los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos, que se consideraron agraviados con el acto controvertido.

Como corolario cabe señalar que es facultad de las Salas del Tribunal determinar la manera y términos en que se deben expedir las constancias de mayoría o de asignación, cuando así proceda conforme a Derecho. (Art. 108, b) del Reglamento)

6.2.2.4 Notificación de la sentencia

Las sentencias recaídas a los recursos de inconformidad se deben notificar personalmente a los partidos políticos, recurrentes y terceros interesados, siempre que hubieren señalado domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad sede de la Sala del conocimiento. En caso contrario o si omitieron hacer el señalamiento en cita, la notificación se practicará por estrados, anexando copia de la resolución. (Art. 310.1, a))

A la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y de Senadores, así como al Consejo General del Instituto Federal Electoral, se

les notificará por oficio, anexando en ambos casos copia certificada del expediente de inconformidad y de la sentencia. (Arts. 310.1, b) y c) del Código y 118 del Reglamento)

Las mencionadas diligencias de notificación deben practicarse en cualquier momento, de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que se dictó la resolución. (Art. 310.1 y .3)

7. Incidentes

Las principales cuestiones incidentales que se presentan en el recurso de inconformidad son la acumulación, la escisión y el sobreseimiento.

7.1 Acumulación

En términos demasiado amplios, el legislador ordinario concedió a las Salas Central y Regionales del Tribunal la facultad de acumular los recursos de inconformidad, siempre "...que a su juicio lo ameriten." (Art. 315.2)

El legislador electoral reglamentario, pretendiendo ejemplificar las hipótesis de acumulación, dispuso que es procedente cuando "Se trate de recursos de inconformidad en los que siendo el mismo o diferentes los partidos políticos recurrentes, se impugne el mismo acto o resolución, pudiendo existir o no identidad en las casillas cuya votación se solicite sea

anulada"; no obstante, volvió al sentido del texto legal, para reiterar la procedibilidad de la acumulación "En los demás casos en que existan elementos que así lo justifiquen" (Art. 101, b) y d)); por tanto, queda al prudente arbitrio de la Sala del conocimiento decretar o no la acumulación.

Un supuesto importante es el de la acumulación por conexidad, que existe cuando el partido político disconforme, dentro de los cinco días anteriores al de la jornada electoral, interpone un recurso de revisión o de apelación; dada esta situación, por mandato legal, ya no debe ser resuelta la impugnación, sino remitida a la Sala que, en su caso, deba conocer de la inconformidad que se presente en su oportunidad, a fin de ser resueltos de manera conjunta, siempre y cuando guarden relación entre sí. (Art. 332.1)

Corresponde al disconforme mencionar, en el escrito de inconformidad, la conexidad de la causa; de no existir esta relación, el aludido recurso de revisión o apelación deberá ser archivado como asunto definitivamente concluído. (Art. 332.2)

Finalmente cabe recordar que, en la práctica jurisdiccional electoral, se ha presentado una disyuntiva, porque el párrafo 2 del artículo 315 del Código concede a la Sala del conocimiento la facultad de acumular, en tanto que el diverso numeral 276, párrafo 1, inciso e del propio ordenamiento legal establece que es atribución del juez instructor en turno "Determinar y

acordar, cuando proceda, la acumulación de los recursos de apelación y de inconformidad...", lo cual es congruente con la naturaleza y función atribuida legalmente a dicho funcionario electoral jurisdiccional.

7.2 Escisión

De la escisión se debe reiterar únicamente que no tiene un fundamento jurídico específico y si bien es cierto que, en el quehacer cotidiano del Tribunal, se ha asumido la práctica correspondiente, ello fue por un principio de equidad, a fin de administrar justicia electoral hasta donde fuera posible, sin tergiversar el texto de la ley o el espíritu del legislador, teniendo presente lo dispuesto en el numeral 3 del Código de la materia y en el párrafo último del artículo 14 constitucional.

7.3 Sobreseimiento

Procede el sobreseimiento del recurso de inconformidad por desistimiento expreso del partido político recurrente; por quedar sin materia el recurso, ya por modificación o revocación del acto o resolución objeto de impugnación y también por aparecer o sobrevenir alguna causal de notoria improcedencia, legalmente establecida. (Arts. 313 y 314)

Si una hipótesis de sobreseimiento se actualiza durante la substanciación del recurso, el juez instructor en turno debe

hacer la correspondiente propuesta a la Sala del conocimiento, para que resuelva lo que en Derecho proceda. Lo propio debe hacer el magistrado ponente, si la causal de sobreseimiento se concreta una vez que le ha sido turnado el expediente, para su estudio y elaboración del respectivo proyecto de sentencia. (Arts. 80 y 81 del Reglamento)

Si la causa del sobreseimiento es el desistimiento expreso del partido político recurrente, amén de verificar la personería del promovente, se le debe requerir para que comparezca ante la Sala del conocimiento a ratificar su recurso; esta ratificación se puede hacer ante otra autoridad, a petición del órgano jurisdiccional electoral, caso en el cual se girará el exhorto respectivo. Asimismo, se podrá hacer la ratificación ante fedatario público, a petición del propio promovente, exhibiendo al Tribunal el escrito de desistimiento, con el original de la certificación correspondiente. (Art. 82 del Reglamento)

8. Impugnación, aclaración y cosa juzgada

Tres temas, relacionados con la sentencia, que gozan de gran trascendencia en el ámbito del Derecho Procesal son: la posibilidad de impugnar jurídicamente una resolución; la viabilidad de aclarar una sentencia, después de que ha sido dictada por el órgano juzgador y, finalmente, la naturaleza y autoridad de cosa juzgada, que adquieren las sentencias en determinadas circunstancias.

8.1 Cosa juzgada

El Legislador Constituyente Permanente, en el Decreto de Reformas y Adiciones de 2 de septiembre de 1992, publicado oficialmente al día siguiente, fue tajante cuando dispuso que las sentencias de las Salas de primera instancia del Tribunal sólo "...podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia... mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección...". Igualmente, el citado legislador previó que "La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación." (Art. 60, párrafo tercero, de la Ley Suprema)

Toda vez que el siguiente apartado del presente Capítulo está dedicado al estudio del recurso de reconsideración, quede hecha la referencia constitucional, sólo para aclarar que las únicas sentencias impugnables ante la Sala de Segunda Instancia son las que resuelven el fondo de la litis planteada en el recurso de inconformidad.

En consecuencia, las resoluciones incidentales, como son las de tener por no interpuestos los recursos, por no presentados a los terceros interesados o a los coadyuvantes, así como las de sobreseimiento, desechamiento y acumulación, no son susceptibles

de impugnación, antes bien, son definitivas e inatacables. (Art. 295.1, d), fr. I, aplicado *contrario sensu*)

Por preclusión de la facultad de impugnación también devienen definitivas e inatacables, por disposición del legislador ordinario, las sentencias que resuelven el fondo de la litis planteada en la inconformidad, si no son recurridas en tiempo y forma, razón por la cual adquieren la naturaleza y autoridad de cosa juzgada. (Art. 335.4)

8.2 Aclaración de sentencia

El artículo 107 del Reglamento Interior del Tribunal ha introducido al proceso electoral federal la institución de la aclaración de la sentencia, al establecer que: "Las Salas del Tribunal, cuando lo juzguen necesario, podrán de oficio aclarar un concepto o precisar los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial en los puntos resolutivos o en el sentido del fallo."

Lo anterior constituye una excepción al principio de inalterabilidad de las sentencias, conforme al cual no es permitido al juzgador revocar o modificar sus propios fallos, una vez que los ha emitido, salvo que sea para aclarar un concepto oscuro o para suplir una omisión. (37)

(37) Cfr. CARNELUTTI, Francesco.- Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo I.- P. 311.

Citando a Michelli, el maestro José Becerra Bautista expresa que esta facultad aclaratoria del juzgador tuvo su origen en la convicción de ser inútil la carga procesal para los litigantes, de seguir las vías normales de impugnación únicamente para hacer notar los errores u omisiones, sobre determinados puntos de litigio, que pueden ser corregidos por el propio órgano resolutor, en virtud de no constituir modificaciones substanciales al contenido de la sentencia. (38)

En consecuencia, el objeto directo de la aclaración deben ser simples errores en la exteriorización del pensamiento del juzgador, al expresar la motivación y fundamentación de la sentencia o al precisar los puntos resolutivos, debiendo ser notorias estas equivocaciones, fácilmente deducibles de la simple lectura y, por ende, enmendables en el pensamiento del lector, con sólo seguir la secuencia lógica de la resolución.

La finalidad perseguida con la aclaración es evitar que en la sentencia se contraríe el principio de congruencia, que es requisito indispensable de toda resolución.

En la materia electoral federal la aclaración de sentencia está prevista sólo de oficio, pero nada impide que sea procedente a petición de parte interesada, si se tiene presente que no es un auténtico medio de impugnación.

(38) Cfr. Ob. Cit.- Pp. 176 y 177.

Cabe señalar, que el citado legislador reglamentario no impuso límite cronológico al órgano juzgador, para efectuar la aclaración, siendo aconsejable tomar la medida correspondiente en próxima reforma, no únicamente al Reglamento, sino fundamentalmente al Código de la materia, al cual se debe incorporar esta institución. (39)

9. Una precisión indispensable

Cuanto ha sido expuesto y fundamentado en el presente apartado es aplicable, con las correspondientes adecuaciones, a la impugnación que se haga valer en la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, toda vez que, por disposición expresa de la ley, en esa materia son "...aplicables las normas relativas contenidas en los Libros Sexto y Séptimo..." del Código. (Art. 372.1)

Sin embargo, es necesario precisar que las inconformidades interpuestas para controvertir la legalidad de las elecciones de los citados representantes o de los cómputos correspondientes, deben ser resueltos en su totalidad al día 19 de agosto del año de la elección, como plazo máximo. (Art. 372.3)

(39) El maestro **Héctor Fix-Zamudio** considera que la aclaración de sentencia es uno de los denominados remedios procesales, a los que define como "...los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales, ante el mismo juez o tribunal que los ha dictado..." - Ob. Cit. - Introducción a la Teoría... - P. 20.

Además, las sentencias recaídas a los recursos de referencia se deben notificar, por oficio, al Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que se dictó la resolución, debiendo anexar copia certificada de la sentencia y del expediente respectivo. (Art. 372.2, a), fr. II)

Si no se interpusiere recurso de reconsideración, para impugnar estas sentencias, mediante oficio se notificarán a la Oficialía Mayor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, anexando copia certificada del expediente y de la resolución. Esta diligencia se debe practicar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al vencimiento del plazo legalmente establecido para la interposición de la reconsideración. (Arts. 372.2, a), fr. III del Código y 118 del Reglamento)

A los partidos políticos se les notificará la sentencia, en el tiempo y forma señalados con antelación.

II. RECURSO DE RECONSIDERACION

1. Una cuestión de terminología

Con las reformas electorales, constitucionales y legales publicadas oficialmente el 3 de septiembre de 1993, se derogó el sistema de autocalificación de la elección de los miembros del

Poder Legislativo Federal, estableciendo un sistema mixto, al conceder la atribución calificadora, por regla, al Instituto Federal Electoral y excepcionalmente al Tribunal, a través del conocimiento y resolución de los denominados **recursos de inconformidad y reconsideración**. (40)

Como consecuencia de las aludidas reformas legislativas se modificó la estructura orgánica y competencial del Tribunal Federal Electoral, dando origen a la Sala de Segunda Instancia, a la cual corresponde en exclusiva la facultad de conocer y resolver el **recurso de reconsideración**.

(40) Las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación; de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Tercera Sección y de Asuntos Relativos al Pacto Federal, todas de la Cámara de Senadores, al formular su dictamen sobre el entonces Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaron lo siguiente:

"A la luz del propósito de que no sean los presuntos integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores quienes califiquen la validez de los comicios de sus miembros, se propone un nuevo sistema de calificación que se desdobra en dos instancias: la que en un primer momento corresponde al Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, a fin de otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, o en materia de asignación de senadores de primera minoría. Adicionalmente se establece la posibilidad de que dicha declaración de validez o el otorgamiento de las constancias de mayoría y asignación de diputados de representación proporcional o de senadores de la primera minoría, puedan ser impugnados ante las Salas del Tribunal Federal Electoral. Se precisa que la impugnación será conocida por la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, cuya resolución sólo podrá ser revisada por la Sala de Segunda Instancia, siempre que se hagan valer agravios debidamente fundados que puedan modificar el resultado de la elección. En todo caso, los fallos de la segunda Sala serán definitivos e inatacables."

Este medio de impugnación, como los restantes en la materia, ha sido mal denominado, trasladando al proceso electoral esta voz, que si bien es de uso común en la Justicia Administrativa, donde ha adquirido carta de naturalización, al establecer y regular el recurso administrativo también llamado de inconformidad, revisión, oposición o revocación, como medio de defensa de los gobernados en contra de los actos y resoluciones de la Administración Pública, también es verdad que era punto menos que desconocida en la esfera de la reciente Justicia Electoral, donde constituye una auténtica novedad inquietante.

De su significado gramatical cabe señalar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no registra el vocablo reconsideración, sino únicamente la voz **reconsiderar**, definida como el verbo transitivo que implica "Volver a considerar", dicción esta última que a su vez significa la acción de "Pensar, meditar, reflexionar una cosa con atención y cuidado."

En su tercera acepción, el verbo transitivo considerar se usa como sinónimo de "Juzgar" y "Estimar."

Asimismo, el Diccionario de la consultada Real Academia de la Lengua Española, define expresamente la palabra **consideración** como la "Acción y efecto de considerar" y, en sentido figurado, como la reflexión sobre un determinado asunto o materia "...con atención y madurez."

Además, el prefijo o preposición inseparable **re** es definido como la partícula o elemento gramatical compositivo que denota, entre otras acepciones, reiteración o repetición.

En este orden de ideas es factible afirmar válidamente que, atendiendo tan solo a su acepción gramatical, la reconsideración consiste en volver a pensar, meditar o reflexionar, con atención y cuidado, sobre un determinado objeto de conocimiento.

También se puede decir acertadamente que reconsiderar es reiterar el análisis, estimación o juzgamiento realizado con antelación, haciéndolo con mayor cuidado y atención.

En consecuencia, se debería conceptualizar gramaticalmente al recurso de reconsideración como el medio de impugnación electoral federal, que tiene por objeto obtener un nuevo análisis de un acto o resolución, por la misma autoridad electoral que lo emitió, a fin de que lo juzgue o reflexione una vez más, con mayor atención y cuidado, para que determine si está o no ajustado a Derecho, decretando por ende su confirmación, modificación, revocación o anulación.

Sin embargo, la posible acepción jurídico-gramatical del recurso de reconsideración no corresponde exactamente a su naturaleza, objeto y fin electorales, siendo conforme a Derecho proponer otra definición de este medio de impugnación.

2. Concepto

Deducido del régimen jurídico, constitucional y legal, de la reconsideración, se considera oportuno y adecuado proponer el siguiente concepto: El recurso de reconsideración electoral federal es el medio híbrido de impugnación, establecido en favor de los partidos políticos para controvertir, en las hipótesis y con los requisitos previstos por los legisladores Constitucional Permanente y ordinario, la legalidad de la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional y la de las sentencias de fondo del Tribunal Federal Electoral, recaídas a los recursos de inconformidad, con la finalidad de obtener su anulación, revocación o simple modificación, según sea el caso particular.

Cabe aclarar que, a pesar de no ser objeto propio de la impugnación, la sentencia que resuelva el recurso de reconsideración puede confirmar el acto impugnado o la resolución objeto de controversia, si la Sala de Segunda Instancia concluye que fue emitido conforme a Derecho.

3. Naturaleza jurídica

Del concepto propuesto se desprende claramente que la reconsideración procede contra dos actos de naturaleza diversa; uno es el acto administrativo-electoral, emanado del Consejo

General del Instituto, consistente en asignar diputados de representación proporcional, a los partidos políticos que reúnan los requisitos constitucional y legalmente previstos. (Arts. 51, 52, 53 y 54 de la Constitución Federal y 12 al 18 del Código)

El otro acto impugnabile es la sentencia de fondo emitida por las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, para resolver el recurso de inconformidad interpuesto, admitido y substanciado en su oportunidad.

De lo expuesto resulta incuestionable concluir que, atendiendo estrictamente al criterio material, la **reconsideración** en el vigente Derecho Electoral Federal Mexicano tiene naturaleza jurídica dual, de ahí el calificativo de **medio híbrido de impugnación**, que se advierte en la definición propuesta.

Es un verdadero juicio o proceso de nulidad electoral en la primera hipótesis, en tanto que es un auténtico recurso procesal jerárquico o de alzada en el segundo supuesto, lo que demuestra una vez más que el legislador fue poco afortunado al determinar las denominaciones de los medios de impugnación objeto de estudio, siendo deseable su rectificación en una reforma futura.

3.1 Juicio de nulidad electoral

A fin de demostrar que el denominado recurso de reconsideración es un genuino juicio de nulidad electoral, resulta indispensable

precisar el sentido que encierra la voz **juicio**, utilizada como sinónimo de **proceso**.

La definición propuesta por el jurista español Joaquín Escriche ha sido considerada clásica en esta materia; el autor afirma que juicio es "La controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; ó sea, la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia definitiva." (41)

Por su origen etimológico, Eduardo Pallares dice que "La palabra juicio se deriva del latín *judicium* que, a su vez, viene del verbo *judicare*, compuesto de *jus*, derecho y *dicere*, dare que significa dar, declarar o aplicar el derecho en concreto." (42)

Finalmente, el procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara expresa: "Entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." (43)

En consideración de lo expuesto, teniendo presente que en la reconsideración electoral federal existe controversia de

(41) Ob. Cit.- Tomo II.- P. 985.

(42) Ob. Cit.- P. 164.

(43) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 132.

intereses jurídicos, entre el partido político actor o demandante y la autoridad responsable o demandada, la cual debe ser resuelta por el Estado, como ente soberano, a través del Tribunal Federal Electoral, que por su naturaleza intrínseca y por definición constitucional es un órgano jurisdiccional, aplicando el Derecho para ese efecto, resulta incuestionable concluir que, en el supuesto que se analiza, realmente existe un proceso o juicio de naturaleza electoral federal.

Se afirma que la reconsideración, en la primera hipótesis, es un juicio de nulidad, porque la finalidad de este proceso es analizar si, al emitir el acto impugnado, la autoridad electoral aplicó o no correctamente las disposiciones constitucionales y legales que rigen la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional; si la conclusión es en el sentido de que hubo aplicación indebida o falta de aplicación de las normas jurídicas aplicables, el acto impugnado debe ser declarado nulo, a pesar de que formalmente se utilicen las voces **revocación y modificación**, en lugar de la palabra **nulidad o anulación**. (Art. 335-A.1)

En este orden de ideas, es lógico arribar a la convicción de que el denominado recurso de reconsideración, en contra de la referida asignación de diputados de representación proporcional, que efectúa el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es un auténtico medio de impugnación caracterizado por su naturaleza eminentemente procesal, esto es, que se trata de un

verdadero juicio de nulidad electoral, no obstante su aludida denominación formal.(44)

3.2 Recurso procesal electoral

Es incontrovertible que entre los medios de impugnación en general y los recursos en particular, si bien existen semejanzas, también es verdad que median diferencias; al explicar el aspecto fundamental de éstas, el maestro Cipriano Gómez Lara advierte que "Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, pues, que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, o segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos." (45)

(44) Cfr. **FIX-ZAMUDIO, Héctor.**- Ob. Cit.- Introducción a la Teoría... .- Pp. 30 a 32.

(45) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 390.

De esta opinión es también el procesalista José Ovalle Favela, quien manifiesta que "Los recursos se caracterizan por ser medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien impugnan la sentencia definitiva, cuando todavía no es firme, abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso. No inician un nuevo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento. No plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; sólo implican la revisión, el nuevo examen, de la resolución recurrida. Las partes, el conflicto y la relación procesal siguen siendo los mismos." (46)

Para el procesalista Eduardo Pallares, "La palabra recurso tiene dos sentidos, uno amplio y otro restringido y propio. En sentido amplio, significa... el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución judicial obtenga su revocación, modificación o nulidad. En sentido más restringido el recurso presupone que la revocación, rescisión o nulidad de la resolución estén encomendados a tribunales de una instancia superior... La interposición de un recurso... es actividad que sólo conviene a las partes o a los terceros y nunca al órgano jurisdiccional..." (47)

(46) Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1985.- P. 203.

(47) Ob. Cit.- P. 685.

En términos bastante claros, breves, aun cuando aparentemente incompletos, el maestro Carlos Arellano García sostiene que "El recurso es una institución jurídica procesal que permite al mismo órgano que la dictó o a uno superior, examinar una resolución jurisdiccional dictada, a efecto de determinar si se revoca, modifica o confirma."(48)

De las citas precedentes se deduce que el recurso, en el Derecho Procesal, es el medio intraprocesal de impugnación, establecido en favor de las partes y de los terceros, en virtud del cual se puede y debe revisar una resolución jurisdiccional, ya por el propio órgano emisor o por una instancia superior, a fin de decretar su confirmación, modificación, nulidad o revocación, según esté o no ajustada a Derecho.

Por tanto, es inconcuso concluir que la reconsideración electoral federal es un auténtico recurso jurisdiccional, cuando procede en contra de las sentencias dictadas por las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, al resolver el fondo de los recursos de inconformidad interpuestos en tiempo y forma, porque ha sido instituida como un medio de impugnación del cual debe conocer la Sala de Segunda Instancia que, en el mismo proceso y en la misma relación procesal, está facultada para confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida.

(48) Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1987.- P. 509.

En este orden de ideas se puede aseverar que la reconsideración electoral se asemeja a la apelación judicial, tomando en cuenta que: "El recurso en virtud del cual un tribunal de segundo grado, a petición de parte legítima, revoca, confirma o modifica una resolución de primera instancia, se denomina apelación." (49)

Cabe adicionar, en este sentido, que "El recurso de apelación es el que se interpone ante el juez de primera instancia para que el tribunal de segunda modifique o revoque la resolución contra la cual se hace valer." (50)

Eduardo J. Couture, por su parte, dice que "La apelación, o alzada, es el recurso concedido a un litigante que ha sufrido agravio por la sentencia del juez inferior, para reclamar de ella y obtener su revocación por el juez superior." (51)

El maestro Cipriano Gómez Lara considera que "La apelación puede calificarse, sin lugar a dudas, como el más importante de los recursos judiciales ordinarios... mediante este recurso, la parte vencida en primera instancia, obtiene un nuevo examen y... una nueva sentencia, en relación con la cuestión debatida ante el órgano de primera instancia. Esto implica la dualidad de

(49) **BECERRA BAUTISTA, José.**- Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil.- Cuarta edición.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1985.- P. 218.

(50) **PALLARES, Eduardo.**- Ob. Cit.- P. 86.

(51) Ob. Cit.- P. 351.

instancias y el principio de la biinstancialidad. Si no hay biinstancialidad no puede hablarse de apelación. La apelación es la forma para dar apertura a la segunda instancia." (52)

Para José Ovalle Favela, "La apelación es un recurso ordinario y vertical, por el cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (juzgador *ad quem*) un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juzgador de primera instancia (juez *a quo*), con el objeto de que aquél la modifique o revoque."

Agrega el profesor universitario José Ovalle Favela que "La apelación es el instrumento normal de impugnación de las sentencias definitivas; en virtud de ella se inicia la segunda instancia, el segundo grado de conocimiento del litigio sometido a proceso." (53)

De las definiciones citadas se infiere la certeza de la afirmación precisada con antelación, en el sentido de que la reconsideración electoral es un recurso procesal similar a la apelación judicial, porque procede en contra de las resoluciones de primera instancia, además de que el nuevo examen es atribución de un tribunal de alzada, que constituye una segunda instancia, con facultades para modificar o revocar la sentencia del tribunal *a quo*.

(52) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 147.

(53) Ibidem.- P. 212.

En cambio, se diferencia de la apelación judicial en cuanto que la reconsideración electoral no es un recurso del que se puedan prevaler demandante y demandado, sino exclusivamente el actor que recibe una sentencia contraria a sus intereses, así como el tercero interesado, pero nunca la autoridad responsable.

Lo anterior significa que la reconsideración no se puede asimilar totalmente a la apelación; son dos recursos distintos, aun cuando tengan entre sí más semejanzas que diferencias.

Por tanto, es necesario buscar, al llamado recurso electoral de reconsideración, una denominación adecuada y particular, que bien pudiera ser recurso de reclamación o de revisión electoral.

3.2.1 Breve digresión

Al ocuparse del tema en estudio, Eduardo J. Couture advierte que la voz "Recurso quiere decir literalmente, regreso al punto de partida. Es un re-correr, correr de nuevo, el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso." (54)

Tomando en consideración lo expuesto en líneas anteriores, es válido afirmar que el significado gramatical, en este supuesto,

(54) Ob. Cit.- P. 340.

es coincidente con el sentido jurídico del vocablo, porque para nadie es desconocido y tampoco discutible que el origen de los recursos está en la natural falibilidad humana; que el juez, como todo ser humano, está sujeto a cometer errores, ya en el procedimiento (*in procedendo*) o en el momento mismo de dictar sentencia (*in judicando*).

Como estos errores pueden causar agravio a las partes litigantes, es incuestionable que, por un principio de justicia, deben ser enmendados mediante otra sentencia, dictada por un tribunal de alzada o incluso por el propio juzgador responsable, a instancia de parte y cuando así proceda, previo nuevo análisis o re-corrido del caso concreto controvertido.

Sin embargo, también es importante precisar que esta posibilidad de impugnación no debe ser ilimitada en el tiempo, por ende, es imprescindible establecer un plazo de procedibilidad de la impugnación, a fin de que las sentencias adquieran firmeza cuando, transcurrido ese tiempo, no hayan sido objeto de cuestionamiento jurídico.

Asimismo, es indispensable que se limite cuantitativamente la procedibilidad de los medios de impugnación, esto es, que el afán de obtener una sentencia presuntamente justa no sea pretexto o motivo para establecer una cantidad exagerada de posibilidades para cuestionar la legalidad y validez de una resolución; que estas vías legalmente previstas no se sucedan de

manera interminable, de tal suerte lleguen a constituir un obstáculo insuperable para que la sentencia adquiriera firmeza e inmutabilidad.

En este orden de ideas, Eduardo J. Couture manifiesta de manera contundente que "...al lado de la necesidad de justicia aparece la necesidad de firmeza. La necesidad de firmeza exige que se declare de una vez por todas cuál es la justicia, o sea cuál es el derecho que el Estado reconoce."

En consecuencia, dice el procesalista en consulta, "Todo el problema de los recursos no es otra cosa que una pugna entre ambas exigencias. Las sentencias deben ser justas, pero una forma de injusticia consiste en que se invierta la vida entera para llegar a la sentencia definitiva."

Agrega el profesor Couture, "Es curioso comprobar cómo esta lucha entre la justicia y la certeza de la sentencia es casi una lucha histórica. En un primer momento, en una concepción muy rudimentaria de la justicia, como la del proceso germánico primitivo, con una acentuada tonalidad religiosa, el fenómeno de los recursos no se concibe, porque el juicio es una expresión de la divinidad y tiene el carácter infalible de ésta. Pero cuando el proceso se hace laico, van surgiendo los recursos como medios de revisión de la sentencia, que no tiene ya por qué considerarse infalible." (55)

(55) Ob. Cit.- P. 348.

3.2.2 Clasificación de la reconsideración

Tomando como premisas las precisiones hechas con antelación, intentar la clasificación de la reconsideración ya no constituye gran problema; ahora es factible caracterizarlo, sin tantas dificultades, como un recurso procesal, formal, especial, de alzada, de sustitución, temporal y terminal.

Es la reconsideración un recurso procesal porque se da en el seno de un proceso de nulidad electoral, llamado indebidamente recurso de inconformidad. Además, de acuerdo con su régimen jurídico, tanto constitucional como legal, es incuestionable que este medio de impugnación procede en contra de las sentencias definitivas dictadas por las Salas de primera instancia del Tribunal Federal Electoral, siempre que no hayan causado ejecutoria, razón por la cual es la reconsideración la llave indispensable para tener acceso a la segunda instancia, dentro del mismo proceso. Su interposición no da origen a un nuevo litigio; no se establece una nueva relación procesal electoral, es tan sólo un grado más en el mismo proceso.

Igualmente es la reconsideración un recurso electoral formal, porque para su procedibilidad, como se explica en líneas posteriores, se deben satisfacer determinados requisitos de forma, sin los cuales la impugnación resulta notoriamente improcedente, debiendo ser desechada de plano.

A diferencia de la apelación judicial, no es la reconsideración un recurso ordinario, sino uno de naturaleza especial o extraordinaria, pues aun cuando procede exclusivamente contra las sentencias definitivas de primera instancia que no han causado ejecutoria y que motiva tan solo la apertura de una nueva instancia, también es verdad que no procede en contra de todas las sentencias dictadas por las Salas Central y Regionales del Tribunal, al resolver el recurso de inconformidad, sino únicamente en contra de las resoluciones de fondo, siempre que se hagan valer agravios debidamente motivados y fundados, en virtud de los cuales se pueda modificar el resultado de una elección, siendo requisito *sine qua non* que se tipifique alguno de los presupuestos legalmente establecidos. (Arts. 60, párrafo tercero de la Constitución Federal; 316.3 y 323.2 del Código)

En contraposición con los recursos judiciales ordinarios, cabe recordar que "Los medios de impugnación **especiales** son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la ley." (56)

Coincidente con este criterio, al calificar la naturaleza de la reconsideración, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, realizando una interpretación exegética, constitucional y legal, la ha identificado como un **recurso excepcional, especial, selectivo y de excepción**, como se advierte en el texto de su

(56) OVALLE FAVELA, José.- Ob. Cit.- Derecho... .- P. 201.

tesis de jurisprudencia, que en su parte conducente es al tenor siguiente:

5. "RECONSIDERACION. CARACTER EXCEPCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA.- El artículo 41 de la Constitución General de la República señala que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Asimismo, el artículo 60 del mismo ordenamiento, en su párrafo tercero, establece un **recurso excepcional** que los partidos políticos pueden interponer para combatir las resoluciones de las Salas, recaídas a los recursos por los que se impugne la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores. Este recurso, sólo puede ser interpuesto por los partidos políticos cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección y siempre que se cumpla con los presupuestos y requisitos de procedibilidad específicos para este medio de impugnación. Con fundamento en dicho precepto constitucional, el recurso de reconsideración, por disposición expresa del legislador secundario, **tiene características peculiares** traducidas en que en varios aspectos fundamentales de su normatividad, se aparta de las reglas generales aplicables a los otros medios de impugnación (revisión, apelación e inconformidad). Entre tales características, resaltan las que lo perfilan como un **recurso especial de excepción** y estricta aplicación, atendiendo a la naturaleza y brevedad del proceso electoral; es por ello que fue concebido por el legislador como un mecanismo **excepcional, selectivo** y de estricta aplicación, **exclusivamente para aquellos casos** con evidente impacto para los comicios..."

Simultáneamente, se caracteriza a la reconsideración como un recurso de alzada, repitiendo en este aspecto la denominación tradicional del recurso de apelación, del cual se ha separado notoriamente dicha voz, para adquirir una connotación propia y autónoma en el ámbito recursal, significando en general el paso de un nivel inferior a uno de rango superior, en la esfera de la organización interna de los órganos jurisdiccionales e incluso

de la Administración Pública, en tratándose de los recursos administrativos.

Por ello, resulta bastante clara la expresión gráfica que usa el maestro Cipriano Gómez Lara, cuando afirma que en virtud del recurso de apelación "...nos alzamos de la primera a la segunda instancia." (57)

Además, en función de la diversa ubicación del órgano resolutor primario y del juzgador de alzada, en los diferentes niveles de la estructura orgánica de la Administración de Justicia, a los recursos de alzada también se les denomina **recursos verticales o jerárquicos**, en oposición a los horizontales, que son en realidad auténticos remedios procesales, como es el caso de la revocación judicial. (58)

De esta clasificación dice el procesalista Ovalle Favela que "Los medios de impugnación son **verticales** cuando el tribunal que debe resolver la impugnación (al cual se le denomina tribunal *ad quem*) **es diferente** del juzgador que dictó la resolución combatida (al cual se le denomina juez *a quo*). Aquí se distinguen, pues, dos juzgadores diversos: el que va a conocer y a resolver el medio de impugnación -tribunal *ad quem*-, que generalmente es un órgano de superior jerarquía; y el que

(57) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 147.

(58) Cfr. **FIX-ZAMUDIO, Héctor**.- Ob. Cit.- Introducción a la Teoría... .- Pp. 20 a 22.

pronunció la resolución impugnada -juez a quo-. A estos medios de impugnación **verticales** también se les llama **devolutivos**, ya que se consideraba anteriormente que en virtud de ellos se devolvía la 'jurisdicción' al superior jerárquico que la había 'delegado' en el inferior." (59)

De los medios impugnativos de sustitución, el citado profesor José Ovalle Favela manifiesta que "A diferencia de los medios de anulación, en los que el tribunal sólo decide sobre la nulidad o validez del supuesto de la impugnación, en los medios de sustitución el tribunal *ad quem* se coloca en situación similar a la del juez a quo, lo viene a sustituir, por lo que puede confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada. En estos dos últimos casos, la nueva resolución sustituye, parcial o totalmente, a la resolución combatida." (60)

De esta explicación se colige que la reconsideración electoral federal es un auténtico recurso de sustitución, toda vez que la Sala de Segunda Instancia del Tribunal puede modificar e incluso revocar la sentencia de la Sala de primera instancia y, con plenitud de jurisdicción, emitir la nueva resolución que sustituya a la que ha devenido ineficaz, total o parcialmente, sin que exista la posibilidad jurídica del reenvío al juzgador a quo, para que emita otra resolución, en sustitución de la modificada o revocada.

(59) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 229.

(60) Ibidem.- P. 230.

Asimismo, es la reconsideración un recurso temporal porque, durante el desarrollo de un procedimiento electoral, sólo se puede interponer en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones (Arts. 174.5 y 295.1, d)), como se explica posteriormente, al estudiar la procedibilidad cronológica de este medio de impugnación.(61)

Es finalmente la reconsideración un recurso terminal o definitivo, porque en contra de lo resuelto por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal no procede medio de impugnación alguno y tampoco existe revisión de oficio; la sentencia de segunda instancia es inimpugnable e inmutable.

4. Procedibilidad

Para explicar la procedibilidad del recurso de reconsideración es importante tener presente el texto literal del artículo 60 constitucional, así como el de los numerales del ordenamiento reglamentario que se citan a continuación:

Artículo 60 constitucional:

"El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera

(61) Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- El Recurso... .- P. 3

minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

"Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 295

"1. Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación:

...

"d) El recurso de reconsideración, en los términos del párrafo tercero del artículo 60 constitucional, que sólo podrán interponer los partidos políticos en los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 323 de este Código, para impugnar:

"I. Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; y

"II. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto."

Artículo 323

"1...

"2. Para el recurso de reconsideración, son presupuestos los siguientes:

"a) Que la resolución de la Sala Central o Regional del Tribunal:

"I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por este Código, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o

"II. Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o

"III. Haya anulado indebidamente una elección.

"b) Que el Consejo General de Instituto, haya asignado diputados por el principio de representación proporcional, sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso, hubieren dictado las Salas del Tribunal; o lo haga contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en la Constitución y en este Código."

Artículo 316

"1...

"2...

"3. En el recurso de reconsideración, además de los requisitos señalados en los incisos a) al e) y g) del párrafo 1. de este artículo, se deberá señalar claramente el presupuesto y los razonamientos por los que se aduzca que la resolución puede modificar el resultado de la elección. En el caso del recurso de reconsideración, se entenderá que se modifica el resultado de una elección cuando la resolución que se dicte por la Sala de Segunda Instancia pueda tener por efecto:

"a) Anular la elección;

"b) Revocar la anulación de la elección;

"c) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distintos;

"d) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos; o

"e) Corregir la asignación de diputados, según el principio de representación proporcional, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral."

De los preceptos constitucionales y legales, transcritos con antelación, se deduce claramente que la procedibilidad del recurso electoral de reconsideración puede ser analizada conforme a los cuatro criterios ya mencionados: cronológico, material u objetivo, subjetivo y formal.

4.1 Procedibilidad cronológica

En los términos del artículo 295, párrafo 1, inciso d del Código de la materia, el recurso de reconsideración sólo procede, conforme a la cronología electoral, durante el desarrollo de los procedimientos federales electorales, ya de naturaleza ordinaria o extraordinaria; por ende, resulta clara su improcedencia en cualquiera otro tiempo del calendario electoral. (Arts. 264.1, a), fr. III y 268.5)

A pesar de que no existe texto alguno que así lo establezca expresamente, de la interpretación y aplicación sistemática del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se infiere incuestionablemente que este medio de impugnación se puede hacer valer, única y exclusivamente, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones; no procede en cualquiera otra de las fases en que se divide formalmente el procedimiento electoral federal, ya sea ordinario o extraordinario. (Arts. 174 y 295.1, d))

De lo expuesto en líneas precedentes se deduce claramente que, por su objeto y finalidad, es notoriamente improcedente este medio de impugnación en época y etapa distintas a las señaladas con antelación.

Ahora bien, durante el mencionado período de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso electoral de reconsideración sólo se puede interponer eficazmente dentro del plazo de tres días, computado a partir del día siguiente de aquel en que se realice la notificación de la sentencia recurrida o bien en el transcurso de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de la sesión, en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral efectúe la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. (Art. 303) (62)

Cabe advertir que, al establecer el plazo mencionado en segundo lugar, el legislador ordinario no hizo referencia alguna a la notificación del acto de autoridad electoral consistente en asignar diputados de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a ello, ni hizo alusión tampoco a la asistencia o inasistencia del partido interesado, a través de su representante ante el Consejo General, a la correspondiente

(62) Es de suma importancia tener en mente que, en el cómputo de los plazos electorales, si bien los días deben ser considerados de veinticuatro horas, los establecidos en horas se cuentan "...de momento a momento..." (Art. 297.1)

sesión de este órgano supremo de dirección del Instituto, lo que significa que el tiempo útil para recurrir transcurre fatal e invariablemente, con independencia de que los interesados hayan o no tenido conocimiento real del acto impugnado.

Por cuanto ha quedado expuesto en los párrafos precedentes, es conforme a Derecho aseverar que, en las dos hipótesis de procedibilidad objetiva o material de la reconsideración, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido para su interposición, el recurso que se haga valer resultará extemporáneo y, por ello, notoriamente improcedente, siendo desechable de plano. (Arts. 313.2, d) y 317.2) (63)

4.2 Procedibilidad objetiva o material

Para lograr una explicación sistemática de este tema, se considera conveniente dividirlo en tres subtemas, uno corresponde estrictamente a las hipótesis de procedibilidad objetiva o material; el otro, estrecha e indisolublemente vinculado con el primero, por ser parte de él, comprende los presupuestos que legitiman la interposición de la reconsideración y, el tercero, que se ocupa de la posible modificación o revocación y substitución de los efectos de la

(63) La doctrina denomina plazo fatal al improrrogable y también a aquel plazo cuyo transcurso no se puede suspender; en cambio, se califica de perentorio o preclusivo al plazo que una vez transcurrido imposibilita jurídicamente "restituir *in integrum* los derechos o facultades que pudieron ejercitarse dentro de..." él.- Cfr. PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 763.

sentencia de la Sala a quo, por los efectos de la resolución de la Sala ad quem, como se expone en líneas posteriores.

4.2.1 Hipótesis de procedibilidad

Por su objeto de impugnación, el recurso de reconsideración procede únicamente en contra de: (Art. 295.1, d))

a) Las resoluciones de fondo, recaídas a los recursos de inconformidad, y

b) La asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, efectuada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Excepción hecha de estos dos supuestos, resulta materialmente improcedente el recurso de reconsideración en cualquiera otra hipótesis, independientemente de los argumentos de hecho y de Derecho que se manifiesten en el escrito recursal, teniendo presente, *contrario sensu*, el texto expreso del consultado artículo 295, párrafo 1, inciso d del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si la reconsideración se interpone en contra de una resolución o acto diferente, deberá ser desechada de plano, por notoriamente improcedente, como lo ha sostenido en la siguiente tesis de jurisprudencia la Sala de Segunda Instancia del Tribunal:

9. "RECONSIDERACION. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES DE INCONFORMIDAD QUE NO SON DE FONDO.- Del artículo 313 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores, se desprende la existencia de dos clases de causas de improcedencia de los recursos jurisdiccionales: a) Las que de manera genérica emanen de las demás disposiciones del propio ordenamiento, según se advierte de lo dispuesto en el párrafo 1 del precepto en comento, que establece: "...cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones de este Código"; y b) Las que comprenden los casos específicos expresamente fijados en los nueve incisos del párrafo 2 de dicha disposición. La notoriedad de una causa de improcedencia, se da cuando la existencia de los hechos que la constituyen se advierta en forma patente y absolutamente clara, de la sola lectura del escrito por el que se interpone el recurso o de la documentación anexa, de modo tal que no resulte lógica o jurídicamente posible que con otros medios admisibles a las partes, o que el tribunal pudiera allegarse de oficio, se pueda acreditar lo contrario. Del contenido del artículo 295, párrafo 1, inciso d), de dicho Código, a contrario sensu, se desprende una causa de improcedencia perteneciente a la clase de carácter general antes precisada. Efectivamente, este numeral establece la procedencia del recurso de reconsideración, limitada exclusivamente para los dos casos siguientes: a).- Contra las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; y b).- Contra la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que realiza el Consejo General del Instituto Federal Electoral. La aplicación de esta norma a contrario sensu, conduce a determinar que, cuando el recurso de reconsideración se interponga contra un acto o resolución distinto a los mencionados, resulta improcedente. Esta causa de improcedencia siempre será notoria, cuando la resolución impugnada no sea de fondo, es decir, no haya entrado a decidir lo sustancial de la impugnación, dado que basta la lectura del fallo recurrido, para cerciorarse, incontrovertiblemente, de que no se ocupó de la cuestión sustantiva."

En cuanto a la aludida primera hipótesis de procedibilidad, es inconcuso que a través de la reconsideración no se pueden impugnar resoluciones incidentales, como son las de desechamiento, acumulación, sobreseimiento, etc., aún cuando alguna de éstas coexista físicamente con una sentencia de fondo, cual sucede cuando en un mismo documento se decreta el sobreseimiento, respecto de un acto o de alguna de las partes litigantes y, acto contínuo, se resuelve el fondo de la litis, en cuanto a los demás actos o resoluciones motivo de impugnación o sólo con relación a las restantes partes en litigio.

Resulta conveniente insistir, en este supuesto, que el texto legal es claro al precisar que sólo procede la reconsideración jurisdiccional en contra de "Las resoluciones de fondo... recaídas a los recursos de inconformidad," como lo ha reiterado la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, en la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación:

8."RECONSIDERACION. EL FONDO SUSTANCIAL DE LA RESOLUCION DE INCONFORMIDAD ES EL OBJETO EXCLUSIVO DE ESTE RECURSO.- El artículo 295, párrafo 1, inciso d), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prescribe que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar "las resoluciones de fondo de las salas recaídas a los recursos de inconformidad", por lo que queda excluido de este medio de impugnación el estudio de las cuestiones que no toquen el fondo sustancial planteado en el recurso de inconformidad, cuando se impugne la decisión de éste, como en el caso en que deseche o decrete el sobreseimiento. Dicha norma no sufre ninguna variación en su alcance, cuando en la resolución impugnada se decrete el sobreseimiento con relación a una parte de las casillas cuya votación se pretende anular, y se entre al fondo respecto de otras, pues de presentarse esa situación, lo único que constituirá el objeto del recurso de reconsideración será la parte en

que la Sala de primer grado se ocupó del fondo, siempre y cuando, desde luego, se cumplan los demás requisitos necesarios, quedando intocada la determinación del sobreseimiento."

Asimismo, es prudente reiterar que en la primera hipótesis de procedibilidad, la Sala de Segunda Instancia asume la naturaleza jurídica de tribunal de alzada, siendo jerárquicamente superior a la Sala Central o Regional que emitió la sentencia recurrida; en consecuencia, procederá a revisar la resolución de la *a quo* para, en su caso, confirmarla, modificarla o revocarla inclusive, toda vez que, en estricto Derecho, se trata de un genuino recurso jurisdiccional vertical y no una simple reconsideración, como indebidamente se le denomina.

En la segunda hipótesis de procedibilidad de la reconsideración no se da la situación jurídica antes comentada, porque no existe sentencia alguna, sino un acto administrativo electoral del Consejo General del Instituto, órgano totalmente ajeno a la estructura del Tribunal Federal Electoral, con el cual no guarda relación jerárquica alguna, siendo dos entes jurídicos distintos, aunque vinculados por la esencia de los actos comunes de su competencia, cual es la materia político-electoral.

Por tanto, se reitera, cuando la reconsideración se interpone para impugnar la validez de la asignación de diputados plurinominales, el llamado recurso asume la naturaleza de auténtico juicio de nulidad electoral, substanciado y resuelto en vía uniinstancial, toda vez que la sentencia de la Sala de

Segunda Instancia del Tribunal es definitiva e inatacable, por ministerio de ley. (Arts. 60 constitucional, párrafo tercero y 335-A.2 del Código)

Cabe insistir que, en este último supuesto, el Tribunal actúa uniinstancialmente, a pesar de que la competente no es la Sala Central y tampoco una Regional, sino precisamente la Sala de Segunda Instancia y de que, aun cuando parezca de Perogrullo la advertencia, no se trata formalmente de un recurso electoral federal de apelación, sino de reconsideración.

4.2.2 Presupuestos de procedibilidad

Por imperativo constitucional se han restringido las hipótesis en que procede materialmente este medio de impugnación, según se ha precisado en líneas anteriores; tan es así que el Constituyente Permanente impuso al legislador ordinario la carga de establecer los presupuestos de procedibilidad del recurso, para limitarlo aún más, otorgándole carácter excepcional.

En consecuencia, en el párrafo 2 del artículo 323 se previó expresamente que, para la procedibilidad de la reconsideración, son presupuestos *sine qua non*:

a) Si el acto impugnado es la sentencia de fondo dictada por la Sala Central o una Sala Regional, en un recurso de inconformidad:

1. Que la *a quo* haya dejado de analizar y resolver causales de anulación previstas en el Código, siempre que hubiesen sido invocadas por el recurrente y demostradas, en tiempo y forma, en el expediente de primera instancia.

No obstante que se cumpla este presupuesto, el recurso de reconsideración será procedente única y exclusivamente en la hipótesis de que esas causales de anulación, no tomadas en cuenta por la Sala *a quo*, fueren suficientes para modificar el resultado de la elección.

2. Que la Sala de primera instancia hubiese revocado la original constancia de mayoría y validez, otorgándola indebidamente a una fórmula de candidatos distinta a la considerada triunfadora por los órganos competentes del Instituto Federal Electoral;

3. Que la Sala responsable hubiese otorgado la constancia de primera minoría a una fórmula de candidatos a senadores diferente a la que originalmente le había sido otorgada o asignada por el respectivo Consejo Local del Instituto, y

4. Que la Sala *a quo*, al dictar sentencia, hubiese anulado indebidamente una elección.

b) Si el acto impugnado es la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, son

presupuestos de procedibilidad de la reconsideración que el Consejo General del Instituto Federal Electoral:

1. Hubiere hecho tal asignación sin tomar en consideración las sentencias emitidas por las Salas, Central y Regionales, del Tribunal Federal Electoral, y

2. Hubiese realizado la asignación contraviniendo las fórmulas establecidas en la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De no concretarse, en el caso particular, alguno de los presupuestos antes detallados, aún surtiéndose alguna de las hipótesis de procedibilidad objetiva o material, el recurso de reconsideración interpuesto resultaría notoriamente improcedente y, por tanto, desechable de plano. (Arts. 313.1 y .2, i); 316.3 y 323.1)

4.2.3 Modificación del resultado de una elección

Este requisito de procedibilidad de la reconsideración se satisface cuando el impugnante manifiesta los conceptos lógico-jurídicos, por los cuales considera que la sentencia de la Sala *ad quem* puede tener alguno de los efectos que se precisan en líneas posteriores, siempre que estos argumentos sean formalmente suficientes y viables para modificar o revocar la sentencia de la *a quo*; en caso contrario, se surtirá la causal

de notoria improcedencia establecida en el Código, debiéndose desechar de plano el recurso así interpuesto. (Art. 313.2, i))

Legalmente se considera que el resultado de una elección es susceptible de modificación cuando la sentencia, que se dicte para resolver el recurso de reconsideración, pueda tener alguno de los siguientes efectos: (Art. 316.3)

1. Anular la elección, objeto indirecto del recurso;
2. Revocar la nulidad de la elección, declarada en la sentencia de la Sala *a quo*;
3. Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula de candidatos distinto al considerado triunfador por la *a quo*;
4. Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula de candidatos diferente, al estimado triunfador por la Sala responsable, y
5. Corregir la asignación de diputados efectuada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de los electos por el principio de representación proporcional.

Cabe reiterar, que el analizado requisito de procedibilidad encuentra su fundamento constitucional en el párrafo tercero del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, que exige al

recurrente hacer "...valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección."

4.3 Procedibilidad subjetiva

4.3.1 Legitimación activa

Por imperativo constitucional y legal, únicamente los partidos políticos pueden hacer valer el recurso de reconsideración, ningún otro sujeto de Derecho Electoral tiene legitimación en la causa para ese efecto. (Arts. 60, párrafo tercero de la Constitución y 295.1, d) del Código)

A pesar de no estar previsto así literalmente en la Ley Suprema y tampoco en la legislación ordinaria, de su interpretación y aplicación sistemática se desprende que tiene legitimación activa, para interponer el recurso procesal de reconsideración, todo partido político que hubiese sido parte en la primera instancia, independientemente de que en el recurso de inconformidad hubiere participado como recurrente o tan sólo como tercero interesado, porque únicamente de esta manera se concibe, por regla, que pueda ser lesionado en su interés jurídico, por la sentencia de fondo que dé por concluida la impugnación de primera instancia.

Sin embargo, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal haciendo una particular interpretación de la institución del tercero

interesado y del requisito *sine qua non* de agotar previamente el recurso de inconformidad, para interponer válidamente la impugnación electoral de alzada, ha llegado al extremo de aceptar la procedibilidad del recurso de reconsideración presentado por un partido político que no hubiese intervenido en el proceso de inconformidad, por estimar que el agravio es causado por la sentencia de fondo que da por concluido este último medio de impugnación y no su sola interposición y tramitación, según se desprende de la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

12. "TERCERO INTERESADO, PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE RECONSIDERACION (MEDIANTE REPRESENTANTE LEGITIMADO) AUN CUANDO NO HAYA INTERVENIDO EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- El artículo 313, párrafo 2, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el recurso de reconsideración se entenderá como notoriamente improcedente, cuando: "no se hayan agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación señaladas en este Código"; sin embargo, la comparecencia del tercero interesado en el recurso de inconformidad no constituye una "instancia impugnativa". En efecto, en el artículo 312, párrafo 1, inciso c), del propio ordenamiento, se establece que el tercero interesado es parte en todos los recursos y define a éste como: "el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor". Conforme a lo anterior, no es lógico ni jurídico que el requisito de promover el recurso de inconformidad les sea exigible a los terceros interesados, porque los actos de los órganos del Instituto Federal Electoral les son favorables; y su interés consiste en que esos actos no sean invalidados cuando hayan sido impugnados por otros partidos mediante el recurso de inconformidad. En eso estriba la incompatibilidad de su derecho con la pretensión del actor. Por eso no se puede admitir que la participación de los terceros interesados en el recurso de inconformidad constituya una "instancia de impugnación", pues su intención no es la de atacar actos de autoridad, susceptibles de ser cuestionados jurisdiccionalmente, sino la de coadyuvar con la autoridad responsable para que no prospere la pretensión anulatoria del recurrente. Esto explica la

muy limitada participación que les confiere a los terceros interesados el artículo 318, párrafos 2 y 3 del Código de la materia, conforme al cual solamente pueden alegar y rendir pruebas. De acuerdo con lo antes dicho, el requisito de que previamente se hayan agotado en tiempo y forma las instancias de impugnación señaladas por este Código, se cumple con la existencia de un recurso de inconformidad (instancia impugnativa) independientemente de qué partido político lo haya promovido, pues con ello se satisface el recto sentido de que la reconsideración por regla general fue instituida, como una segunda instancia y, obviamente, no se puede llegar a ella si no se agota la primera, lo cual no significa que el recurrente necesariamente, haya sido actor de la inconformidad, pues, de entenderse así la norma, se coartaría el derecho de defensa de los partidos políticos terceros interesados quienes de esta manera resultarían tratados con desigualdad. Por otra parte, la falta de participación del partido tercero interesado en la inconformidad, no trae como consecuencia la preclusión de su derecho a interponer la reconsideración (siempre que lo haga por conducto de representante legitimado), pues no existe ninguna disposición legal en ese sentido y, además, conforme al principio de definitividad, no es la tramitación del recurso sino su resolución lo que puede lesionar sus intereses, motivo por el cual solamente después de que se emite es cuando surge su derecho a recurrirla."

Cuando el acto impugnado sea la asignación de diputados, electos por el principio de representación proporcional, es incuestionable que gozarán de legitimación activa, en la causa, los partidos políticos que tengan la posibilidad jurídica de recibir este tipo de diputaciones, por haber registrado candidatos a diputados de mayoría relativa y listas regionales de candidatos a diputados plurinominales. (Arts. 52 a 54 de la Constitución Federal y 12 a 18 del Código)

El problema estriba en determinar si también tienen legitimación activa en la causa aquellos partidos políticos que no tengan posibilidad jurídica de ocupar alguna diputación plurinomial,

toda vez que en este caso no les causaría agravio directo el acto de asignación; sin embargo, si el interés jurídico es, en términos demasiado amplios, que este acto electoral se ajuste al principio de legalidad, es factible considerar que sí están legitimados para impugnar todos los partidos políticos, independientemente de que tengan o no la posibilidad de que se les adjudique una diputación plurinominal, porque todos ellos por el sólo hecho de tener esta naturaleza jurídica, están interesados en que los actos electorales se ajusten invariablemente al principio constitucional de legalidad.

4.3.2 Legitimación Pasiva

Durante el desarrollo de un procedimiento electoral ordinario, la legitimación pasiva corresponde exclusivamente a las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, si el acto impugnado es la sentencia de fondo recaída al recurso de inconformidad, hecho valer en tiempo y forma, porque sólo a ellas se les ha concedido, constitucional y legalmente, la respectiva facultad resolutoria.

Si el procedimiento electoral, dentro del cual se causa, interpone, tramita y resuelve la reconsideración, es de naturaleza extraordinaria, la legitimación pasiva será exclusiva de la Sala Central, porque únicamente a ella compete conocer y resolver los recursos de inconformidad que los partidos políticos hagan valer. (Art. 266.2, c))

En cambio, si el acto recurrido a través de la reconsideración es la asignación de diputados, electos por el principio de representación proporcional, únicamente el Consejo General del Instituto Federal Electoral puede asumir el carácter de autoridad responsable, porque sólo a este órgano central compete el ejercicio de tal atribución. (Arts. 262; 266.2, c); 267.2, a); 300.1, b) y 331.3)

4.4 Procedibilidad formal

Al igual que en los demás medios de impugnación electoral, en el recurso de reconsideración se establecen específicos requisitos formales de procedibilidad, que son adicionales, evidentemente, a los genéricos ya expuestos al estudiar el denominado recurso electoral federal de apelación. (Art. 316.1)

El numeral 316, párrafo 3, del Código de la materia establece, para este caso particular, que aunado a los genéricos requisitos formales antes aludidos, en el escrito de reconsideración el recurrente debe:

- a) Señalar claramente el presupuesto de procedibilidad que se surte en el caso concreto, y
- b) Expresar, de manera clara también, los razonamientos lógico-jurídicos (agravios debidamente fundados), por los que considere

que la resolución de la Sala de Segunda Instancia puede modificar el resultado de la elección.

De lo anterior resulta evidente que el requisito en estudio tiene doble connotación procesal, pues lo es tanto desde el punto de vista estrictamente formal, como desde la óptica material, a fin de tener la posibilidad no sólo de que el recurso sea admitido y substanciado, sino también de recibir una sentencia modificadora o revocadora de la resolución de primera instancia o del acto administrativo de asignación de diputados plurinominales, según sea el caso.

Es requisito esencial de forma y, por ende, un aspecto de la procedibilidad formal, el señalamiento del acto o la resolución o incluso la parte de la sentencia o del acto que causa el agravio, aunado a la expresión de los razonamientos lógico-jurídicos correspondientes y a la invocación de los preceptos que el recurrente considere aplicables al caso concreto, para obtener la modificación de la sentencia recurrida o de la asignación de diputados plurinominales.

Si no se cumple este requisito formal, el recurso de reconsideración será notoriamente improcedente y deberá ser desechado de plano, con fundamento en el artículo 313, párrafo 1 del Código, que en su parte conducente establece: "...podrán desecharse de plano aquellos recursos... cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones de este Código."

Inmediatamente después, el inciso i del párrafo 2 del numeral en cita dispone que es causal de notoria improcedencia el hecho de que "...los agravios no estén debidamente fundados, no resulten determinantes, o no se modifique el resultado de la elección..."

Por otra parte, la expresión constitucional "... agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección...", constituye un requisito de procedibilidad objetiva, en cuanto que de estos razonamientos lógico-jurídicos se puede deducir claramente que le asiste la razón al recurrente y que, por ende, es conforme a Derecho modificar o revocar la sentencia de la a quo, para sustituirla por otra o, en su caso, que debe correr la misma suerte el acto de asignación de diputados plurinominales hecha por el Consejo General.

Sin embargo, como este requisito lo es también de procedibilidad formal, por mandato constitucional y legal, su incumplimiento torna notoriamente improcedente a la reconsideración, siendo desechable de plano, conforme a lo previsto en los preceptos antes citados.

Así lo consideró el Legislador Constituyente Permanente y lo ha reiterado la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, amén de que ésta ha precisado el sentido que, en la práctica jurisdiccional, se debe dar a la expresión "...agravios debidamente fundados..."; discriminando la connotación que se

Inmediatamente después, el inciso i del párrafo 2 del numeral en cita dispone que es causal de notoria improcedencia el hecho de que "...los agravios no estén debidamente fundados, no resulten determinantes, o no se modifique el resultado de la elección..."

Por otra parte, la expresión constitucional "... agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección...", constituye un requisito de procedibilidad objetiva, en cuanto que de estos razonamientos lógico-jurídicos se puede deducir claramente que le asiste la razón al recurrente y que, por ende, es conforme a Derecho modificar o revocar la sentencia de la *a quo*, para sustituirla por otra o, en su caso, que debe correr la misma suerte el acto de asignación de diputados plurinominales hecha por el Consejo General.

Sin embargo, como este requisito lo es también de procedibilidad formal, por mandato constitucional y legal, su incumplimiento torna notoriamente improcedente a la reconsideración, siendo desechable de plano, conforme a lo previsto en los preceptos antes citados.

Así lo consideró el Legislador Constituyente Permanente y lo ha reiterado la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, amén de que ésta ha precisado el sentido que, en la práctica jurisdiccional, se debe dar a la expresión "...agravios debidamente fundados..."; discriminando la connotación que se

debe tener presente al determinar la procedibilidad del recurso y el aspecto que se debe reservar para la etapa del juicio.

El criterio en cita dió origen a la tesis de jurisprudencia de la Sala de Segunda Instancia, que a la letra establece:

6. "RECONSIDERACION. CONCEPTO DE "AGRAVIOS FUNDADOS" PARA CALIFICAR LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.- El artículo 313, párrafo 2, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como causa de notoria improcedencia del recurso de reconsideración, que "los agravios no estén debidamente fundados". Esta expresión es equívoca, por ser susceptible de connotar dos conceptos diferentes: 1.- Que los agravios reúnan los requisitos formales para combatir adecuadamente la resolución recurrida; y 2.- Que el recurrente tenga razón en sus planteamientos, o sea, que con los razonamientos aducidos demuestre la comisión de las infracciones que atribuye al acto impugnado. Esto hace necesario dilucidar el sentido en que se utilizó por el legislador en el precepto referido, mediante su interpretación en los términos del artículo 3, párrafo 2, de dicho ordenamiento. El enunciado tiene su origen en el artículo 60 constitucional, al exigir que en el medio de impugnación indicado se "hagan valer agravios debidamente fundados". En el dictamen emitido por las Comisiones correspondientes, cuando la iniciativa que incluyó estas palabras se recibió en la Cámara de Senadores, se manifestó que su uso tiene una doble vinculación: a) "con los requisitos de procedencia", y b) "con los aspectos que sólo pueden ser valorados al entrarse al estudio del fondo del recurso". La comparación de estos conceptos evidencia una diferencia esencial, consistente en que sólo en el segundo es válido proceder al examen de la materia sustantiva del recurso. Asimismo, se advierte que en la disposición legal objeto de esta interpretación, la expresión investigada está usada en la primera de las connotaciones, toda vez que en la ley se encuentra agrupada con las demás normas referentes a la improcedencia. Ahora bien, si el concepto está utilizado en su vinculación con la procedencia del recurso y éste excluye cualquier relación en el fondo del asunto, se puede

concluir que se refiere al significado de carácter formal señalado al principio. Acorde con lo anterior, por "agravios debidamente fundados", para efectos de la procedencia del recurso de reconsideración, se deben entender aquellos que están bien configurados; esto es, los que satisfacen todos los requisitos señalados en el artículo 316, párrafo 1, inciso e), del Código citado, a saber: a).- CLARIDAD, que consiste en precisar cuál es la parte de la resolución impugnada que produce la lesión jurídica; b).- FUNDAMENTACION, que consiste en la cita de los preceptos legales que se estiman violados; y c).- la expresión de los HECHOS o de los ARGUMENTOS para justificar la violación alegada."

En este orden de ideas se concluye que, conforme a la interpretación jurisprudencial mencionada, así como el cumplimiento formal del requisito es suficiente para determinar la procedibilidad del recurso, la satisfacción del requisito material o de fondo sólo debe trascender al resultado de la sentencia que recaiga a la reconsideración, a fin de estar en aptitud de modificar, revocar o confirmar el acto o la resolución objeto de impugnación.

Es en este sentido como se ha pronunciado el Tribunal Federal Electoral, a través de la Sala de Segunda Instancia, según se comprueba con la lectura de la diversa tesis de jurisprudencia, que es al tenor literal siguiente:

4. "RECONSIDERACION. AGRAVIOS QUE PUEDEN CONDUCIR A MODIFICAR EL RESULTADO DE LA ELECCION, COMO REQUISITO FORMAL.- La exigencia del artículo 316, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de que se expresen "los razonamientos por los que se aduzca que la resolución puede modificar el resultado de la elección", y cuya omisión constituye causa de notoria improcedencia, al tenor del artículo 313, párrafo 2, inciso i), del ordenamiento citado, se satisface mediante la expresión de argumentos

formalmente viables para poder obtener la anulación de la elección, la revocación de la anulación de la elección, el otorgamiento del triunfo a un candidato o fórmula distintos, la asignación de la senaduría de la primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o la corrección de la asignación de diputados o miembros de la Asamblea, según el principio de representación proporcional; o sea, si lo alegado por el recurrente, en la hipótesis de llegar a ser acogido, pueda conseguir cualquiera de esas consecuencias. En efecto, la reconsideración es un recurso excepcional y selectivo, destinado exclusivamente a revisar los casos específica y limitadamente precisados por el legislador, por su posible evidente impacto y trascendencia al resultado final de los comicios; para la consecución de este objeto preponderante, además de otros requisitos, se hacen necesarios dos: uno de forma, consistente en que los agravios tengan la viabilidad precisada, y otro de fondo, que se logra mediante el estudio de los argumentos expuestos por el recurrente, con vista a la correcta aplicación de la ley y de su interpretación jurídica, en relación con las actuaciones del expediente, para determinar si le asiste la razón, y si con ello se obtiene la modificación del resultado de la elección con el alcance apuntado. Ahora bien, como para obtener esa finalidad se requiere la concurrencia de los mencionados requisitos de forma y de fondo, es indudable que si falta alguno, resulta innecesario ocuparse de investigar la presencia del otro; lo cual justifica que la falta del requisito formal, que forzosamente se tiene que llenar y examinar primero, conduzca a la notoria improcedencia del recurso y a su desechamiento; en tanto que si se satisface esa formalidad, pero falta el requisito de fondo, la consecuencia será la confirmación del acto combatido."

Finalmente, se debe señalar que al interponer este recurso de alzada no es factible ofrecer ni aportar elementos probatorios, diversos a los ya contenidos en autos, pues el legislador ordinario estableció expresamente esta limitante al disponer: "En el recurso de reconsideración no... se admitirá prueba alguna que no obre en el expediente respectivo." (Art. 316.5)

A pesar de la tajante prohibición legal antes precisada, al resolver el recurso de reconsideración radicado en el expediente SI-REC-020/94, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, por unanimidad de votos, sostuvo la admisibilidad de pruebas supervenientes, aun cuando aparentemente de manera limitada, estableciendo al efecto la siguiente tesis aislada:

"PRUEBA SUPERVENIENTE. CUANDO PROCEDE SU ADMISION Y ESTUDIO EN LA SEGUNDA INSTANCIA.- Si en el recurso de reconsideración se propone una prueba consistente en copia certificada de un documento que se ofreció en tiempo y forma en el recurso de inconformidad ante el órgano *a quo*, pero no se exhibió por motivos totalmente ajenos al oferente, ésta puede recibirse como superveniente por la Sala *ad quem*, si se satisfacen las otras exigencias derivadas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; pues la superveniencia comprende, en una amplia acepción, no sólo los medios de convicción surgidos después de la fase de instrucción en que ordinariamente deben aportarse los elementos probatorios, sino también los existentes desde entonces ya que la parte interesada en prevalerse de ellos no pudo aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar."

5. Sujetos procesales

En el llamado recurso de reconsideración, al igual que en los denominados recursos de apelación (genérica) e inconformidad, los sujetos procesales son el Tribunal Federal Electoral, el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos y los candidatos a cargos de elección popular, en la manera y términos que se exponen en el presente párrafo.

5.1 Organismo resolutor

Por disposición expresa del Legislador Constituyente Permanente, las sentencias de las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, recaídas al recurso de inconformidad, sólo pueden ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del propio órgano jurisdiccional, al conocer y resolver el recurso de reconsideración que hagan valer los partidos políticos. (Art. 60, párrafo tercero de la Constitución Federal)

Así lo ha dispuesto también el legislador ordinario, al señalar que "...la Sala de Segunda Instancia es competente solamente para conocer y resolver los recursos de reconsideración que se interpongan...", en el desarrollo de los procedimientos electorales ordinarios y extraordinarios. (Art. 268.2 y .5)

Sin embargo, al establecer las reglas específicas del recurso de reconsideración, el citado legislador ordinario amplió el ámbito competencial de la Sala de Segunda Instancia, al incluir una segunda hipótesis de procedibilidad objetiva de la impugnación, cual es la asignación de diputados plurinominales a los partidos políticos, efectuada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. (Arts. 295.1, d); 316.3, e) y 323.2, b))

En consecuencia, por disposición del ordenamiento jurídico reglamentario, es de la competencia exclusiva de la Sala de

Segunda Instancia el conocimiento y resolución del recurso de reconsideración, en las dos hipótesis de procedibilidad objetiva o material precisadas en párrafos precedentes.

5.2 Partes

Sin olvidar la aclaración ya hecha en otra oportunidad, sobre la posible *capitis diminutio* atribuida al candidato a un cargo de elección popular, cuando participa en un proceso electoral impugnativo ante el Tribunal, bajo el rubro antes enunciado se explica su derecho a comparecer en el trámite y substanciación del recurso de reconsideración.

5.2.1 Actor

Para interponer este medio de impugnación, sólo puede asumir el carácter de recurrente o actor, según al caso particular, un partido político; ningún otro sujeto de Derecho Electoral lo puede hacer valer, so pena de incurrir en una causal de notoria improcedencia, siendo desechable de plano su recurso. (Arts. 295. 1, d); 312.1, a) y 313.2, c))

Es oportuno recordar que, según criterio jurisprudencial de la Sala de Segunda Instancia, cuando el acto cuestionado es una sentencia dictada por las Salas Central o Regionales del Tribunal, todos los partidos políticos pueden interponer válidamente la reconsideración, independientemente de que

hubieren participado o no en la primera instancia, esto es, de que hubieren asumido o no el papel de actores o terceros interesados en el recurso de inconformidad, que debió ser agotado previamente, toda vez que lo importante no es su comparecencia en este proceso de impugnación de primera instancia, sino el hecho de haber sido interpuesta, admitida y resuelta en el fondo la inconformidad correspondiente, siendo precisamente la sentencia recaída a ésta la generadora del agravio que motiva la presentación de la reconsideración.

Si el acto impugnado es la asignación de diputados plurinominales, el partido político recurrente estará legitimado en la causa si, en el respectivo procedimiento electoral, participó con candidatos propios o de coalición y tiene la posibilidad de que se le adjudique alguna de esas diputaciones; en caso contrario, mal podría alegar violación a su interés jurídico-político con la emisión de un acto, que tiene como punto base de su existencia la votación emitida y el porcentaje que de ésta hubiere obtenido cada partido político contendiente. (Arts. 54 de la Constitución y 12 a 18 del Código) (64)

De no quedar satisfecha alguna de las hipótesis de legitimación en la causa ya precisadas, aún cuando el recurrente sea un

(64) Por definición legal, "... se entiende por votación emitida el total de los votos depositados en las urnas." Asimismo, "...se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos." (Art. 12.1 y .2)

partido político, la reconsideración será notoriamente improcedente, por falta de interés jurídico, siendo desechable de plano. (Arts. 312.1, a) y 313.2, c))

No obstante, en el segundo supuesto de procedibilidad material es inquietante determinar, afirmativa o negativamente, la suerte procesal que ha de correr la reconsideración interpuesta por un partido político que aduzca, como razones para hacer valer tal impugnación, su naturaleza constitucional de entidad "...de interés público..." y la finalidad del sistema de medios de impugnación, consistente en garantizar que todos los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral, "...se sujeten invariablemente al principio de legalidad." (Art. 41, párrafos segundo y décimo primero de la Ley Suprema)

La respuesta, cualquiera que ésta sea, resulta claramente cuestionable.

En cuanto a la representación del partido político recurrente, el Código establece que sólo están legitimados, para promover el recurso, el propio representante que interpuso la respectiva inconformidad; los representantes partidistas ante los Consejos Locales del Instituto, que correspondan a la sede de la Sala a quo del Tribunal y los representantes partidistas ante el Consejo General del Instituto; estos últimos únicamente si el partido político impugna la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. (Art. 301.3)

Excepción hecha de los mencionados personeros, ninguna otra persona está procesalmente legitimada para interponer la reconsideración, aún cuando verdaderamente sea representante del partido político recurrente.

El sentido de los preceptos en cita ha sido reiterado por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, según se lee en su tesis de jurisprudencia, que a la letra establece:

5. "RECONSIDERACION. CARACTER EXCEPCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA. El artículo 41 de la Constitución General de la República señala que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Asimismo, el artículo 60 del mismo ordenamiento, en su párrafo tercero, establece un recurso excepcional que los partidos políticos pueden interponer para combatir las resoluciones de las Salas, recaídas a los recursos por los que se impugne la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores. Este recurso, sólo puede ser interpuesto por los partidos políticos cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección y siempre que se cumpla con los presupuestos y requisitos de procedibilidad específicos para este medio de impugnación. Con fundamento en dicho precepto constitucional, el recurso de reconsideración, por disposición expresa del legislador secundario, tiene características peculiares traducidas en que en varios aspectos fundamentales de su normatividad, se aparta de las reglas generales aplicables a los otros medios de impugnación (revisión, apelación e inconformidad). Entre tales características, resaltan las que lo perfilan como un recurso especial de excepción y estricta aplicación, atendiendo a la naturaleza y brevedad del proceso electoral; es por ello que fue concebido por el legislador como un mecanismo excepcional, selectivo y de estricta aplicación, exclusivamente para aquellos casos con evidente impacto para los comicios. Es sobre esta tesitura que respecto a la legitimación procesal activa, se dispone expresamente y de manera limitativa, en el artículo 301, párrafo 3, incisos a), b), y c) del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el recurso de reconsideración, en cuanto a su interposición, corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de los representantes precisados en cada uno de esos tres incisos y, a pesar de que en tratándose de impugnaciones contra resoluciones de las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, éste tiene un obvio funcionamiento bi-instancial, sin embargo el multicitado legislador, aún teniendo presente esta notoria operatividad bi-instancial del Tribunal, y a pesar de que con antelación a la creación del recurso de reconsideración, ya estaban previstas en el Código de la materia las normas de la representación para los otros tres recursos indicados, no obstante ello, en el ya citado artículo 301, párrafo 3, se sustrajo al recurso en comento de las reglas genéricas de la representación, para darle un tratamiento específico, apartándose así de las tradicionales y comunes, de acuerdo con las cuales, si en la primera instancia las partes tienen ya reconocida su personería, no es necesario que ante el Tribunal de revisión, tengan que acreditarla de nueva cuenta. No es pues casual ni tampoco una omisión del legislador, la manera en la que previó para el recurso de reconsideración, su interposición por los partidos, por conducto de sus representantes expresa y limitativamente señalados en los incisos a), b) y c) del párrafo 3 del ya indicado artículo 301 y por consiguiente, y toda vez que el Tribunal Federal Electoral es en sus dos instancias, un definido Tribunal de legalidad, resulta que, donde la norma distingue, especifica y concreta una peculiar forma de observar la normatividad, como acontece en el aspecto de la legitimación procesal activa para la interposición del recurso en comento, le incumbe al órgano jurisdiccional, en acatamiento a la legalidad, hacer esa distintiva aplicación. De acuerdo con lo anterior, y toda vez que por disposición expresa de la norma electoral citada con antelación, solamente "El representante que interpuso el recurso de inconformidad al que le recayó la resolución impugnada" y "sus representantes ante los Consejos locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala cuya resolución se impugna", están facultados para recurrir las resoluciones de las Salas Central y Regionales, entonces resulta que los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Distritales que sean distintos a los que interpusieron el recurso de inconformidad del Instituto Federal Electoral, o los acreditados ante los Consejos Locales que correspondan a distinta sede de la Sala del Tribunal cuya resolución se impugna, carecen de legitimación procesal activa para interponer el recurso de reconsideración; y esto, por más que hayan representado al partido en la inconformidad con el carácter de tercero interesado."

5.2.2 Autoridad responsable

Unicamente puede ser autoridad recurrida o responsable la Sala Central o Regional emisora de la sentencia recaída al recurso de inconformidad, cuando la reconsideración se haga valer como recurso de alzada.

Si la reconsideración se interpone en contra de la asignación de diputados plurinominales, la autoridad demandada, recurrida o responsable, sólo podrá ser el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al cual compete en exclusiva la realización de este acto en favor de los partidos políticos. (Art. 262)

Es importante señalar que este es el único caso de impugnación electoral en el que no se impone a la autoridad responsable la carga procesal de rendir su informe circunstanciado, al remitir el expediente recursal a la Sala de Segunda Instancia, lo cual queda plenamente justificado cuando se impugna una sentencia de primera instancia del Tribunal, si se tiene presente la función asignada legalmente al informe, toda vez que la motivación y fundamentación del acto cuestionado está contenida precisamente en los Considerandos de la sentencia, amén de haber quedado plena y necesariamente acreditada y reconocida en autos la personería del representante del partido político que compareció en el proceso de inconformidad, que es la otra parte esencial de la cual se debe ocupar el informe de referencia. (Art. 319.2)

Sin embargo, la omisión de cuenta no se justifica en la otra hipótesis de procedibilidad de la reconsideración, pues, siendo objeto de impugnación un acto electoral de naturaleza administrativa, imputable al Consejo General del Instituto resulta necesaria la expresión de las razones de hecho y de Derecho que sustenten su legalidad, además de ser imprescindible conocer si quien comparece en representación del recurrente efectivamente está o no legitimado procesalmente para ello.(65)

5.2.3 Tercero interesado

Aun cuando sea reiterativo, es conveniente tomar en consideración que con esta calidad jurídica pueden participar únicamente los partidos políticos, siempre que manifiesten tener un interés incompatible con el del partido que hubiere hecho valer la reconsideración; si no se satisface alguno de estos requisitos, el compareciente no estará legitimado para actuar procesalmente con el enunciado carácter.

(65) Cabe aclarar que la Sala a quo, siendo un sujeto procesal, no asume el papel de demandada, sino única y exclusivamente de autoridad responsable, cuya resolución se sujeta a la revisión de la *ad quem*, para que sea confirmada, revocada o modificada, según esté o no ajustada a Derecho. En cambio, el Consejo General del Instituto sí adquiere la naturaleza de parte demandada, porque no interviene en un auténtico recurso procesal, sino en un juicio de nulidad, en el que existe un genuino litigio, una verdadera controversia de intereses de trascendencia jurídica, que debe resolver el órgano jurisdiccional mediante la aplicación del Derecho; por tanto, sí debería producir su informe circunstanciado, al igual que en la apelación y en la inconformidad, so peligro de quedar en estado de indefensión, al no tener la posibilidad de controvertir los argumentos fácticos y jurídicos expresados por el impugnante.

Si el acto recurrido es la asignación de diputados, electos por el principio de representación proporcional, se puede limitar válidamente la comparecencia que se analiza, aceptando exclusivamente la de los partidos políticos que hubieren participado con candidatos, propios o de coalición, en el respectivo procedimiento electoral federal, teniendo presente el razonamiento apuntado al hablar del actor, que es aplicable, en lo conducente, al que pretenda participar como tercero interesado, por ser requisito *sine qua non* la titularidad de un interés legítimo en la causa. (Art. 312.1, c))

A pesar de la aseveración contenida en el párrafo precedente, no debe pasar desapercibida la posibilidad de plantear el problema de legitimación procesal que alegue tener un partido político que, sin haber participado electoralmente de la manera antes dicha, argumente que su interés jurídico estriba, única y exclusivamente, en hacer prevalecer el principio constitucional de legalidad, al que se deben ajustar invariablemente todos los actos de la autoridad responsable, aduciendo que esta es razón más que suficiente para acreditar su interés jurídico, incompatible con la pretensión del recurrente o demandante.

5.2.4 Coadyuvante

Están legitimados para comparecer, en calidad de coadyuvantes de su partido político, los candidatos postulados a cargos de

elección popular, debidamente registrados, siempre que sus partidos concurren al proceso, ya como recurrentes o como terceros interesados. (Art. 312.2)

Es oportuno insistir que la comparecencia de los coadyuvantes se debe ajustar a los requisitos de fondo, forma y tiempo, ya mencionados al estudiar los restantes recursos electorales.

6. Procedimiento específico

Al igual que en los otros recursos electorales federales, en el procedimiento específico del recurso de reconsideración, se deben agotar invariablemente dos etapas, una ante la autoridad responsable y otra ante el órgano jurisdiccional resolutor.

6.1 Etapa previa

En el procedimiento del recurso de reconsideración la etapa previa, a la actuación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, es responsabilidad de dos autoridades electorales distintas, dependiendo de la naturaleza del acto o resolución que motiva la impugnación. Si el recurso se interpone en contra de la asignación de diputados de representación proporcional, la autoridad responsable es el Consejo General del Instituto Federal Electoral; pero si el acto cuestionado es una sentencia de las Salas Central o Regionales del Tribunal, el procedimiento previo es competencia exclusiva de la juzgadora a quo.

6.1.1 Interposición del recurso y comparecencia

El recurso debe ser interpuesto por escrito, dentro del plazo legalmente previsto para cada hipótesis, precisamente ante la Sala responsable del Tribunal o ante el Consejo General del Instituto, según sea el acto o resolución objeto de impugnación. El incumplimiento de estos requisitos de procedibilidad torna al recurso en notoriamente improcedente, siendo desechable de plano. (Arts. 313.2, a); 316.1, a); 317.2 y 323.1)

Dentro del mismo plazo y ante la propia responsable, el candidato registrado por el partido político recurrente, está legitimado para comparecer como su coadyuvante, debiendo cumplir los requisitos de forma y fondo expuestos al estudiar el tema correlativo en los otros recursos electorales, sin olvidar que, por ser accesoria esta participación a la del impugnante, se debe ajustar a las limitaciones que se han de respetar en el escrito de reconsideración.

6.1.2 Recepción, publicidad y comparecencia

Inmediatamente después de recibido el recurso, mediante cédula fijada en los estrados correspondientes, la autoridad responsable debe hacer del conocimiento público la interposición de la reconsideración, anexando copia del recurso y del acuerdo que le hubiere recaído. (Art. 318.4)

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de referencia podrán comparecer, por escrito, los partidos políticos que asuman el carácter de terceros interesados, los cuales sólo podrán formular los alegatos que consideren pertinentes. (Arts. 318.4 del Código y 94 del Reglamento)

En este aspecto cabe resaltar otra omisión legal, consistente en la inexistencia de disposición alguna que establezca los requisitos, de fondo y forma, que debe satisfacer el partido político compareciente en su escrito de alegatos, tomando en consideración que los precisados en el párrafo 3 del artículo 318 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales están referidos exclusivamente a los recursos de revisión, apelación e inconformidad, quedando excluido el de reconsideración, según se infiere de la interpretación sistemática de los distintos párrafos del citado numeral 318.

Si bien la omisión legal que se comenta es importante cuando se recurre la sentencia recaída a un recurso de inconformidad, se torna mucho más trascendente si el acto impugnado es la asignación de diputados, electos por el principio de representación proporcional, porque en esta segunda hipótesis la comparecencia de los partidos políticos ante el Tribunal Federal Electoral se da por vez primera, siendo indispensable, por tanto, el cumplimiento de determinados requisitos, de forma y fondo, en los recursos respectivos.

Esto es, para asumir el carácter procesal de tercero interesado, además de señalar la denominación y domicilio del compareciente, el promovente debe exhibir los documentos necesarios para acreditar su personería, si no está reconocida ya por el Consejo General del Instituto; asimismo, debe precisar la razón del interés jurídico en que se funda su representada y expresar sus pretensiones concretas en el caso particular (Art. 318.3); si estos requisitos son puntualmente cumplidos no habrá problema alguno pero, en caso de omisión, la Sala del conocimiento no encontrará fundamento específico para emitir un acuerdo de requerimiento y apercibimiento, siendo aconsejable, para una mejor actuación, que el legislador electoral subsane la omisión.

Por cuanto hace a la comparecencia del coadyuvante, tampoco contiene la ley ordinaria disposición específica alguna, siendo aplicables, por ello, las de carácter genérico expuestas con antelación. No obstante, es prudente señalar que en el recurso de alzada, si el candidato a un cargo de elección popular ya participó en la primera instancia, por elemental lógica-jurídica resulta innecesario exigirle nuevamente que acredite haber sido registrado como tal por su partido político, toda vez que este requisito debió quedar satisfecho en la substanciación del recurso de inconformidad.

En cambio, si el acto impugnado es la asignación de diputados plurinominales, es evidente que el coadyuvante debe cumplir los

requisitos formales, materiales y cronológicos legalmente establecidos, para aceptar válidamente su participación, por ser su primera comparecencia ante el Tribunal. (Art. 312.2)

La misma carga procesal se debe exigir al coadyuvante que por vez primera comparezca ante el órgano jurisdiccional, independientemente de que su partido político también participe por primera ocasión o de que ya hubiese intervenido como parte en la instancia de inconformidad.

6.1.3 Remisión del expediente

Inmediatamente después de recibido el recurso de reconsideración, la Sala a quo o el Consejo General en su caso deberá enviarlo, con sus anexos, a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, adjuntando el expediente íntegro en el que se hubiere dictado la sentencia recurrida o efectuado la asignación impugnada. (Art. 319.3)

Para el envío de la documentación en cita es intrascendente el transcurso del plazo previsto para la comparecencia de los terceros interesados; pero, en su oportunidad, se deberán remitir a la Sala de Segunda Instancia los respectivos recursos, con todos sus anexos, además de dar cuenta, por el medio más rápido, del vencimiento de las cuarenta y ocho horas concedidas legalmente para la expresión de alegatos. (Arts. 318.4 y 319.3 del Código; 95 y 96 del Reglamento)

6.2 Procedimiento en la Sala de Segunda Instancia

6.2.1 Recepción y primer acuerdo

Recibido el recurso con sus anexos, en la Oficialía de Partes de la Sala de Segunda Instancia, el Presidente del Tribunal, conforme a las reglas de turno ya expuestas al estudiar los otros medios de impugnación jurisdiccional, lo pondrá a disposición del magistrado ponente que corresponda. (Arts. 273.2, 1) y 278.1, d) del Código; 84 y 97 del Reglamento)

El magistrado en turno, que no sólo asume el carácter de ponente, sino de auténtico instructor, está facultado para emitir los siguientes acuerdos: (Arts. 323.1)

6.2.1.1 Propuesta de desechamiento

El magistrado en turno revisará el ocurso de reconsideración, para determinar si se cumplieron o no los requisitos de procedibilidad; si se acredita o no alguno de los presupuestos y si los agravios están o no debidamente fundados, de tal suerte que formalmente exista la posibilidad de modificar o revocar la sentencia o el acto de asignación impugnado. (Art. 323.1)

Si de la revisión efectuada el magistrado concluye que no se satisface alguno de los requisitos esenciales de procedibilidad,

someterá a la Sala la propuesta de desechar de plano el recurso.
(Arts. 323.1 del Código y 98 del Reglamento)

Es aconsejable tener presente en este sentido que el artículo 313 del Código, además de las genéricas causales de notoria improcedencia que establece en los incisos a al e y g de su párrafo 2, adiciona en su inciso i los siguientes motivos específicos de notoria improcedencia de la reconsideración:

- a) Que no se hayan agotado previamente, en tiempo y forma, las instancias de impugnación legalmente previstas, y (66)
- b) Que los agravios expresados no estén debidamente fundados, no resulten determinantes o no modifiquen el resultado de la elección, al no actualizarse alguno de los presupuestos ya señalados con antelación.

Al igual que en los otros medios de impugnación electoral jurisdiccional, la facultad de desechar la reconsideración es

(66) Esta causal específica de notoria improcedencia hace alusión evidente al denominado principio de definitividad, conforme al cual no procede un medio de impugnación si no han sido agotados los que, por disposición legal o reglamentaria, deben ser interpuestos y resueltos previamente, en virtud de los cuales se pudiera obtener la modificación, revocación o anulación del acto o resolución impugnado.

En materia electoral federal no existe en realidad el problema que pudiera plantear la aludida falta de definitividad, porque en los dos únicos supuestos de procedibilidad objetiva del recurso que se analiza no existe medio alguno de impugnación, que el partido político recurrente pudiera o debiera agotar previamente, a fin de obtener la modificación o revocación del acto o resolución objeto de la reconsideración.

exclusiva de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral. (Arts. 323.1 del Código y 98 del Reglamento)

6.2.1.2 Requerimiento a la responsable

Si de la revisión, del expediente de reconsideración, el magistrado en turno llega a la conclusión de que la autoridad responsable no hizo del conocimiento público la interposición del recurso le requerirá, por la vía más idónea, que cumpla lo omitido. (Art. 99 del Reglamento)

6.2.1.3 Auto de radicación

En cambio, si de la revisión efectuada el magistrado en turno llega a la convicción de que la etapa previa se agotó conforme a Derecho y que el escrito recursal reúne todos los requisitos de procedibilidad, tanto genéricos como específicos, dictará el correspondiente auto de radicación y procederá al estudio de la controversia planteada. (Art. 97 del Reglamento)

6.2.2 Resolución del recurso

Una vez radicado el recurso ante la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, el magistrado ponente en turno procederá a su análisis, asumiendo la responsabilidad de elaborar el respectivo proyecto de resolución, que someterá a la consideración del Pleno, en la sesión pública correspondiente. (Art. 323.1)

Para la elaboración, presentación, análisis, discusión y votación del proyecto de sentencia, así como para la resolución del recurso de reconsideración, la Sala de Segunda Instancia seguirá el procedimiento explicado detalladamente al exponer el recurso genérico de apelación, tomando sus decisiones la *ad quem* por mayoría de votos, concediendo voto de calidad a su Presidente para el caso de empate, teniendo en cuenta que el *quorum* legal para sesionar válidamente se constituye con cuatro magistrados. (Arts. 268.3 y 331.4)

En virtud de la necesaria integración oportuna de las Cámaras de Diputados y Senadores, todos los recursos de reconsideración, atinentes a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y los que se hicieren valer para impugnar un cómputo de circunscripción plurinominal, se deben resolver a más tardar el 19 de agosto del año de la elección; los restantes deberán ser resueltos, como plazo máximo, hasta tres días antes de la fecha de instalación de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión. (Art. 331.4)

6.2.2.1 Requisitos de la resolución

Los requisitos, de forma y fondo, de la sentencia recaída a la reconsideración son exactamente los ya mencionados al analizar el recurso genérico de apelación; la legislación electoral no establece requisitos específicos en este renglón. (Art. 333.1)

A pesar de ello, cabe resaltar que al resolver este medio de impugnación, por disposición expresa del legislador ordinario, no procede la suplencia de la deficiencia en que incurra el recurrente, bien al expresar agravios o al invocar los preceptos jurídicos presuntamente infringidos. (Art. 316.5)

Aunado a lo anterior cabe reiterar igualmente que, en la interposición, tramitación y resolución de este recurso es inadmisibile todo elemento probatorio que no obre ya en el expediente respectivo, salvo el caso de las pruebas supervenientes, conforme a la tesis aislada de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, citada con antelación.

En este orden de ideas, se ha catalogado a la reconsideración electoral federal como un auténtico recurso de casación, cuando se interpone en contra de una sentencia emitida por las Salas Central o Regionales del Tribunal, toda vez que la controversia debe ser analizada y resuelta conforme a lo alegado y probado ante la juzgadora a quo.

6.2.2.2 Efectos de la resolución

En los términos del artículo 335-A del Código, la sentencia dictada por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, al resolver el fondo del recurso de reconsideración, puede tener alguno de los siguientes efectos:

"a) Confirmar el acto o resolución impugnado;

"b) Modificar o revocar la resolución impugnada en los términos de los incisos b) al f) del párrafo 1 del artículo anterior, cuando se dé uno de los presupuestos previstos en el inciso a) del párrafo 2 del artículo 323 de este Código; y

"c) Modificar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto de conformidad con los presupuestos previstos en el inciso b) del párrafo 2 del artículo 323."

De los efectos precisados en los incisos a y c antes transcritos, no hay mayor comentario que hacer, toda vez que son claros y congruentes con el objeto y fin de la reconsideración; sin embargo, es poco afortunada la redacción del inciso b, porque los diversos incisos b al f del artículo 335, párrafo 1 del Código, se refieren a la anulación de la votación recibida en las casillas y a la modificación de cómputos distritales en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados de mayoría relativa, así como de los cómputos de entidad en la elección de senadores, previa modificación del o los cómputos distritales correspondientes.

También se refieren, los aludidos incisos b al f del numeral 335, párrafo 1 del Código, a la revocación de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, otorgadas por los órganos del Instituto Federal Electoral, para concederlas a los candidatos o fórmulas de candidatos que resulten triunfadores, como consecuencia de la resolución recaída a los recursos de inconformidad.

Asimismo, se debe señalar que el citado numeral 335 establece, como efectos de las sentencias de inconformidad, la rectificación de los cómputos distritales, de entidad y de circunscripción, cuando quede demostrado fehacientemente que adolecían de error aritmético; finalmente, en el comentado precepto legal se establece, como efecto de la sentencia de fondo dictada en un recurso de inconformidad, la declaración de nulidad de la elección de diputados y senadores, electos por el principio de mayoría relativa.

La poca fortuna en la redacción del artículo 335-A es evidente, si se toma en cuenta que el diverso numeral 335 del Código establece únicamente, se reitera, los efectos de la sentencia de fondo recaída al recurso de inconformidad; en consecuencia, es conforme al más elemental principio lógico-jurídico que los efectos de la sentencia de la Sala *ad quem*, emitida para resolver el fondo del recurso de reconsideración, no pueden ser los mismos, porque tienen diferente objeto de impugnación y distintas finalidades jurídicas.

La conclusión expuesta es clara, si se tiene en mente que a través de la inconformidad se cuestiona la validez de las votaciones o de las elecciones, la legalidad del otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o la exactitud aritmética de los cómputos; en tanto que en el de reconsideración se controvierte la legalidad misma de la sentencia dictada por la

Sala de primera instancia, al resolver el fondo de cada recurso de inconformidad o, en su caso, la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, que hace el Consejo General del Instituto.

En este orden de ideas, si bien es cierto que la Sala de Segunda Instancia puede confirmar el acto impugnado, en las dos hipótesis de procedibilidad material del recurso de reconsideración y que también es verdad que puede modificar en su sentencia el acto de asignación de diputados plurinominales, no lo es que pueda modificar la sentencia de la *a quo* en los términos del artículo 335.

Lo acertado es señalar que la juzgadora *ad quem* tiene facultades para modificar e incluso revocar, de manera inmediata y directa, la sentencia de la Sala *a quo*, existiendo la posibilidad jurídica de que esta modificación o revocación tenga alguno de los siguientes efectos: (Art. 316.3)

- a) Declarar la nulidad de la elección, cuya validez fue reconocida por la *a quo*;
- b) Revocar la declaratoria de nulidad de la elección hecha por la Sala *a quo* y, por ende, reconocer su validez;
- c) Revocar la constancia de mayoría y validez, cuyo otorgamiento fue confirmado por la *a quo* y otorgarla a la

fórmula de candidatos que resulte triunfadora, como consecuencia del recurso de reconsideración;

d) Revocar la constancia de mayoría otorgada por la Sala de primera instancia, como consecuencia del recurso de inconformidad y restituirla al candidato o fórmula de candidatos originalmente considerado triunfador por el órgano competente del Instituto Federal Electoral o concederla al candidato o fórmula de candidatos que resulte triunfador, como consecuencia del recurso de reconsideración; y

e) Proceder, en términos similares a los precisados en el inciso que antecede, en cuanto a la asignación de senadores de primera minoría.

Los efectos antes detallados son congruentes no sólo con la más elemental lógica-jurídica, sino fundamentalmente con la naturaleza y finalidad del recurso de reconsideración, así como con lo previsto en el Libro Séptimo del Código y especialmente con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 316.

6.2.2.3 Notificación de la resolución

La sentencia recaída al recurso de reconsideración se debe notificar, a las partes litigantes y a las autoridades correspondientes, con las formalidades que se precisan a continuación: (Art. 310.2))

a) Personalmente a los partidos políticos, recurrente y terceros interesados, siempre que hubieren señalado domicilio para oír notificaciones en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala a quo; en caso contrario o bien si no señalaron domicilio, la notificación se hará por estrados.

En ambas hipótesis la diligencia se debe efectuar dentro de los dos días siguientes a aquél en que se dictó sentencia.

b) Mediante oficio a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Estas diligencias se deberán practicar al día siguiente de la fecha en que se dicte la sentencia, debiendo anexar copia certificada de la resolución, así como del expediente respectivo. (Art. 118 del Reglamento)

7. Incidentes

7.1 Acumulación

La Sala de Segunda Instancia podrá decretar la acumulación de los recursos de reconsideración, cuando dos o más partidos políticos impugnen la misma sentencia de primera instancia o el mismo acto de asignación de diputados al Congreso de la Unión,

electos por el principio de representación proporcional. (Arts. 315.3 del Código y 101, c) del Reglamento)

Se procederá en los mismos términos cuando la Sala de Segunda Instancia del Tribunal considere que existen elementos suficientes para justificar la acumulación. (Arts. 315.3 del Código y 101, d) del Reglamento)

7.2 Sobreseimiento

En esta materia no hay regla especial alguna, razón por la cual son aplicables, en la reconsideración, las disposiciones genéricas que regulan la institución del sobreseimiento en el proceso electoral federal. (Art. 314.1)

No obstante, cabe reiterar que si una vez radicada la reconsideración sobreviene o aparece alguna de las causales de frivolidad evidente o de notoria improcedencia, ya de carácter genérico o bien alguno de los específicos previstos para este recurso, la Sala de Segunda Instancia, a propuesta del magistrado ponente, decretará el sobreseimiento respectivo. (Arts. 313; 314.1; 316.3 y 323 del Código y 98 del Reglamento)

8. Cosa juzgada

En este renglón es aplicable lo expuesto en el Capítulo precedente, al explicar el recurso genérico de apelación,

debiendo señalar únicamente que las sentencias dictadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, al resolver los recursos de reconsideración, adquieren la naturaleza y autoridad de cosa juzgada por disposición expresa del legislador ordinario, toda vez que está previsto literalmente en el Código que **"Las resoluciones que recaigan a los recursos de reconsideración serán definitivas e inatacables."** (Art. 335-A.2)

Sin embargo, esta disposición legal es tan sólo una reiteración del mandato constitucional contenido en el párrafo tercero del artículo 60, que al aludir a las sentencias del juzgador de segunda instancia estableció: **"Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables."**

9. Otra precisión indispensable

Similar acotación a la expresada en el recurso de inconformidad es necesaria en este apartado, debiendo reiterar que lo dispuesto en los Libros Sexto y Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, especialmente en cuanto a la reconsideración procedente en contra de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, es aplicable a la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con las siguientes precisiones:

Los recursos de reconsideración, interpuestos en contra de la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del

Distrito Federal, deben quedar resueltos a más tardar el 3 de septiembre del año de la elección, si se hicieren valer para impugnar las sentencias de la Sala de primera instancia del Tribunal y, como máximo, hasta el día 13 del propio mes y año, todos aquellos recursos que se refieran al cuestionamiento de la legalidad del acto de asignación de representantes electos por el principio de representación proporcional. (Art. 372.4 y .5)

En cuanto a la notificación de las sentencias de reconsideración es oportuno señalar que la diligencia debe ser personal para los partidos políticos, recurrente y terceros interesados, siempre que hubieren señalado domicilio, para oír y recibir notificaciones, dentro del Distrito Federal; en caso contrario o a falta de señalamiento, la notificación se hará por estrados, anexando copia de la resolución. Esta diligencia se debe realizar dentro de los dos días siguientes a aquel en que se dictó la sentencia. (Arts. 305.2; 310.2, a) y 372.2, b), fr. I)

Al Consejo Local del Instituto en el Distrito Federal y a la Oficialía de Partes de la Asamblea de Representantes se les notificará mediante oficio anexando, en el segundo caso, copia certificada del expediente respectivo, así como de la resolución. Estas diligencias se deben efectuar, a más tardar, al día siguiente de aquel en que se dictó la sentencia. (Arts. 372.2, b), frs. II y III del Código y 118 del Reglamento)

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

ARELLANO GARCIA, Carlos.- Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1987.

BECERRA BAUTISTA, José.- El Proceso Civil en México.- Décima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

----- Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil.- Cuarta edición.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1985.

BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho Procesal.- Volumen IV.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1970.

CARNELUTTI, Francesco.- Sistema de Derecho Procesal Civil.- Tomos I y III.- Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor.- Guanajuato, México, sin año de edición.

COUTURE, Eduardo J.- Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Décima quinta reimpresión de la tercera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1990.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Décimo novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Derecho Procesal Civil.- Quinta edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1991.

----- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

OVALLE FAVELA, José.- Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1985.

ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Derecho Civil Mexicano.- Tomo I. Volumen II y Tomo V. Volumen II.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1976.

ENSAYOS

AGUILAR LEON, Norma Inés.- Recurso de Reconsideración.- Centro de Capacitación Judicial Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del propio Tribunal.- México, D. F., mayo de 1995.

BARREIRO PERERA, Francisco J.- El Recurso de Reconsideración.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral.- En: Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

GALVAN RIVERA, Flavio.- El Principio de Legalidad en Materia Electoral.- En: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral.- Cámara de Diputados. LV Legislatura; Instituto Federal Electoral; Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.

----- Prueba Técnica. Ponencia presentada en la 8ª y 9ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal Electoral, celebradas en la Ciudad de México.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del propio Tribunal.- Victoria de Durango, México, marzo de 1994.

----- Teoría y Práctica de la Sentencia.- Ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Electoral impartido al personal jurídico del Tribunal Federal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del propio Tribunal.- Victoria de Durango, México, 1992.

GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- Recurso de Inconformidad.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

GOMEZ LARA, Cipriano.- El Recurso de Reconsideración.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1993.

DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS Y OTRAS FUENTES

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Tomos I, III, IV y VIII.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.

CAPITANT Henri.- Vocabulario Jurídico.- Novena reimpresión.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1986.

DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengua Española.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos, Tercera Sección y de Asuntos Relativos al Pacto Federal de la Cámara de Senadores, respecto del Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones, de 1993, a los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ESCRICHE, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Tomo II.- Manuel Porrúa, S. A., Librería.- México, D. F., 1979.

GALVAN RIVERA, Flavio. AGUILAR LEON, Norma Inés y MERCADER DIAZ DE LEON, Antonio E.- Glosario de Derecho Procesal Electoral.- Centro de Capacitación Judicial Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

MEMORIA 1994 del Tribunal Federal Electoral.- Tomo II.- México, D. F., 1995.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1991.

OSSORIO, Manuel.- Diccionario de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1992.

L E G I S L A C I O N

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1993)

DECRETOS DE REFORMAS ELECTORALES DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

3 de septiembre de 1993

00781

13
20j
V. 6

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. VI

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GILVAN RIVERA, FLAVIO

1996

CAPITULO SEPTIMO
INVESTIGACION DE LA LEGALIDAD
DE UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL

I. ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL

El texto del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente en vigor, es al tenor literal siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes." (1)

(1) Por disposición del Artículo Décimo cuarto del Decreto de Reformas y Adiciones de 1° de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, el original párrafo tercero del citado numeral 97 constitucional fue dividido en dos, ocupando el antes transcrito el cuarto lugar; sin embargo, como consecuencia de la reforma integral del mismo artículo 97, según diverso Decreto de Reformas y Adiciones de 30 de diciembre de 1994, publicado oficialmente al día siguiente, el invocado párrafo retornó a ser el tercero, sin sufrir modificación alguna en cuanto al texto invocado. Por estas razones se alude comunmente al precepto en estudio como párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

La facultad investigatoria a que se refiere este precepto, ahora delimitado aparentemente, surgió en el texto original de la vigente Carta Fundamental, habiendo generado múltiples e interesantes debates, tanto en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en el ámbito académico, político y jurídico, así como entre políticos y ciudadanos en general.

II. ORIGEN. PROCEDIBILIDAD. CLASIFICACION Y NATURALEZA

A pesar de que el texto original del precepto constitucional en cita ahora sólo tiene interés histórico, por la trascendencia que para el sistema jurídico-político electoral mexicano ha representado la facultad investigadora de la Corte, se considera prudente el análisis propuesto, en virtud de que tiene un alto valor para comprender mejor la envergadura del principio de legalidad electoral en general y, en lo particular, la conveniencia del actual sistema de calificación electoral y del vigente régimen de medios de impugnación en la materia.

1. Texto original

El texto original del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, del cual derivó el antes transcrito, establecía en su parte conducente lo siguiente:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar... a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito o

designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal."

2. Antecedentes

Sin otro antecedente en las Leyes Fundamentales de México, el texto original del párrafo en estudio apareció por vez primera, inexplicada e inexplicablemente, en el Proyecto de Constitución formulado por Don Venustiano Carranza, siendo aprobado sin análisis ni discusión expresa por el Congreso Constituyente de 1916-1917; lo que significa, en opinión de algunos destacados constitucionalistas, que pasó absolutamente inadvertido para la Asamblea Constituyente. (2)

Por toda justificación, en la Exposición de Motivos, se dejó asentado que:

"El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que

(2) Cfr. BURGOA, Ignacio.- Ob. Cit.- Derecho... .- P. 839.- CARPIZO, Jorge.- La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia.- En: EL FORO. Organo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.- Quinta época. No. 28.- Octubre-diciembre de 1972.- México, D.F.- P. 72.- TENA RAMIREZ, Felipe.- Ob. Cit.- La Facultad... .- Pp. 39 a 42.

afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a alguno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores." (3)

La misma idea, sobre el origen y destino incierto de la facultad que se analiza, pronunció el ministro Antonio Islas Bravo en la sesión plenaria de la Suprema Corte, celebrada el 7 de agosto de 1946, para resolver la solicitud de investigación formulada por los Partidos Democrático Mexicano y Nacional Constitucionalista, así como por el señor Agustín Tamayo, con fundamento en artículo 97 constitucional, argumentando violación al voto público en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores, realizada el 7 de julio de ese mismo año. El asunto quedó radicado en el expediente 301/946.

En dicha sesión se verificó la que ha sido considerada la más profunda y sabia de las discusiones del más Alto Tribunal de la República, para determinar la interpretación, causa, efectos y aplicación práctica de la facultad investigadora en estudio. (4)

(3) Consultable en: **TENA RAMIREZ, Felipe.**- Ob. Cit.- Leyes... - P. 758.

(4) La versión taquigráfica del acta correspondiente se reproduce literalmente en la obra intitulada "El Artículo 97 Constitucional y la Democracia. Una Discusión Histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia", publicada por la Editorial Jus, en 1947, de la cual escribió las "Líneas Preliminares" el Licenciado **Paulino Machorro Narváez**, quien

En esa histórica sesión, el ministro Antonio Islas Bravo afirmó:

"...el señor Ministro Medina, en sesiones pasadas, declaró según las versiones taquigráficas, que los **Constituyentes de ese tiempo no supieron el origen ni las finalidades del artículo 97; este artículo fue enviado al Congreso por indicaciones del señor Carranza y se aceptó por el prestigio del propio Jefe del Ejercito Constitucionalista, sin discusión y sin medir los alcances que había de tener...**"(5)

Al hacer uso de la palabra nuevamente, en la aludida sesión plenaria, el ministro Islas Bravo reiteró:

"...para mí, no hay mejor fuente de información que una exégesis del artículo 97, hecha por el Constituyente de Querétaro que está entre nosotros, el señor Ministro Medina, quien con una franqueza nada común, franqueza que aplaudí en aquella ocasión y que sigo aplaudiendo ahora, porque no es común esta clase de actitudes en personas que fueron actores y concurrieron a un error trascendental, declaró entonces que **el Constituyente de Querétaro introdujo el artículo 97 en la Carta Política sin pena ni gloria, aceptado únicamente por el prestigio... del Jefe del Ejercito Constitucionalista...** De tal suerte, que el artículo **quedó ignorado en su génesis y en sus finalidades para todos los Constituyentes...**"(6)

En el ámbito académico, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez ha manifestado que **"Ninguna luz pueden suministrar los**

fuera Diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917 y, a la sazón, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De la obra en cita se ha obtenido el texto de las intervenciones que hicieron los señores Ministros, en la aludida sesión plenaria de la Corte.

(5) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 21.

(6) Ibidem.- Pp. 98 y 99.

antecedentes del artículo. Lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede establecer el origen de la disposición, la cual, al decir de uno de los Ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro Derecho Público. Las palabras relativas del mensaje del Primer Jefe adolecen de obscuridad y de incongruencias, además de que no se refieren a la investigación de oficio, que es la propiamente discutible."

A manera de primera conclusión, el maestro Tena Ramírez asevera: "Por último, el precepto pasó del todo inadvertido en el Constituyente de Querétaro." (7)

(7) La mencionada falta de análisis y discusión se hace evidente con la lectura del **Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917**, en el que se hace constar que en la cuadragésima séptima sesión ordinaria, celebrada en el Teatro Iturbide la noche del miércoles 17 de enero de 1917, la Comisión integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, presentó su dictamen sobre los artículos 94 a 102, reguladores del Poder Judicial Federal. El análisis y discusión del dictamen se inició, con los artículos 94 a 99, en la quincuagésima segunda sesión ordinaria, celebrada en la tarde del sábado 20 de enero. Después de un apasionado y prolongado debate sobre división de poderes, naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y designación e inamovilidad de los ministros, a las diecinueve horas veinte minutos se suspendió la sesión, para ser reanudada a las nueve de la noche, en el seno de la quincuagésima tercera sesión ordinaria; en ésta, la vehemencia de los constituyentes incendió el ánimo nuevamente y acabó en desorden, razón por la cual, a la media noche, se dio por concluida, por falta de *quorum*, con la propuesta de separar los artículos 94 y 96, que habían suscitado tan acalorado debate, para el efecto de ser discutidos y votados en lo particular. En la tarde del domingo, 21 de enero de 1917, se llevó a cabo la quincuagésima cuarta sesión ordinaria en la que, previo debate, la Comisión presentó un nuevo proyecto de los numerales sometidos a discusión, incluyendo modificaciones relativas a los puntos controvertidos. Finalmente, se aprobó por unanimidad de 150 votos el texto de los mencionados artículos reguladores del Poder Judicial, excepción hecha del numeral 94, que recibió dos votos en contra, así como el 96, que fue aprobado por 149 votos a favor y uno en contra.- Cfr. Tomo II.- Pp. 214, 405, 412 a 415, 506 a 545 y 555 a 558.

antecedentes del artículo. Lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede establecer el origen de la disposición, la cual, al decir de uno de los Ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro Derecho Público. Las palabras relativas del mensaje del Primer Jefe adolecen de obscuridad y de incongruencias, además de que no se refieren a la investigación de oficio, que es la propiamente discutible."

A manera de primera conclusión, el maestro Tena Ramírez asevera: "Por último, el precepto pasó del todo inadvertido en el Constituyente de Querétaro." (7)

(7) La mencionada falta de análisis y discusión se hace evidente con la lectura del **Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917**, en el que se hace constar que en la cuadragésima séptima sesión ordinaria, celebrada en el Teatro Iturbide la noche del miércoles 17 de enero de 1917, la Comisión integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, presentó su dictamen sobre los artículos 94 a 102, reguladores del Poder Judicial Federal. El análisis y discusión del dictamen se inició, con los artículos 94 a 99, en la quincuagésima segunda sesión ordinaria, celebrada en la tarde del sábado 20 de enero. Después de un apasionado y prolongado debate sobre división de poderes, naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y designación e inamovilidad de los ministros, a las diecinueve horas veinte minutos se suspendió la sesión, para ser reanudada a las nueve de la noche, en el seno de la quincuagésima tercera sesión ordinaria; en ésta, la vehemencia de los constituyentes incendió el ánimo nuevamente y acabó en desorden, razón por la cual, a la media noche, se dio por concluida, por falta de *quorum*, con la propuesta de separar los artículos 94 y 96, que habían suscitado tan acalorado debate, para el efecto de ser discutidos y votados en lo particular. En la tarde del domingo, 21 de enero de 1917, se llevó a cabo la quincuagésima cuarta sesión ordinaria en la que, previo debate, la Comisión presentó un nuevo proyecto de los numerales sometidos a discusión, incluyendo modificaciones relativas a los puntos controvertidos. Finalmente, se aprobó por unanimidad de 150 votos el texto de los mencionados artículos reguladores del Poder Judicial, excepción hecha del numeral 94, que recibió dos votos en contra, así como el 96, que fue aprobado por 149 votos a favor y uno en contra.- Cfr. Tomo II.- Pp. 214, 405, 412 a 415, 506 a 545 y 555 a 558.

Además, al comentar la Exposición de Motivos, el constitucionalista en consulta ha criticado "...la deficiente redacción del pasaje transcrito impropia de documento de tan señalada importancia, (que) no permite descubrir con suficiente claridad el pensamiento de sus autores."

El maestro concluye su análisis con la siguiente interrogante: "¿Qué significan esas expresiones, tan ayunas de claridad y de precisión jurídica?" (8)

Dando un giro de ciento ochenta grados, para colocarse en el extremo opuesto, en la mencionada sesión de agosto de 1946, el ministro Fernando De la Fuente citó, adicionalmente al transcrito con antelación, los párrafos siguientes de la Exposición de Motivos:

"...Mas, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro Código Político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva... Y, en efecto; la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, sí casi de una manera rara vez interrumpida, el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o invertir a

(8) Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 552 y 553.

personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo..."(9)

Por tanto, el ministro De la Fuente consideró que los invocados párrafos de la Exposición de Motivos son suficientes:

"...para demostrar que la facultad discrecional de la Corte, para mandar practicar averiguaciones cuando lo estime conveniente en los casos de violaciones al voto público y en los casos de atentados a las garantías individuales... no cayó como un aerolito en el campo constitucional mexicano; sino que cuenta con claros antecedentes legislativos e históricos, los cuales permiten afirmar que la repetida norma fue introducida en la Ley Fundamental deliberadamente por el Constituyente... como una medida cautelar para que fueran una realidad, una verdad, el sufragio y las garantías del individuo; para que fueran en la vida mexicana hechos positivos y no idealismos platónicos como lo fueron durante 60 años de vigencia de la Constitución de 1857. De ahí la importancia extrema de que la Suprema Corte... asuma las responsabilidades que le son propias como supremo guardián de las garantías individuales y del sufragio efectivo; porque la efectividad de las garantías individuales, es nada menos que el cimiento incoercible de las libertades, como el sufragio efectivo lo es de la democracia. Libertad y democracia estructuran nuestro régimen político-constitucional; por lo cual la Corte debe velar enérgica y prudentemente, ejercitando las facultades que le otorga la precitada norma, siempre que lo considere conveniente, para que libertad y democracia sean realidades en el doliente vivir de México."(10)

En el mismo sentido se expresó, en la aludida sesión plenaria de la Corte, el ministro Vicente Santos Guajardo, al postular el origen cierto y meditado

"...de esa facultad tan respetable y tan seria que los Constituyentes deliberadamente han querido consignar

(9) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 37 y 38.

(10) Ibidem.- Pp. 38 y 39.

para el Alto Poder Judicial. No podemos decir que ese artículo 97 en su totalidad haya sido estampado impensadamente, inadvertidamente, por los Constituyentes, no; sino que al contrario, meditaron los alcances de todas las disposiciones y de todas las prerrogativas que contiene esa disposición con respecto a la acción de la Suprema Corte de Justicia. No quisieron darle a ésta facultades amplias como las tienen algunos poderes judiciales de otros países de América en el sentido de que resuelva y defina sobre el resultado de las elecciones federales, no, quisieron darle nada más una intervención *sui generis*, para el efecto de satisfacer a la Nación en ciertos momentos trascendentales de su vida institucional."(11)

Con el mismo ánimo de encontrar luces sobre el origen de la facultad en comento, don Antonio Carrillo Flores ha dicho que el controvertido "...párrafo tan misterioso del artículo 97..." fue probablemente obra del constituyente José Natividad Macías, inspirado "...en los antecedentes anglosajones, que él conocía muy bien, pero recordando asimismo... precedentes españoles... a saber: la potestad que tenían las audiencias de México y de Guadalajara para mandar inspectores a todas las provincias del Virreinato."(12)

Por su parte, en forma contundente, sin asomo de duda alguna, el constitucionalista Miguel González Avelar ha escrito que "La verdad sí es posible registrar al menos el antecedente más inmediato de este precepto, y, del mismo modo, asentar que una buena parte de los constituyentes de 1916-17 fueron perfectamente conscientes de la disposición que aprobaban y del

(11) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 19.

(12) La Justicia Federal y la Administración Pública.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1973.- Pp. 306 y 307.

alcance limitado que le conferían. En efecto, la facultad contenida en el tercer párrafo del artículo 97 deriva del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que preparó el licenciado José Diego Fernández y publicó en 1914, y que hizo suyo la agrupación política **Confederación Cívica Independiente**, la cual animaban, entre otros, el ingeniero **Agustín Aragón** y el licenciado **Fernando González Roa**. Este documento contiene abundantes proposiciones para modificar el articulado de la Constitución de 1857, muchas de las cuales pasaron a formar parte del proyecto de Don Venustiano Carranza...

"Al proponer la modificación del artículo 60 de la Constitución de 1857, que decía: 'Cada cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubieren sobre ellas', propuso el siguiente texto: 'Artículo 60: Cada cámara califica las elecciones de sus miembros. **Las credenciales objetadas, conforme a la Ley Electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al juez de Distrito del lugar que hizo la elección para que averigüe la verdad de los hechos en que se fundan las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente**'.

"He aquí, (dice el profesor Miguel González Avelar) el claro antecedente de la tan debatida tarea que asignó a nuestra Corte Suprema el tercer párrafo del artículo 97 y que recientemente se

ha modificado para definir sus alcances. Al menos están aquí los dos elementos esenciales: intervención del Poder Judicial para el efecto de averiguar posibles violaciones al voto, y conservación del principio de autocalificación por parte de las cámaras. Al comentar esta proposición en el prólogo del documento que analizamos, los señores ingeniero Agustín Aragón y licenciado Fernando González Roa exponen: 'Se declara en el proyecto que las credenciales objetadas conforme a la ley electoral se remitirán al juez de Distrito para que éste emita un dictamen que servirá de base al juicio de la Cámara. Se atempera así, juzgan los prologuistas, la pasión política de las comisiones dictaminadoras, encaminando el asunto el sereno criterio de la autoridad judicial'. Y en seguida abren un postigo sobre la posible inspiración del precepto propuesto: 'Algunos países, como Inglaterra, han ido hasta dar a los jueces la facultad de resolver sobre elecciones, obedeciendo al sistema moderador de compensación que rige las instituciones de los países libres'."

Hechas tales precisiones, el constitucionalista Miguel González Avelar aclara: "Quedaría por registrar, por lo que se refiere al conocimiento que de este precepto tuvieron los constituyentes, la mención que un tanto a la pasada hizo el ministro Olea y Leyva durante el debate en el pleno de la corte..."

A lo anterior agrega el autor que, "...como es natural, el constituyente Hilario Medina, miembro de la segunda comisión de

Constitución, conocía perfectamente el precepto en cuestión. Por supuesto que el licenciado Paulino Machorro Narváez, miembro igualmente de la segunda comisión de la Constitución, también conocía el limitado carácter que se confiaba a la corte en materia de investigación de violaciones al voto público, y por esto en su momento ensayó una explicación acerca de por qué el multicitado artículo 97 no había despertado ninguna inquietud ni debate en el seno de la asamblea constituyente..."(13)

La explicación aludida por el profesor González Avelar, la propuso don Paulino Machorro Narváez en los términos siguientes: "En el Congreso Constituyente de Querétaro se presentó esta cuestión de la oposición de la justicia y la política, a propósito de la competencia del Senado para resolver los conflictos entre los Poderes de los Estados, que le había atribuído la Constitución de 1857 y que el Proyecto del Primer Jefe le suprimía para darla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el dictamen de la Comisión fue objetado por el purismo de la justicia y por la corrupción de la política, que requerían entre ellas un cordón sanitario infranqueable..."

"El mismo objetivo que había inspirado la substitución del Senado por la Suprema Corte en los conflictos entre los Poderes de los Estados es el que venía en el artículo 97 del Proyecto de la Primera Jefatura y que sostuvo el Voto Particular. ¿Por qué, entonces, corrieron suerte tan distinta que, mientras el

(13) Ob. Cit.- Pp. 51 a 53.

Proyecto de la minoría de la Comisión era desechado, el artículo 97 pasaba sin discusión? Algunos recuerdos de la formación y dinámica del Constituyente pueden dar la respuesta, que aparece clara y sencilla para quienes vivimos aquellos días. Los diputados, en inmensa mayoría, venían de los Estados, no de la capital de la Nación, con la cual no tenían ligas políticas y, si hemos de decir las cosas como fueron, más bien había un ambiente, clima, diría un neologista, de malevolencia hacia la ciudad de México, asiento de los Poderes dictatoriales a quienes había combatido la Revolución, foco corruptor de los hombres, de la que había que apartar a los Poderes políticos, radicando la capital en otra ciudad del interior; y, de hecho, la reunión del Congreso, en Querétaro, era una prueba de esa desafección a la histórica metrópoli; los diputados constituyentes se sentían ligados a sus Estados, a los que había que conservar su posición política de independencia, y el Senado, como corporación de extracción directa de los Estados y quizá formado en buena parte por aquellos mismos hombres, entonces Diputados constituyentes, pero con probabilidades de ser luego Senadores de la República, se presentaba como más indicado por conocer de los conflictos entre los Poderes de los Estados, que no la Suprema Corte. Poder netamente central y en el cual no tendrían ingerencia aquellos diputados. Es decir, ellos, al defender la competencia del Senado, defendían su propia competencia sobre sus Estados.

"Pero, al tratarse de materia electoral, federal, no militaban los mismos motivos... y, además, la intervención de la Suprema

Corte estaba tan discretamente enunciada, una simple averiguación, que no chocaba, sino al contrario, correspondía al espíritu de sinceridad y esperanza patriótica de los constituyentes. Por eso, el artículo 97 no suscitó reparos.

"No fue por el motivo que en muchas ocasiones invoca un espíritu de inercia o bien de indisciplina mental, quizá en algunos de larvada oposición a la Constitución, que se expresa desenfadadamente diciendo: los Constituyentes no supieron lo que hicieron... no es cuestión de principios teóricos absolutos, sino de la disciplina política que imponga a partidos y candidatos el respeto sagrado hacia la Suprema Corte, por encima de todos los intereses y pasiones. Entonces se vería cómo el postulado del artículo 97 de la Constitución puede ser una fuente de tranquilidad social y de respeto a los Poderes legítimamente constituídos." (14)

La intervención del ministro Teófilo Olea y Leyva, en la pluriconsultada sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual hace referencia Miguel González Avelar, en su parte conducente fue en los términos siguientes:

"...El artículo 97 lo hemos estudiado aquí en sucesivas sesiones, desde su genética, su génesis racional e histórica, y para ello nos ha dado luces admirables, ya lo decía yo recordando la Confederación Cívica Independiente, de la que formaba parte don Agustín Aragón, ese gran hombre cívico de México, todo lo que don Hilario Medina nos ha relatado de su historia, como en efecto la tiene, para decirnos que no fue un aerolito -como dijimos aquí alguna vez-, que cayó en el

(14) Ob. Cit.- Pp. 8 a 11.

campo jurídico de México; es que no hay obras sin antecedentes, señores Ministros, todo es una yuxtaposición de actos humanos que se van enlazando, concatenando, y en el Derecho pasa más que en ninguna otra parte ese fenómeno, ese sistema de concatenación espiritual. Ese Congreso Constituyente del 17, parece que tenía una facultad antenal captadora de los movimientos del mundo social... **El artículo 97, señores Ministros, es una ventana del espíritu público de México... no es un aerolito ni viene del limbo; es un ensayo, ya no diría yo tímido, es un ensayo glorioso del Primer Jefe, porque ya se ven las tradiciones inglesas en contra del poder de determinación absoluta de las Cámaras...**" (15)

Como corolario de sus investigaciones y razonamientos, el profesor Miguel González Avelar manifiesta: "Nos parece que con lo anotado se clarifica un tanto la facultad supuestamente misteriosa que los constituyentes dieron a la Suprema Corte en el artículo 97 para hacer investigaciones en materia de violaciones al voto público; ésta no fue sino una proposición del que podríamos llamar carrancismo ilustrado, que estaba sinceramente preocupado por dos objetivos: que no hubiera dudas

(15) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 116, 117, 119 y 125.

Además, esta alusión a don Agustín Aragón y a la Confederación Cívica Independiente, también la hizo el Ministro Teófilo Olea y Leyva en el opúsculo intitulado "Contribución al Estudio del Artículo 97 Constitucional", en el que llegó a las siguientes conclusiones: "El inciso tercero del artículo 97 de la Constitución Federal no es un precepto espurio ni un dislate del Congreso Constituyente de Querétaro.- Tal precepto tiene los antecedentes legislativos y doctrinales que tuvieron su origen en las instituciones inglesas y hoy forman parte de las principales constituciones del mundo.- El inciso en cuestión es un ensayo tímido legislativo de racionalización del poder político y de colaboración de los Poderes Nacionales, en la realización de la Justicia.- El paso definitivo en esta materia será la creación de un Tribunal Calificador de elecciones Constitucional, para México".- El ensayo en cita fue publicado en JUS. Revista de Derecho y Ciencias Sociales.- Tomo XIX. No. 108. Julio de 1947.- México, D.F.- Pp. 37 a 48.

sobre los títulos de los representantes populares, y que la Corte abandonara una política aislacionista que se agotaba en resolver conflictos entre particulares por la estrecha vía del amparo de legalidad, para participar más activamente en el movimiento interno del gobierno y del sistema de pesos y contrapesos que garantiza su permanente renovación. Es en el fondo la misma angustia... que han compartido posteriormente muchos hombres de estudio y de Estado; el anhelo de que la Corte Suprema despliegue las alas y ocupe en las alturas su papel como verdadero Poder de la Federación." (16)

3. Supuestos de investigación

Para determinar con acierto las hipótesis en que procedía la investigación de hechos, presuntamente violatorios del voto público, se debe tener en mente tanto la causa como el objeto de las diligencias en estudio.

3.1 Clasificación por la causa

Si se analiza con detenimiento el texto original del precepto constitucional que se comenta, pocas dificultades se presentarán antes de advertir que, en virtud de la razón que podía motivar la investigación de hechos susceptibles de constituir violación del voto público, la disposición contenía dos hipótesis de procedibilidad. Tales eran:

(16) Ob. Cit.- P. 55.

a) Aquella en la que, *motu proprio*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba conveniente llevar a cabo la investigación, y

b) El supuesto que requería la petición previa, formulada por el titular del Ejecutivo Federal o por el Gobernador de algún Estado de la República o bien por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Al ocuparse de los casos particulares que se han sometido a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, ésta ha sostenido que el primer caso constituye un supuesto de facultad discrecional, que el Máximo Tribunal puede ejercer o no, a su libre arbitrio.

La segunda hipótesis de procedibilidad, en cambio, daba origen a un deber jurídico ineludible, impuesto constitucionalmente y que, por ende, debía cumplir el Supremo Tribunal de la Federación, siempre que la investigación fuera solicitada por quien estaba legitimado para ello.

Así lo afirmó el ministro Fernando de la Fuente, al intervenir en la sesión plenaria plurimencionada en la que dijo:

"El párrafo tercero del artículo 97 deslinda en forma indiscutible los dos casos de investigación... cuando juzgue conveniente, *motu proprio*, discrecionalmente, a su arbitrio, mandar practicar la investigación, primer caso, y segundo caso, cuando está obligada a practicar

la investigación siempre que se lo pidan las entidades que el precepto menciona. Los dos casos de investigación abarcan... las violaciones al voto público... la interpretación auténtica del artículo 97 nos lleva a la conclusión de (que) las facultades discrecionales de la Corte para mandar practicar investigaciones... consolida, evidentemente, fuera de toda discusión, que tales facultades no se confunden con la obligación de mandar practicar averiguaciones en los casos en que las soliciten el Presidente de la República, las Cámaras o algún Gobernador..."(17)

Con relación al primer supuesto de investigación, el ministro Manuel Bartlett B., en la recordada sesión plenaria de 7 de agosto de 1946 manifestó:

"...nunca espontáneamente la Corte ha tratado de hacer investigaciones, siempre ha sido a moción de algún particular que viene a exponer su caso y pretendiendo tener derecho, pide a la Corte, y entonces se presenta el problema que hay que dilucidar acerca de lo que dispone el artículo..."(18)

Coincidiendo parcialmente en este orden de ideas, pero adoptando un criterio estrictamente procesal, el ministro Teófilo Olea y Leyva ha señalado que en el ejercicio de la facultad indagatoria "La Corte Suprema obra como Juez instructor y no como órgano del Ministerio Público, porque sus esencias procesales son intransmutables, y debemos pensar lógica y jurídicamente que las actividades de la Corte al averiguar las posibles violaciones del voto ciudadano y de garantías individuales, no son, no pueden ser oficiosas o espontáneas, puesto que siempre cobrarán su imperio los postulados o máximas de experiencia a saber: 'ne

(17) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 36 y 39.

(18) Ibidem.- Ob. Cit.- P. 71.

procedat iudex ex officio'; 'no hay jurisdicción sin acción'; 'nulla poena sine iudicio' que enseñan que se pena porque se procesa y se procesa porque se pena, aunque muchas veces se procese para no punir."

En consecuencia, propuso el entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Tenemos que pensar jurídicamente, que si el Poder Judicial es además un Poder Político, siempre estará obligado a proceder como proceden los Jueces dentro del orden jurídico, y ya sabemos que su actividad es siempre una actividad provocada y no espontánea como sí lo es la actividad de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes pueden válidamente 'promover' el bien público dictando leyes y decretos de propia iniciativa..."(19)

3.2 Clasificación por el objeto

Tomando como punto de partida el objeto inmediato de la investigación, las tesis sostenidas por quienes han tratado el tema se pueden agrupar en tres especies, quedando por una parte los que sostienen que sólo pueden ser objeto de investigación los hechos presuntivamente constitutivos de violación del voto público en elecciones locales; en el extremo opuesto está la tesis de quienes sostienen que la investigación sólo procede tratándose de elecciones federales y en el punto intermedio se ubica la posición ecléctica, asumida por aquellos que consideran

(19) Ob. Cit.- P. 45.

que son materia de investigación los hechos de referencia, tanto en materia de elecciones federales como locales.

La primera tesis fue expuesta, de manera clara y tajante, por el ministro Carlos L. Angeles, quien en la memorable sesión plenaria pluricitada argumentó:

"...Se ha dicho en el curso de la discusión que hemos tenido sobre esta materia, que, desde el momento en que el legislador no distinguió entre elecciones federales y elecciones locales, estaba autorizada para intervenir en toda clase de elecciones, y además porque la ley misma, habla de violaciones a una Ley Federal, y que esta calificativa de federal, abarca a todo el período que se viene desarrollando en el artículo 97. Yo no puedo admitir esa interpretación, en primer lugar, porque **no puede ser que se trate indistintamente de elecciones federales o locales...** no puede tampoco encerrarse la interpretación en la forma gramatical, porque los diversos períodos del párrafo tercero, están marcando distintas situaciones, con sujetos completamente diferentes, puesto que tratan de distinta materia... **no creo que el Primer Jefe... hubiera intentado dar intervención a la Corte en las elecciones federales, porque entonces cualquier intervención de la Corte, por mínima que sea, por modesta, de una colaboración al Ejecutivo, sería darle intervención en la función electoral federal, que corresponde única y exclusivamente, por mandato de la misma Constitución, a la Cámara de Diputados, para sus miembros y para el Presidente de la República y al Senado para sus respectivos miembros...** Yo creo que este artículo se refiere esencialmente a elecciones locales... no puede la Corte, porque ha sido el desideratum no mezclarla en la política, aún cuando sea en una modesta o en una importante forma, intervenir... en las elecciones federales. Esto vendría a romper el equilibrio que debe existir entre los tres Poderes, como garantía de un buen funcionamiento para la Nación. **Sólo puede intervenir la Corte en la violación del voto público, cuando se trata de elecciones locales, con esa modestísima colaboración de investigar, investigación que le servirá de norma al Ejecutivo, salvando su responsabilidad, su historial, para resolver un conflicto local...**"(20)

(20) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 82, 83 y 84.

A diferencia de la postura antes expuesta, el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez considera que la facultad indagatoria de la Corte sólo está referida a la materia electoral federal, manifestando indubitadamente que "La Suprema Corte de Justicia sólo puede conocer, a través de su facultad averiguatoria, de las violaciones al voto público cometidas en materia federal, es decir, en las elecciones de Presidente de la República y de diputados y senadores al Congreso de la Unión. Quedan pues, excluidas de su competencia las violaciones cometidas en las elecciones de gobernadores, de diputados a las legislaturas locales y de autoridades municipales." (21)

Fundamenta su punto de vista, el maestro Tena Ramírez, en el artículo 124 constitucional, en relación con el numeral 104, fracción I, también de la Ley Suprema, precisando que los tribunales federales, entre ellos la Suprema Corte, sólo pueden aplicar las leyes de la misma naturaleza y que, por tanto, la indagación de hechos que puedan constituir violación al voto público, en elecciones locales y municipales, corresponde a los tribunales del fuero común.

Para evitar cualquiera otra interpretación, el autor en consulta sostiene que "...en la averiguación de violaciones al voto público es preciso aplicar una ley electoral, para determinar si conforme a ella la elección es nula o si la violación constituye

(21) Ob. Cit.- La Facultad... .- P. 61.

delito. La única ley electoral que puede aplicar la Suprema Corte en la averiguación que le encomienda el Art. 97 es la Ley Electoral de Poderes Federales y no las Leyes Electorales de los Estados, para aplicar las cuales no tiene competencia constitucional..."(22)

Contrariamente a las tesis contrapuestas, mencionadas con antelación, la ecléctica ha sido postulada por el ministro Teófilo Olea y Leyva, al afirmar categóricamente que "El mismo criterio de racionalización y colaboración de poderes informó al Constituyente respecto del trascendental objetivo de investigación por la Corte Suprema en el artículo 97 sobre violación de las garantías individuales que, como la violación del voto público no puede entenderse de otra manera que no sea en la de su más amplia generalidad, toda vez que el voto público y las garantías individuales no se dividen, en substancia, en garantías municipales, estatales o federales, así como el voto ciudadano tampoco puede dividirse en municipal, estatal o federal, aunque la competencia de las autoridades que los administren y manipulen puedan ser autoridades locales o federales."(23)

Independientemente de la aceptación, rechazo, modificación o ampliación de los razonamientos que la sustentan, es inconcuso que la tesis ecléctica resulta acertada, como también considera

(22) TENA RAMIREZ, Felipe.- Ob. Cit.- La Facultad... .- P. 61.

(23) Ob. Cit.- P. 42.

el jurista Jorge Carpizo, quien sostiene "...que el argumento de Angeles no convence por su ingenuidad; sin embargo, también existen razones para pensar que la función investigatoria de la Corte no se limita a violaciones del voto en materia federal por las siguientes razones:

"a) La Corte sólo investiga, realmente no está aplicando ninguna ley.

"b) Se faculta al gobernador de un Estado para pedir la investigación, y no se ve por qué no la va a poder solicitar respecto a violaciones locales.

"c) La ratio del párrafo: que en momentos de especial gravedad se oiga la voz de la Corte. Bien puede acontecer que violaciones locales del voto público se conviertan en verdadero escándalo nacional, y

"d) La Corte en estos casos está actuando no como órgano del poder judicial federal, sino como órgano de la unidad del estado federal, es decir de la unidad del orden jurídico." (24)

3.3 Un comentario adicional

Aunado a todos los argumentos antes expuestos, cabe advertir que, contra todo razonamiento lógico y contraviniendo el más

(24) Ob. Cit.- La Función... .- P. 78.

elemental principio de congruencia, en el extremo opuesto a quienes aceptan la procedibilidad de la investigación de los hechos presuntamente violatorios del voto público, se han colocado los que han opinado que la indagación no procedía en ningún caso, porque el máximo Tribunal de la República no tenía facultades para ello, olvidando seguramente el texto expreso del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido fue el aserto externado por el ministro Antonio Islas Bravo, en la consultada sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues, al hacer uso de la palabra manifestó literalmente:

"...la Corte no tiene facultades constitucionales para hacer esta clase de investigaciones... no tiene facultades la Suprema Corte para hacer la investigación que se dice de los fraudes que se cometieron con motivo de las elecciones..."(25)

4. Naturaleza de la investigación

Sobre la naturaleza de la investigación se han asumido igualmente las más variadas posiciones intelectuales, que van desde aquellas que reconocen en esta facultad esencia puramente política, hasta las que sostienen su carácter eminentemente jurídico-procesal, pasando por diversos puntos intermedios, que bien se podrían sintetizar de la siguiente manera:

(25) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 22.

4.1 Forma de protesta

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez considera que la facultad indagatoria de hechos presuntamente violatorios del voto público, atribuída constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es sino una simple forma de protesta, que la Ley Suprema de la Federación concede a los ciudadanos "...frente a los Poderes fuertes que abusan de la fuerza...", agregando que "...la defensa del sufragio efectivo no es tarea de la Corte...", independientemente de que la investigación realizada en esta materia quizá "...sea impotente en varios..." casos.(26)

4.2 Función política

Sobre el apasionante problema de determinar la naturaleza que se ha de atribuir a la facultad investigadora de la Corte, el jurista Antonio Carrillo Flores considera que no es de carácter jurisdiccional, sino de esencia política, ya que es una facultad otorgada por el Poder Constituyente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de uno de los tres Poderes de la Unión, aclarando que "Un órgano del Estado actúa políticamente... cuando se apoya en consideraciones o razones de interés o de bien público, tal como él las aprecia y sin que la validez de su decisión dependa de su conformidad con normas

(26) Cfr.- Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 557 y 558.

jurídicas preexistentes. Esta concepción del acto político, nada original, no es incompatible con un Estado de Derecho, ya que es la Constitución misma o las normas que de ella emanan, las que en ciertos casos autorizan al órgano a obrar así... la Constitución concibe a la Suprema Corte como un órgano que como regla general... debe procurar el bien público a través del cumplimiento de la ley, y que sólo en situaciones excepcionales puede actuar políticamente, en el sentido estricto; esto es, tomando decisiones motivadas principalmente por el interés nacional. Pero aún en esos casos ello no significa autorización para que la Corte viole la ley; simplemente... sin estar obligada a proceder de acuerdo con los precedentes por ella establecidos sino atendiendo de preferencia a las peculiaridades del caso que confronte." (27)

En contra de la pretendida naturaleza política, que se atribuye a la comentada facultad indagatoria del más Alto Tribunal de la República, se ha pronunciado expresamente el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, afirmando que "...la facultad de la Corte en materia electoral no puede ser política, porque... es de averiguación y no de decisión...

"A través de la estricta facultad de averiguación que le concede el tercer párrafo del 97, la Suprema Corte jamás tendrá la función política, porque carece en este punto de facultad decisoria. Y, sin embargo, el ejercicio de la sola facultad de

(27) Ob. Cit.- La Justicia... .- Pp. 306 a 310.

averiguar las violaciones al voto público, puede tener repercusiones en la 'política electoral', según el alcance que se dé a la facultad averiguatoria."(28)

4.3 Facultad gubernativa

Igualmente ha aseverado Don Antonio Carrillo Flores, distinguido jurista y diplomático mexicano, que esta función muy peculiar del máximo Tribunal de la Nación "...no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto sino gubernativa de orden superior..."

Agrega el consultado profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México que "...hasta ahora esta función ha ocupado una posición mas bien secundaria en el trabajo de nuestra Suprema Corte. Creo, sin embargo, que con el desarrollo del país... con las comunicaciones, con la elevación general de los patrones morales y culturales, esta tarea investigadora de la Suprema Corte, que los constituyentes pusieron con tanta visión y audacia, puede y debe llegar a ser un instrumento muy importante para vigorizar la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo."(29)

(28) Ob. Cit.- La Facultad... .- P. 49.

(29) La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México.- Tomo XIV. No. 55.- Julio-Septiembre de 1964.- Pp. 644 y 645.

4.4 Función de colaboración de poderes

El ministro José M. Ortiz Tirado, al intervenir en la trascendente discusión surgida en el seno de la pluricitada sesión plenaria, sostuvo que la Suprema Corte de Justicia puede y debe ejercer su facultad investigadora de los hechos ilícitos, susceptibles de constituir violación al voto público, ya que con ello estaría colaborando "...lealmente con los otros Poderes de la República...", sin mengua de su prestigio y sin desdoro de su majestad, como la más alta Institución Judicial Federal. (30)

En el mismo sentido se pronunció el ministro Fernando de la Fuente al apuntar:

"...tocante a sus facultades discrecionales... la Corte... no obra como juez, decidiendo una controversia en una relación procesal de orden jurisdiccional, sino como **órgano político; eminentemente político**, en el caso, como es la Suprema Corte en su calidad de Poder Federal, integrante con los otros dos Poderes: el Ejecutivo y el Legislativo, el gobierno trino de la doctrina de Montesquieu, unido por la colaboración de los tres Poderes, pero dividido por la independencia de sus respectivas funciones... los Colegios Electorales... gozan por mandamiento de la Ley Fundamental de plena autodeterminación. ¿Pero esto quiere decir que la Suprema Corte en uso de sus facultades investigadoras discrecionales no pueda averiguar si los Colegios Electorales violan el sufragio?... ¡Claro que sí! No podría, por supuesto, declarar la nulidad de las elecciones declaradas buenas por el Colegio Electoral... porque carecía de facultades constitucionales para ello. Pero, a pesar de la plena autodeterminación constitucional del Colegio Electoral, los Poderes Federales, si los locales no lo hacen, en vista del resultado de la investigación de la

(30) Cfr. MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 26.

Corte, están capacitados constitucionalmente para remediar la resolución... las investigaciones de la Corte podrían, con la colaboración de los otros Poderes, enderezar las malas elecciones aunque fueran revestidas de falaz legalidad por tal o cual Colegio Electoral... No tenemos los Ministros... ni queremos tener, la facultad de calificar las elecciones, pero sí queremos tener y tenemos la facultad de mandar practicar las investigaciones en los casos de violaciones al voto público, facultad discrecional, con el objeto de colaborar con los Poderes de la República a que se corrijan los defectos de la ley electoral..." (31)

Sin desnaturalizar la tesis que postula la esencia judicial de la función investigadora de la Corte, también el ministro Manuel Bartlett B. asumió el criterio de que el ejercicio de tal facultad es un caso de colaboración de Poderes, al argumentar:

"...si nosotros no podemos fallar el asunto, si nosotros no podemos dictar una resolución poniendo fin a esa investigación para la que nos faculta a hacer el artículo 97, si no tenemos... más que mandarlas a las respectivas autoridades competentes, ¿Qué papel hace la Corte?... No es precisamente un papel desairado, no, el papel que le asigna la Constitución es un papel importante pero secundario, esencialmente secundario, porque no aprovecha la investigación que hizo porque no toma en cuenta para nada los elementos de ese proceso, de esa averiguación; se las deja a otras autoridades que siguen siendo las competentes para que las tomen o no en cuenta, y pase sobre ella o no. De manera que es un papel secundario, un papel puramente de colaboración, es un papel auxiliar en el que la Corte no tiene que hacer, conforme a este precepto legal, sino pasar lo que averigüe a los Poderes competentes... allí acaba su misión... no se diga... que es un papel denigrante... esta facultad se le asigna a la Suprema Corte, porque es la más capacitada, es el organismo especializado para conducir las averiguaciones de carácter judicial tenemos que concluir, que es la única capacitada la Suprema Corte por su responsabilidad, por su categoría de Poder frente a los demás Poderes de la Unión... Lo que quiere decir que la Constitución le reconoce capacidad, competencia, honorabilidad, independencia y todas las cualidades que signifiquen

(31) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 48, 49, 57 y 58.

que la Corte queda en su lugar; para que de ninguna manera pueda hacer un papel preponderante, en esto **deja de ser Suprema Corte, para convertirse en auxiliar**, porque no hay supremacía cuando no decide y manda el expediente a otro Poder que es el que va a decidir... No es cierto por tanto, que este precepto haya encomendado a la Suprema Corte la magna tarea, la honrosa tarea de conservar la pureza de las instituciones democráticas, la pureza del voto público; sencillamente es un auxiliar para que las autoridades competentes que siguen siendo las mismas establecidas por la Constitución y por las leyes respectivas, sean las que decidan. No puede ir más allá la Corte... Es una modestísima aportación la que hace el Poder Judicial, muy modesta; muy alta, si se quiere, si se le toma en cuenta como Poder independiente..."(32)

Haciendo gala de una bien documentada participación, digna de brillar con luz propia en los más prestigiados anales de la Corte, el ministro Teófilo Olea y Leyva se adhirió a la tesis de la colaboración de los Poderes argumentando que:

"...el Supremo Poder investigador está en este caso en la Suprema Corte, y es la Suprema Corte la que tiene la función más alta investigadora; ¿y por qué? Por una razón que nos da el principio de Kelsen: el de la **colaboración de Poderes**. Ese principio de funcionalidad del Derecho Común se traslada al Derecho Público con el nombre de colaboración de Poderes... que... **no es colaboración de los sujetos personales**, que en un momento dado integran cada Poder; es que la colaboración de los Poderes **es entre Poderes Nacionales**, entre los Poderes que representan los intereses de la Nación, del Estado y de la Sociedad... Es una colaboración de Poderes, resultante de las actividades de todos los Poderes... Todos los interesados en rendir informes en tal o cual forma, quedan por los suelos ante el módulo supremo e investigador de la Suprema Corte de Justicia, insospechable ante la política militante. Por eso es que **ese principio de colaboración de Poderes nos explica cómo de grado o por fuerza**, si se quiere, en un momento dado, la Suprema Corte tiene que colaborar, no para darle gusto a determinadas personas que ocupen la Presidencia de la República, a las Cámaras de la Unión, al Gobernador de tal o cual Estado. **Esta es una**

(32) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 76 y 77.

colaboración de investigación que necesita dar la Corte para ayudar a la Nación, al Estado, o a la sociedad. No es colaboración personal; no es colaboracionismo, no es colusión, no puede ser complicidad punible. No, la colaboración de Poderes es funcionalidad entre todos los Poderes. Es decir, que cada Poder está en relación siempre con los otros. Ese aislamiento de la técnica política de Montesquieu, de que existían helados desiertos entre el Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial, está en pleno desprestigio; no hay tal aislamiento de Poderes, hay colaboración de Poderes... Ese principio de Kelsen unido a otro principio, el principio de la racionalización de todo poder; el principio de racionalización de todo vestigio de poder. Ya hemos dicho... que el orden político y el orden jurídico, son dos órdenes regidos por el mismo principio; es decir, el orden político también es orden jurídico, sólo que el orden jurídico que maneja la Suprema Corte es el orden jurídico por esencia, por definición, pero el orden político-jurídico es también jurídico, y esta es la tendencia universal del Derecho Constitucional, hacer jurídico el orden político que se había venido mostrando absoluto y enérgico. El principio de la racionalización de todo Poder unido al principio de colaboración de poderes nos explica admirablemente la función que desempeña en nuestra Constitución el artículo 97, no es un aerolito ni viene del limbo... es un ensayo glorioso del Primer Jefe..." (33)

Adhiriéndose a esta corriente de pensamiento, el profesor Felipe Tena Ramírez ha dicho que "La escasa luz que puede suministrar en este punto la exposición de motivos del proyecto del primer Jefe, nos inclina a pensar que la averiguación de la Corte es en primer lugar de colaboración con el Poder Legislativo..."

"Substituir al Congreso en una averiguación que le corresponde, pero que no podría realizar adecuadamente, es la tarea de la

(33) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 123 a 125.

Cabe señalar que estas tesis, de la colaboración de los Poderes de la Federación y la juridización del orden político, las reitera el autor en su "Contribución al Estudio del Artículo 97 Constitucional".- Pp. 38 y 43 a 44.

Corte, según entendemos las palabras del mensaje del Primer Jefe. De aquí se deduce que el resultado de la investigación de la Corte debe ser entregado al Poder Legislativo, para que este resuelva con conocimiento de los hechos.

"Esta interpretación se aviene con las facultades de las Cámaras federales en materia electoral. Cada Cámara debe calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiese sobre ellas (Art. 60); la de Diputados debe calificar la elección del Presidente de la República (Art. 74, frac. I). En el ejercicio de dichas facultades, las Cámaras conocen frecuentemente de numerosas objeciones a la validez de los actos electorales, para esclarecer las cuales pueden las Cámaras solicitar el auxilio de la Suprema Corte." (34)

Para no dejar lugar a duda alguna, el maestro Tena Ramírez afirma "...que la intervención de la Corte por lo que hace al voto público es de colaboración y auxilio al Congreso, en una averiguación relacionada con la calificación de elecciones, encomendada a las Cámaras." (35)

4.5 Función política y judicial

Al intervenir en la sesión plenaria de 7 de agosto de 1946, el ministro Fernando de la Fuente expresó que la facultad

(34) Ob. Cit.- La Facultad... .- Pp. 50 y 51.

(35) Ibidem.- P. 55.

indagatoria en estudio tiene doble naturaleza, es de carácter judicial la que se realiza obligatoriamente, según las hipótesis precisadas con antelación, siendo de esencia jurídico-política la que se lleva a cabo de manera discrecional.

Para demostrar la veracidad de sus asertos argumentó:

"...El párrafo tercero del artículo 97 deslinda en forma indiscutible los dos casos de investigación... o sea... cuando juzgue conveniente, motu proprio, discrecionalmente, a su arbitrio, mandar practicar la investigación, primer caso, y segundo caso, cuando está obligada a practicar la investigación siempre que se lo pidan las entidades que el precepto menciona. Los dos casos de investigación abarcan los atentados a las garantías individuales y las violaciones al voto público... el Primer Jefe, cuya inspiración recibieron los Constituyentes de Querétaro, tuvo el propósito de asignar a esta segunda investigación, que es obligatoria para la Corte... la naturaleza judicial para el efecto de que las actuaciones de la Corte, con carácter de verdad indiscutible sirvan a las autoridades que soliciten la práctica de la investigación fidedigna para dirigir con firmeza sus pasos en las funciones que respectivamente les son propias, incluso y principalmente la persecución de delitos conexos con los atentados a las garantías individuales y las violaciones al voto público a través del Ministerio Público; caso este último que se caracteriza por la naturaleza judicial-penal de las averiguaciones pedidas a la Suprema Corte en contraste absoluto con la esencia jurídico-política de las otras facultades investigadoras, las discrecionales, cuya finalidad no es otra que erigir a la Corte en Supremo guardián de los derechos del hombre y del sufragio popular... la otra función, la de mandar practicar la Corte averiguaciones discrecionales, cuando lo crea conveniente, en los casos de violaciones al voto público y de atentados a las garantías individuales, esa facultad discrecional no es de naturaleza judicial penal: es de naturaleza esencialmente política, es la alta y suprema expresión que la palabra 'política' tiene en el Derecho Público... el autor de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución y autor también del Proyecto, se manifiesta completamente empapado de nuestra trágica, de nuestra dolorosa tradición de atentados a las garantías individuales y de fraudes al voto público; y porque lo quiso evitar

para el futuro erigió, quiso erigir, en Supremo Poder equilibrador de las instituciones nacionales a la Suprema Corte de Justicia, merced al párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución." (36)

En una nueva intervención el ministro De la Fuente manifestó:

"...Nosotros no podemos... convertir la averiguación de naturaleza política... que es atributo político de la Corte, en una averiguación de naturaleza jurisdiccional, de naturaleza judicial penal que lo es jurisdiccional... la verdad es que la aplicación al precepto de los principios de la hermenéutica, sobre todo teniendo en cuenta los párrafos de la exposición de motivos de D. Venustiano, en lo que mira a la interpretación auténtica, nos autorizan a afirmar que... las facultades discrecionales de la Corte son de orden político y las otras, de naturaleza judicial. En el desempeño de aquéllas el Pleno actúa como Poder y en el de éstas, como Policía Judicial o como Juez Instructor para proporcionar informaciones fidedignas al Presidente de la República, a las Cámaras Federales o a los Gobernadores que las necesiten y piden la investigación." (37)

El propio ministro Fernando De la Fuente apuntó:

"...La función de la Corte en el uso de sus facultades discrecionales de investigador, es de higiene, de

(36) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 36, 41 y 42.

Esta tesis de la doble naturaleza, jurídica y política, atribuída a la facultad indagatoria de la Corte Suprema de Justicia, es sostenida también por el profesor **Elisur Arteaga Nava**, al decir que "En la constitución se ha establecido un sistema de peso y contrapesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa; el texto tiende a evitar que una de las tres se sobreponga a los restantes... El ejecutivo encuentra en el congreso un contrapeso a su acción... La rama judicial mediante el amparo frena también su acción; y mediante la investigación a que alude el artículo 97 puede emitir una censura implícita a su actuación".- Derecho Constitucional.- Tomo I.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1994.- Pp. 39 y 40.

(37) Ibidem.- Ob. Cit.- Pp. 86 y 87.

publicidad, de aire libre, de ozono; que no queden dentro del sombrero del prestidigitador los trucos ni tras de la cortina los garrotes, las presiones morales y económicas; que los actos de las autoridades creados por las leyes electorales, locales o generales, no permanezcan en el misterio, en la penumbra, sino que se exhiban esos actos en el ágora, pues la publicidad es el mejor medio correctivo de las inmoralidades oficiales de todo género. Precisamente el párrafo 3o. del artículo 97 capacita a la Corte para llenar su cometido constitucional de higienización, de asepsia por la acción del sol, en aquellos casos que por su gravedad, como son los atentados a las garantías individuales, cuya reparación suele escapar a la institución del amparo, y las violaciones al voto público, ponen en peligro el régimen de derecho de nuestra Carta; pues la repetida norma tiene por fin robustecer el principio básico del sistema político constitucional (garantías a la persona humana, régimen democrático, representativo y popular y división de Poderes que es el equilibrio del Estado)..."(38)

4.6 Función judicial

El ministro Manuel Bartlett B., al intervenir en la aludida sesión plenaria de la Corte aseveró que su facultad indagatoria es de naturaleza judicial; en consecuencia, argumentó que:

"...la Exposición de Motivos, dice que la **investigación debe ser de carácter netamente judicial...** pero si se entiende que la averiguación debe ser de carácter judicial **esto significa que tiene que sujetarse a los cánones del Derecho Procesal...** si es de carácter judicial, tiene que ser con todos los trámites y con todas las garantías, para que dé un buen resultado, es decir, para que se investigue la verdad y se aplique la ley por quien corresponda... El artículo 97 prevé el caso de esta situación y establece que **la averiguación debe ser judicial...** las actividades del Poder Judicial, están de tal manera estampadas en la Constitución, están tan precisas, acaso como ninguno de los demás Poderes... **y solamente le da facultades para intervenir jurisdiccionalmente,** en los casos previstos... la Corte no puede tocar nada, que no esté comprendido en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107

(38) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- P. 92.

de la Constitución. No es competente la Corte para conocer de otra cosa... para cualquier acto de naturaleza distinta a la esencia misma que la Constitución le ha conferido al Poder Judicial, tiene que estar especialmente consignado en la Constitución... para que tuviera otra función distinta la Suprema Corte, que es un órgano jurisdiccional por excelencia, tendría que estar consignado en la Constitución... porque la naturaleza del Poder Judicial requiere que su función sea judicial; salvo los casos especiales en que la ley le otorga otras funciones... En consecuencia, la naturaleza de la investigación tiene que ser jurídica, tiene que ser judicial..."(39)

Esta naturaleza ya había sido apuntada por el ministro Franco Carreño, quien en su intervención, anterior a Bartlett, dijo:

"...sólo pueden hacer esas peticiones... las Cámaras de Senadores y de Diputados y el Ejecutivo de la Unión, para que esta Corte en auxilio de ellos investigue algunos hechos judiciales, es decir, que como ni el Congreso de la Unión ni el Ejecutivo tienen fe pública judicial para comprobar algunos hechos, para tomar declaraciones, para tomar o completar pruebas, es la Suprema Corte la que en este caso podría servir de auxiliar, para la misma interpretación que el C. Primer Jefe nos está dando en su informe al Congreso Constituyente de 1916-1917. Nos está diciendo con toda claridad que esa facultad de la Corte es en términos meramente judiciales... tenemos simples facultades judiciales para comprobar un hecho pero no para calificarlo, porque esa calificación como lo dice la reglamentación del artículo 97 de la Ley Electoral, esa calificación compete a la autoridad que pidió la averiguación..."(40)

4.7 Investigación policiaca

Al intervenir en la consultada sesión plenaria de la Corte, el ministro Antonio Islas Bravo sostuvo que la facultad

(39) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 72, 73 y 74.

(40) Ibidem.- Ob. Cit.- Pp. 27 y 30.

investigadora prevista en el precepto constitucional en comento es de carácter policiaco, razón por la cual no se debía practicar. En esa oportunidad el señor ministro expresó:

"...no debemos aquí hacer un papel de investigador, hacer investigaciones policiacas, que es a lo que se reduce una información de esta naturaleza, cuando hay abogados, autoridades inferiores encargadas de investigar esta clase de asuntos; cuando el propio Colegio Electoral es al que toca calificar las elecciones de sus propios miembros..." (41)

Este criterio fue reiterado por el ministro Islas Bravo al hacer alusión al caso de León, Guanajuato, señalando que:

"...El papel que entonces hizo la Corte era desconcertante. En mi concepto, había desarrollado funciones de detective, de Agente del Ministerio Público y de comisionado de la Secretaría de Gobernación. Imposible, entonces, que el más Alto Cuerpo Judicial de la República descendiera a esos papeles... Conscientes ya del desconcierto que provocó la investigación, resolvimos que estos informes pasaran al Presidente de la República, y para que la Corte no descendiera de su posición, mandándolos a un Secretario de Estado, y se acordó, por añadidura, que también recibiera el informe el Gobernador de Guanajuato; todo lo cual reveló entonces y revela hoy el vacío a que llega la Corte con esas investigaciones por falta de una ley precisa..." (42)

El ministro Fernando de la Fuente, al postular la tesis de la doble naturaleza de la función indagatoria de la Corte, en función de su causa, sostuvo igualmente que:

"...De la otra serie de averiguaciones, de aquellas que no son espontáneas de la Corte, sino que le son

(41) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- P. 41.

(42) Ibidem.- Ob. Cit.- P. 98.

obligatorias cuando los órganos constitucionales la mueven a ese efecto, la Corte funge como agente de policía judicial, como instructor, sin capacidad de fallar, para suministrar datos fehacientes a la entidad política que haya pedido la investigación y que la propia entidad utilizará, bien para que el Ministerio Público y los tribunales penales respectivos cumplan su misión, o bien, como ocurriría si esos datos se les suministraran a los Colegios Electorales, para llenar una finalidad política..."(43)

En el ámbito académico, Don Ignacio Burgoa Orihuela, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha asumido también esta tesis manifestando, comparativamente con las facultades jurisdiccionales, que "En contraste con dicha 'súper actuación', la Constitución concede a la Corte una facultad, cual es la contenida en el artículo 97, a través de cuyo desempeño dicho tribunal deja de ser autoridad para convertirse en un mero órgano policiaco de investigación al servicio de las autoridades administrativas o judiciales a las que incumba decidir sobre la persecución y castigo de los responsables de los hechos materia de averiguación... al desplegar sus atribuciones investigatorias, dicho alto tribunal desempeña una 'infractuación', que lo coloca en una situación poco edificante frente a los demás órganos del Estado, lo cual es francamente incompatible con su posición de guardián de la Constitución... es evidente que la disposición constitucional que consagra en su favor dicha facultad... se antoja un señuelo para que dicho alto tribunal cayera en la trampa del desprestigio y del ridículo, rebajándolo a la condición de agente de averiguaciones políticas y penales y desplazándolo del

(43) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- P. 86.

augusto sitial en que la doctrina y la Constitución lo han colocado." (44)

4.8 Procedimiento de investigación

En opinión del maestro Héctor Fix-Zamudio, la investigación de referencia es tan sólo un procedimiento y no un auténtico proceso, por tanto, la Corte no actúa como órgano jurisdiccional, sino únicamente como órgano instructor; su labor es sólo de investigación sobre posibles violaciones de carácter constitucional y no sobre cuestiones de legalidad; esta función culmina, por ende, con la formulación de un dictamen, que se debe entregar a la autoridad que solicitó la averiguación o a la que resulte competente para resolver lo procedente, por supuesto, si la indagación fue de oficio. (45)

Sin contradecir ni desvirtuar la tesis sobre la colaboración de Poderes, el ministro Teófilo Olea y Leyva coincidió también en que esta facultad es tan sólo de investigación al aducir:

"...es el artículo 97, un ensayo de Poder limitado. Cuando la Suprema Corte de Justicia, para decirlo de una vez por todas, como ya se ha dicho aquí, no tiene función decisoria, porque no puede tenerla, **es sólo función de investigación;** una función modesta, dice Ortiz Tirado, investigadora, y es verdad, porque la función habitual de la Corte, la función decisoria la hemos trocado por la investigación por poder inquiriente de los hechos. Luego si a la función decisoria se auna

(44) Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 838 y 839.

(45) Cfr. Ob. Cit.- Introducción al Estudio de la Defensa... .- P. 56.

la función del poder de coerción, el poder de ejecución, y por último el poder de documentación, esos elementos de la función decisoria de la Suprema Corte los tiene habitualmente cuando obra en vía de sentencia, de ejecución. Pero en esta ocasión extraordinaria y única, como ordena el artículo 97, no es más que una simple y modesta investigación, una investigación que cuando termina, termina en lo que el Derecho Procesal y el Derecho sustantivo llaman técnicamente... un 'proveimiento'... ese proveimiento es una tesis, ese proveimiento es una conclusión, a la que no se le puede dar oído o se le puede dar. La única fuerza de ejecución, la única coerción que puede tener nuestra función de investigación, de tesis, de conclusión es la verdad histórica, que los procesalistas llaman también verdad real, verdad material. Así como la función en los ilícitos el Ministerio Público, el poder investigador, no es una función jurisdiccional, es una función de justicia y colaboración..." (46)

En el mismo sentido se ha pronunciado el jurista mexicano Jorge Carpizo, al señalar textualmente que en el ejercicio de esta atribución "La Suprema Corte... es un órgano de instrucción y no, como hemos dicho, de decisión o ejecución, por tanto es un procedimiento y no un proceso lo que la Corte efectúa al realizar esta función." (47)

Lucio Cabrera, investigador académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, es partícipe también de este criterio, pues considera que "En primer término, se observa al analizarlo (el artículo 97 párrafo tercero de la Carta Fundamental), que no otorga al Pleno una facultad decisoria en las materias

(46) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 125 y 126.

En su mencionada "Contribución al Estudio del Artículo 97 Constitucional", el ministro Olea y Leyva insistió sobre esta naturaleza jurídica de la facultad constitucional en comento.- Pp. 38 a 40 y 43 a 46.

(47) Ob. Cit.- La Función... .- P. 74.-

enumeradas, sino de simple investigación, de tal suerte que su labor se limita a emitir el dictamen y a someterlo después a la consideración de otros órganos competentes: Presidente de la República, Procurador General de la República, Gobernador de un Estado, Congreso de la Unión, etcétera." (48)

4.9 Garantía constitucional judicial

Además de su naturaleza procedimental, el Doctor Carpizo sostiene que la facultad investigatoria del Supremo Tribunal de la Nación "...es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza e interviene la Suprema Corte de Justicia pero no implica naturaleza jurisdiccional porque sólo es una función investigatoria en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. **El expediente que forma la Corte es de documentación y no es una sentencia.**" (49)

Para el jurista en consulta, la garantía constitucional es una "...medida de los derechos del hombre." Manifiesta asimismo el consultado autor que en la Constitución "...se hizo una declaración genérica, amplia, de que la Norma Fundamental reconocía la existencia de los derechos del hombre, pero como la simple declaración genérica se prestaría a dudas de cuáles son

(48) Ob. Cit.- P. 132.

(49) Ob. Cit.- La Función... .- P. 74

los derechos del hombre reconocidos, la Constitución hizo la enumeración de esos derechos y dio la medida de ellos. Y esta medida es lo que son las garantías individuales. Puede existir un derecho del hombre generalmente aceptado, pero por circunstancias de lugar y tiempo, y por su devenir histórico, un país aunque lo reconoce como derecho del hombre, no lo otorga como garantía a los hombres que habiten o se encuentren en su territorio..."

Agrega Carpizo que "Existen derechos del hombre que el pueblo... reconoce, pero este mismo pueblo, al darse su Constitución establece cuáles y en qué medida, la Norma de Normas, va a otorgar ya en garantías esos derechos que anteriormente ha reconocido, y por esto es que ordena a las autoridades respetar y proteger los derechos que la Constitución reconoció..."

"La idea es que la garantía trata de asegurar en forma efectiva el ejercicio de los derechos del hombre..."

"La idea terminológica de hablar de garantías individuales y no de derechos del hombre triunfó en el Constituyente de Querétaro..."

"Podemos concluir que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas." (50)

(50) La Constitución Mexicana de 1917.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.- Pp. 151 a 154.

4.10 Un comentario final

Ante tan variada gama de argumentaciones y de tesis sobre la naturaleza de la facultad de investigación, atribuída en la Carta Política a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro Carlos L. Angeles, en la plurimencionada sesión plenaria de 7 de agosto de 1946, pudo expresar válidamente:

"...¿Pero entonces qué hacer, o qué actitud debe asumir la Corte ante el precepto 97 constitucional, que faculta a la Suprema Corte para investigar la violación del voto público? Lo primero que debe hacer la Corte es interpretar ese artículo, para medir su alcance y finalidades. Desgraciadamente no podemos acudir a la interpretación auténtica, porque en la exposición de motivos... se ve que se refiere, esencialmente... a la conclusión (sic) de las garantías individuales, y ante el hecho lacerante, a través de los sucesos históricos de que se habían despreciado las garantías individuales, se quiso, por un medio distinto del amparo, hacer efectivas las garantías individuales consignadas en la Constitución... pero desgraciadamente la Exposición de Motivos no habla absolutamente de la efectividad del artículo 97, o de algo que se relacione con la violación del voto público y esencialmente con la función electoral, con la función política del voto público. De ahí que cualquiera interpretación que se de al artículo 97, en su párrafo tercero, por descabellada que parezca, es permitida..." (51)

5. Otros aspectos interesantes

Amén de los aspectos ya analizados, la facultad indagatoria de la Corte suscita otros estudios y discusiones, dadas las facetas diversas que ofrece, entre las que cabe destacar las siguientes:

(51) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 81 y 82.

5.1 Deber jurídico y facultad discrecional

Conforme al texto original del párrafo tercero del artículo 97 de la Ley Fundamental, la investigación de los hechos presuntamente violatorios del voto público podía hacerse en dos hipótesis, bien a petición de parte legitimada para ello o por iniciativa propia de la Corte.

En los términos del criterio jurisprudencial y las tesis relacionadas, emitidos por el propio Supremo Tribunal de la Federación, en la primera hipótesis la Corte tenía para sí el deber jurídico inexcusable de realizar la investigación solicitada, a diferencia del segundo supuesto, que constituía un caso de facultad discrecional que podía o no ejercer, según su libre y prudente arbitrio.

5.2 Legitimación para solicitar la investigación

En el primer caso de procedibilidad de la investigación por su causa, los únicos facultados para solicitarla, de acuerdo con lo dispuesto en el precepto constitucional que se analiza, eran el titular del Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso de la Unión y los Gobernadores de las entidades federativas.

Tratándose de la segunda hipótesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *motu proprio*, sin requerir la instancia de parte

legítima interesada, podía iniciar la indagación, si así lo juzgaba conveniente.

Por regla se ha considerado no legitimados a los ciudadanos y a los partidos políticos para solicitar el ejercicio de la función indagatoria en comento, salvo que se aceptara esta instancia como una forma de expresión del derecho constitucional de petición o como un supuesto de denuncia, teniendo el Máximo Tribunal la posibilidad jurídica de decidir discrecionalmente llevar a cabo o no la averiguación pedida.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido su tesis de jurisprudencia número 26, correspondiente a la Sexta Epoca, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia 1917-1965, Sección Primera, Volumen Pleno, página 73, cuyo texto es al tenor literal siguiente:

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. INVESTIGACIONES AUTORIZADAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 97 de la Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad para investigar algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal, únicamente cuando ella así lo juzgue conveniente, o lo pidan el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado. Cuando ninguno de los funcionarios o de los poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria sino que discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública. Los particulares no están legitimados en ningún caso para solicitar la investigación a la Suprema Corte, sino que sólo ella puede hacer uso de una atribución de tanta importancia, cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por la

trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país, porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la Nación. Si en todos los casos y cualesquiera que fueran las circunstancias, la Suprema Corte de Justicia ejercitara estas facultades, se desvirtuarían sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político. En todo caso, cuando resuelve la Corte su abstención, no puede alegarse indefensión, porque las leyes establecen otros órganos y diversos recursos ordinarios para conocer y resolver sobre ellas."

Recogiendo algunos puntos de vista que sintetizadamente se contienen en la tesis jurisprudencial antes transcrita, al resolver la petición formulada por los ciudadanos Joel Leyva Díaz, Macrino Corres Díaz y socios, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interviniera en el Estado de Oaxaca, ejerciendo la comentada facultad indagatoria de hechos presuntamente violatorios del voto público, el Máximo Tribunal de la Federación estableció las siguientes tesis relacionadas:

"SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLITICA. Es incuestionable que la facultad que atribuye el párrafo tercero del artículo 97 de la Ley Fundamental de la República, es de aquellas que se ejercitan necesariamente en cualquiera de las tres hipótesis que prevé el mandamiento mencionado, es decir: a), cuando lo solicite el Ejecutivo Federal; b), cuando lo pida alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, y c), cuando lo solicite el Gobernador de algún Estado. En tales casos, no es potestativo de la Suprema Corte de Justicia, nombrar alguno de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o comisionados especiales para averiguar la conducta de un Juez o Magistrado Federal, o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o de algún otro delito castigado por la Ley Federal, sino que la Constitución está atribuyéndole competencia para hacerlo y semejante atribución no se basa en un criterio de oportunidad calificado por la misma Corte, sino que en cualquiera de dichas hipótesis, deberá practicar la investigación correspondiente. Diverso es el caso cuando la solicitud emana de un particular, pues tratándose de una

situación de esta índole, debe afirmarse que falta al particular la titularidad del acto para excitar a la Suprema Corte para que abra la averiguación, titularidad que, por mandato constitucional, corresponde exclusivamente a cualquiera de los órganos comprendidos en las hipótesis señaladas. Los particulares pueden acudir ante esta Suprema Corte solicitando que se abra la investigación en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8°, de nuestra Ley Suprema y la solicitud que formulen en este sentido, debe ser respetada y resuelta conforme a los cánones legales; pero cuando se expresa que los particulares carecen de la titularidad del acto para excitar a la Suprema Corte para que ordene la práctica de la investigación, es porque esta facultad es discrecional para este alto Cuerpo y que el deber jurídico de obrar, está sujeto al mismo ejercicio de su soberanía como parte integrante del supremo poder de la Federación y que sólo es procedente el uso de esta facultad discrecional, cuando este alto Cuerpo así lo juzgue conveniente porque así lo reclamen los intereses del país."

ID.- ID.- "La exégesis del párrafo tercero del artículo 97 constitucional encaminada a desentrañar la esencia y alcance de la facultad concedida por dicha disposición en lo que se refiere a averiguar la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal, lleva a la conclusión de que, en su exacta connotación jurídica, no es en sí una finalidad, sino una condición 'sine qua non' para aplicar la ley; pero la averiguación debe conducir a una finalidad jurídica específica y jurídicamente práctica, y por ello es que al sostenerse que la averiguación hecha por la Suprema Corte de Justicia por sí sola agota la finalidad que inspiró al Constituyente, equivale a volver inútil la voluntad del mismo, y por ello, dicha interpretación debe ser rechazada, porque a tanto equivaldría como a derogar en la práctica, el precepto, lo que es jurídicamente monstruoso."

ID.- ID.- "La facultad que atribuye el artículo 97 constitucional a la Suprema Corte, no es desde luego una facultad política, entendiendo por 'política' la concepción de Hauriou, que la caracteriza como la creación preventiva del Derecho. Es inconcuso que la Suprema Corte de Justicia forma parte del poder gubernamental, pues es uno de los tres poderes que integran el gobierno de la República, y por ello el invocado autor, entendía la palabra 'política', en su acepción de gobernar. Tomada en esta acepción la Suprema Corte es un organismo político, pero no por ello cabe decir que sus funciones sean políticas, cuando se significa con el vocablo la creación

preventiva del Derecho. Ya en numerosas ocasiones, esta Suprema Corte de Justicia ha decidido no intervenir en tratándose de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas, con sus incalculables consecuencias."

ID.- ID.- "Sólo en casos de excepción, cuando el interés nacional lo requiere o la gravedad de las circunstancias del momento reclaman sus intervenciones, es cuando debe intervenir la Suprema Corte y dicho criterio es el que debe adoptarse para decidir si oficiosamente interviene con el objeto de mantener la juridicidad del orden político nacional; y como la facultad de este alto Tribunal, en tratándose de averiguar los hechos a que se refiere el artículo 97 constitucional mediando la solicitud del Ejecutivo Federal, del Local o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, dentro de las funciones del Estado, es una posición de colaboración vigorosa para contribuir al esclarecimiento de la 'verdad real' y normalizar de esta manera las delicadas funciones del Estado o un mero ensayo de control político, cuyos antecedentes se encuentran en los tribunales ingleses de este tipo, la carencia de facultad decisoria, en modo alguno vuelve impracticable la facultad de investigación que sólo es procedente, cuando se trate de materias que constituyan por su propia naturaleza, grave perjuicio para la estabilidad de las instituciones y para la tranquilidad pública general, y que estén captadas en el artículo 97 de la Carta Fundamental del País, caso excepcional que impone la investigación oficiosa."

Quinta Epoca.- Tomo CXII.- Pp. 379 a 381.- Petición 86/52.- Joel Leyva Díaz, Macrino Corres Díaz, y socios, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenga, en los términos del artículo 97 de la Carta imperante en el Estado de Oaxaca.- 22 de abril de 1952.- Mayoría de 15 votos.

Por cuanto hace a la finalidad de la investigación en estudio, la naturaleza de la atribución constitucional y la legitimación en la causa, el más Alto Tribunal de la República ha establecido la siguiente tesis relacionada:

"VOTO PUBLICO. CARECEN DE LEGITIMACION LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTUE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO

III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole político electoral. La importancia que tiene la observación de que es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de Justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del precepto que concede esa atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este alto Tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le está encomendada, no sólo porque en tal actitud sigue los dictados de una fructífera experiencia institucional, sino también en acatamiento a la voluntad de Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, aprobó la moción que proponía el resguardo de la función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda decisión de índole política; apreciación que se corrobora con el contenido de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, del que se advierte la intención de circunscribir la participación de la Suprema Corte de Justicia en las materias políticas de referencia, únicamente a fases o aspectos de mera investigación, sin otorgarle responsabilidad de decisión, lo cual confirma que la citada disposición constitucional, en lo que constituye materia de examen, debe interpretarse en sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes consideraciones: 1. El ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones del voto público únicamente se puede originar en dos supuestos: a) cuando lo pida el Presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso Federal o el Gobernador de algún Estado; y b) cuando este Alto Tribunal lo juzgue conveniente. La consecuencia inmediata de esta distinción, estriba en que cuando se surte la primera hipótesis, la actuación es obligatoria, mientras que en el segundo supuesto, la actuación constituye una facultad discrecional de esta Suprema Corte de Justicia. 2. Se infiere también de lo anterior, que ningún particular está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en vista de hechos que se alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones por investigar, sino también a razones de oportunidad y conveniencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda

tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el país por las condiciones generales que en él prevalezcan. 3. En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que puede ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como de emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría substituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e inatacable, las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículo 60 y 74, fracción I, de la Carta Magna, en materia federal, y por las respectivas Constituciones de los Estados, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores encuentran apoyo y fundamento, además, en el criterio jurisprudencial que puede verse en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965, Primera Parte, página 73. El criterio determinado a través de las razones anteriormente expuestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto público que, según expresión de ese particular, hayan tenido lugar en unas elecciones."

Sexta Epoca. Primera Parte: Vol. L.- P. 125.- Varios 236/61.- Aquiles Elorduy.- Mayoría de 13 votos.

Séptima Epoca. Primera Parte: Vol. 72.- P. 31.- Varios 32/75.- Alejandro Cañedo Benítez.- Unanimidad de 20 votos.

Vol. 72.- P. 31.- Varios 168/74.- Antonio Elouza Muguerra.- Unanimidad de 17 votos.

Vol. 72.- P. 31.- Varios 443/73.- Indalecio Sayago Herrera y otros.- Unanimidad de 17 votos.

Coincidente con el posterior criterio jurisprudencial, sobre legitimación para solicitar la investigación de hechos presuntamente violatorios del voto público, fue la tesis postulada por el ministro Antonio Islas Bravo, en la sesión plenaria de 7 de agosto de 1946, al apuntar:

"...sostendré siempre, no sólo que no tiene aplicación el artículo 97 por falta de antecedente, por falta de

consecuentes, por inútil, sino que el propio artículo autoriza solamente las peticiones hechas por el Presidente de la República, por las Cámaras de la Unión aislada o conjuntamente, por algún Gobernador de Estado o cuando la propia Corte estimare conveniente hacer una investigación. Fuera de estos casos, el derecho de petición a que se refiere el artículo 97 no cuenta para los particulares, y no cuenta, porque tratándose de una institución tan alta, tan seria como es la Suprema Corte de Justicia, no puede ser movida por cualquier ciudadano que pase por la calle, a título de que se han violado garantías individuales." (52)

Esta forma de pensar fue apoyada por el ministro Emilio Pardo Aspe, quien en la misma sesión plenaria señaló:

"...En este sentido las palabras del señor ministro Islas Bravo son absolutamente ciertas; los partidos políticos, los particulares, aún ciertas personas de derecho público, con exclusión de las taxativas enumeradas en el artículo 97, carecen de términos técnicos, de legitimación para pedir, no están legitimados, no tienen derecho a pedir que se practique la averiguación conforme a la fracción III del artículo 97. Ese derecho lo tienen, privativamente, el jefe del Ejecutivo Nacional, los Ejecutivos Locales o una de las Cámaras, luego cualesquiera otras personas jurídicas naturales carecen de legitimación para solicitarla..." (53)

Con un criterio más abierto, más amplio y congruente con la naturaleza de la facultad indagatoria discrecional del Supremo Tribunal del País, esto es, tratándose de la averiguación que podía efectuar a su libre arbitrio, el ministro Fernando de la Fuente aseveró en la plurimencionada sesión de agosto de 1946:

"...Si reconocemos, como tenemos que reconocer, que son de naturaleza discrecional las facultades asignadas a la Suprema Corte para mandar practicar

(52) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 22.

(53) Ibidem.- Pp. 62 y 63

averiguaciones... en los casos de violación al voto público y en los casos de atentados a las garantías individuales, ineludiblemente tenemos que llegar a la conclusión de que la facultad es política, jurídico-política, pero política al fin. Si es política, entonces no creo muy atinado decir que le está vedado al hombre de la calle, al público, a la carne que sufre, acudir a la majestad de la Corte para denunciar los atentados de que es víctima. ¿A través de qué ventana llegaría el sufrir del pueblo a esta Suprema Corte de Justicia para que sus Ministros lo remedien, si se arrojan las denuncias al cesto de los papeles inútiles? La Corte sí está obligada a obrar en todos los casos denunciados, sino que lo hará siempre que lo crea conveniente. Por tanto, no es por liberalidad por lo que abrimos las ventanas para que penetren las denuncias de las violaciones, de atentados a sus garantías individuales y los clamores de los ciudadanos particulares ni de los Partidos que crean violado el sufragio popular en su perjuicio, sino que abrimos las ventanas obedeciendo al espíritu y la letra del artículo 97. No es por caridad ni a título de limosna a los denunciadores, por lo que las abrimos, sino dentro del marco político de la Constitución." (54)

Este posible efecto jurídico de las denuncias formuladas por los ciudadanos y los partidos políticos, alegando la presunta violación del voto público, fue reiterado por el ministro De la Fuente en una nueva intervención al expresar:

"...Tengo para mí que el párrafo tercero del artículo 97 es suficientemente claro para determinar por sí solo que corresponde a la Corte discrecionalmente la facultad política de mandar investigar 'cuando lo considere conveniente' las violaciones al voto público y los atentados a las garantías individuales de que tenga conocimiento por cualquier medio, incluso las denuncias..." (55)

Haciendo gala de una elocuencia digna de las más célebres justas del buen decir o de la más acabada oratoria forense, así como de

(54) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Pp. 45 y 46.

(55) Ibidem.- Ob. Cit.- P. 49.

un profundo conocimiento del Derecho Constitucional Mexicano, el ministro Teófilo Olea y Leyva argumentó, en la plurimencionada sesión plenaria de la Corte que:

"...Desplazándose una función altísima, en la Suprema Corte, de investigación y llenándose los requisitos, si se trata de violación de las garantías individuales, de violaciones al voto público, no puede hacer uso de un principio de discrecionalidad o de oportunidad, si no tiene antes enfrente el principio de la legalidad que lo rige, y la ley establece en los artículos constitucionales 16, 19 y 97, los cuales son las condiciones de punibilidad y de procedibilidad, los requisitos necesarios, los cuales son los presupuestos generales... Uno de los señores Ministros ha dicho que **no es competente la Corte en estos casos, que no es subjetivamente capaz ni objetivamente competente, porque los ciudadanos, por sí mismos, no tienen ni el interés en el obrar, ni la legitimación, ni tampoco la titularidad...** Yo digo: el artículo octavo de la Constitución, desde luego le otorga a los ciudadanos el derecho de petición, a todos los ciudadanos de México, y en el artículo 39 se dice explícitamente que todo Poder nacional está instituido en beneficio nada menos que de los ciudadanos, en forma inequívoca... **Si hay algún interesado en obrar para defender los derechos ciudadanos, los derechos subjetivos públicos, como son el de votar y de ser votado, es el ciudadano el principal interesado en este caso. Y la legitimación de la ley nos la da el artículo 39 que dice con toda claridad que la soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo; que todo poder público se instituye para beneficio del pueblo, y el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de normar su forma de gobierno. ¿Cómo no va a haber interés, legitimación y en suma, cómo no va a haber titularidad para pedir ya sea por medio de una institución o directamente por los ciudadanos de México?** Por eso cuando alguno de los compañeros ha querido refugiarse -porque esa es la palabra- refugiarse, sinceramente, con toda convicción, en esa incapacidad, como decía el señor Ministro Pardo Aspe en la mañana, para no poder solicitar ante la Suprema Corte de Justicia una investigación, señores Ministros, yo he palidecido pensando en **que el pueblo sí tiene la titularidad para solicitar la investigación con todo derecho.** Y he de recordar, ya para terminar, al eximio Ministro de esta Suprema Corte, el maestro Justo Sierra, quien ante el Santuario de Lourdes, cuando veía besar al leproso, al tuberculoso, a todo el pueblo, los pies de la Virgen, aquél escéptico, como lo era don Justo Sierra, arrodillándose a su vez y besando

el mármol desgastado por tantos besos seculares, dijo: ¡Donde besa el pueblo beso yo! Y así debemos decir nosotros: donde el pueblo gime y pide, pedimos nosotros una investigación."(56)

La discusión sobre la legitimación para solicitar el ejercicio de la facultad indagatoria de la Corte ha sido vehemente e incluso apasionada, quedando las líneas anteriores como ejemplo de cuanto se ha dicho y escrito al respecto.

5.3 ¿Quién debe investigar?

Conforme a la letra del precepto constitucional, la facultad indagatoria corresponde a la Corte; sin embargo, es evidente que las diligencias no han de ser realizadas necesariamente por el órgano jurisdiccional como cuerpo colegiado, sino que puede efectuarlas por conducto de uno o más ministros, independientemente de que sean numerarios o supernumerarios.

Igualmente, la Corte puede designar para ese fin a un juez de distrito o magistrado de circuito, ya de un tribunal colegiado o unitario; asimismo, se le concede facultad de nombrar a uno o más comisionados especiales, sin señalar el legislador los

(56) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 127 y 128.

También sobre este punto de vista insistió con posterioridad el ministro Olea y Leyva, al aseverar que "Al investigar hechos, la Corte nunca usurpará a los sujetos interesados en obrar con legitimidad y titularidad de parte a que se contraen los artículos 8°, 21 y 97 de la Constitución Federal. Los titulares, para pedir esa averiguación son, limitativamente, los Ciudadanos, ante todo, los Gobernadores, las Cámaras de la Unión y el Presidente de la República".- Ob. Cit.- P. 44.

requisitos que deben satisfacer estos comisionados, no limitando tampoco su nombramiento al hecho de que formen parte del Poder Judicial Federal o local, lo que significa que deja en absoluta libertad al Supremo Tribunal de la República para encomendar la realización de las diligencias indagatorias a cualquier persona que juzgue idónea para ese efecto. (57)

5.4 Motivo y fin

El conocimiento del porqué y para qué de las instituciones es fundamental para comprender su trascendencia en la vida del correspondiente conglomerado social y, especialmente, para darle la funcionalidad adecuada, en beneficio de la sociedad.

La causa y el efecto de la facultad indagatoria del más Alto Tribunal de la República han sido fuertemente cuestionados, como se advierte indudablemente del texto de la consultada acta de la sesión plenaria de 7 de agosto de 1946, documento en el que se consigna que el ministro Manuel Bartlett B. externó, en esa oportunidad, las siguientes reflexiones:

"...El artículo 97 para que tuviera la importancia que requiere la intervención del Poder Judicial... tendría que decir qué se hace -con el resultado de la investigación-. No lo dice, en consecuencia, si no lo dice, no puede recaer una resolución de la Suprema Corte estableciendo que se ha violado el voto público o que se ha cometido algún delito de violación de garantías individuales. Pero no lo dice, porque no podía decirlo. Ni los más recalcitrantes partidarios

(57) Cfr. CARPIZO, Jorge.- Ob. Cit.- La Función... .- Pp. 74 y 75.

del alcance de este artículo, ni los que le dan esa extensión podrían sostener eso... porque para que haya una facultad de decidir, tiene que haber una ley que lo establezca, y aquí la ley tendrá que ser el artículo que lo diga... porque la ley secundaria no podría decir que quedó truncado el artículo de la Constitución y que una vez que llegase la investigación a la Corte, diga si hay delito o no..."(58)

También el ministro Antonio Islas Bravo, en el debate que surgió en la aludida sesión plenaria de la Corte, se mostró dubitativo sobre la finalidad de la función indagatoria y dijo:

"...el artículo 97... no tuvo génesis ni tuvo finalidades para los congresistas... De tal suerte que hoy... no sabemos a dónde dirigir los informes que se nos rindan, si al cesto de los papeles inútiles o al señor Presidente de la República, que no necesita seguramente de los informes de la Corte."(59)

En una primera intervención había ya expresado el ministro Antonio Islas Bravo:

"...por no tener ningún alcance es por lo que yo he sostenido desde el primer día cuando se plantearon estos asuntos en la Corte, que ese artículo no autoriza a la Suprema Corte a una finalidad concreta que es lo que se debe tener en cuenta, cuando la misma Corte inicia trabajos de investigación al voto público. Sostuve entonces y sostendré siempre, no sólo que no tiene aplicación el artículo 97 por falta de antecedente, por falta de consecuentes, por inútil..."(60)

De la finalidad incierta de la facultad indagatoria en comento, el ministro Franco Carreño dijo:

(58) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 75.

(59) Ibidem.- P. 99.

(60) Ibidem.- Pp. 21 y 22.

"...la Corte no llegaría a pronunciar una resolución diciendo: aquí hubo violación al voto público. Reuniría esas pruebas y las remitiría al órgano constitucionalmente facultado para calificarlas, porque si la Suprema Corte se pusiera a decir: aquí hubo violación al voto público; aquí hay que verificar estos votos y el cómputo correcto es este otro, notoriamente estaríamos invadiendo facultades de las Cámaras de la Unión. Nos colocaríamos al margen de la Constitución, desconoceríamos todo orden legítimamente establecido por la Constitución. Esto no lo puede hacer la Suprema Corte de Justicia." (61)

El ministro Fernando de la Fuente, al establecer las diferencias entre la facultad calificadora de los Colegios Electorales y la investigatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue coincidente con el pensamiento externado por el ministro Franco Carreño y aclaró:

"...no hay contradicción entre los artículos 60 y 97 párrafo 3°; pues la Corte en el ejercicio de las facultades propias que le asigna el último precepto invocado, no invade el terreno que constitucionalmente pertenece a los Colegios Electorales, toda vez que esas tantas veces citadas atribuciones de investigación no implican capacidad para la Corte de anular o declarar válidas las elecciones investigadas, con lo cual permanece incólume la autodeterminación plena de los Colegios Electorales que consagra el artículo 60 de la Constitución, hasta el grado de que por monstruosas e ilícitas que sean las declaraciones que emitan los Colegios en el uso o en el abuso de su irrestricta facultad, la Corte nada puede hacer para destruirla con una sentencia o decisión cualquiera que emanase de su jurisdicción e imperio." (62)

En una nueva intervención el ministro De la Fuente acotó la finalidad de la indagación en los siguientes términos:

(61) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Pp. 28 y 29.

(62) Ibidem.- P. 96.

"Al hablar de que tocará a la Nación decir la última palabra en vista del dictamen, en vista de la información allegada por la Corte, ni por el pensamiento me ha pasado abanderar a un partido para que se lance a la rebelión, mi idea fue la misma de esta mañana: esa averiguación suministrará a los Poderes los elementos para perfeccionar la Ley Electoral; para evitar que se repitan, si acaso existieran, los fraudes electorales, y a la Nación, para imponer su voluntad en la perfección de los procedimientos democráticos, simbolizados por una Ley Electoral..." (63)

En cambio, el motivo determinante para llevar a cabo la función indagatoria de la Suprema Corte ha sido precisada en los diversos criterios que ha emitido y, fundamentalmente, en su tesis de jurisprudencia número 26, transcrita con antelación, la cual establece en su parte conducente que:

"...Los particulares no están legitimados en ningún caso para solicitar la investigación a la Suprema Corte, sino que sólo ella puede hacer uso de una atribución de tanta importancia, cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por la trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país, porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la Nación. Si en todos los casos y cualesquiera que fueran las circunstancias la Suprema Corte de Justicia ejercitara estas facultades, se desvirtuarían sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político..."

De esta facultad indagatoria ha dicho el ministro Teófilo Olea y Leyva que "Aparentemente nos encontramos en presencia de una simbiosis o superfetación de institutos jurídicos, siempre condenable, que multiplica los entes jurídicos investigadores

(63) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- P. 106.

sin necesidad." Sin embargo, aclara el autor, "No existe tal superfetación; y es que en la realización de la justicia están comprometidos y vivamente interesados los tres Poderes Nacionales..."; en consecuencia, pregunta el ministro Olea y Leyva "¿Por qué entonces ha de entregarse a la más Alta Jurisdicción del País un poder inquiriente de hechos con carácter político o delictuoso?... ¿Porqué la Suprema Corte tiene que investigar y no decidir en los excepcionales casos del inciso tercero del artículo 97 Constitucional?"

En respuesta a sus interrogantes, el autor dice: "Ya hemos expresado que ese mandato corresponde a un caso de frontera entre el orden jurídico y el orden político; que es por ende excepcional y único, en que la Corte no decide y sólo investiga, o más propiamente averigua e instruye para hacer auténticos los hechos de su motivación con poder documental mediante un proveimiento final que solamente los certifica."

Agrega el autor que el "...criterio de racionalización y colaboración de Poderes informó al Constituyente respecto del trascendental objetivo de investigación por la Corte Suprema en el artículo 97 sobre... la violación del voto público..." y que por ello "...la Corte Suprema siempre tendrá obligación de comunicar el resultado de sus investigaciones al Poder Ejecutivo de la Unión, o a las Cámaras Federales que hayan solicitado su intervención, en su caso, al Gobernador que la hubiese pedido o a los Tribunales que corresponda, por conducto del Ejecutivo de

la Unión... obrando siempre la Corte Suprema de Justicia en colaboración suprema de Poderes que no podrán nunca suponer oposición ni menos división entre dichas Potestades." (64)

En el ámbito académico, el investigador Lucio Cabrera afirma que "Tales funciones de investigación, otorgadas al Pleno de la Suprema Corte, son las únicas estrictamente políticas que le corresponden, pero en la práctica han tenido una aplicación muy reducida. En general, parece que esas atribuciones -nunca alteradas ni modificadas en las enmiendas constitucionales-, se mantienen como una reserva histórica para el caso de que llegare una gran emergencia nacional, algo sumamente grave para la vida del país, momento en el cual la intervención de la Suprema Corte sería de importancia decisiva." (65)

El mismo criterio sostiene Jorge Carpizo, quien al cuestionar sobre el objeto y fin de esta facultad indagatoria y de documentación ha manifestado "...que existen situaciones graves en que es necesario que un órgano con el prestigio de la Corte realice una investigación que deberá ser imparcial y que seguramente... servirá para el país. O sea, sólo debe utilizarse este instrumento extraordinario en situaciones de peligro o de emergencias graves. Que quede -como afirmó Lucio Cabrera- para aquellas ocasiones de verdadero colapso nacional." (66)

(64) Ob. Cit.- Pp. 42, 43, 44 y 46.

(65) Ob. Cit.- P. 132.

(66) Ob. Cit.- La Función... .- Pp. 74 y 75.

5.5 Viabilidad y pertinencia

Ha sido igualmente motivo de reflexión y cuestionamiento la posibilidad, jurídica y real, de ejercer con éxito la tan debatida facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia, amén de la pertinencia o impertinencia de la averiguación.

Al intervenir en la memorable sesión plenaria de agosto de 1946, el ministro Franco Carreño, ocupándose únicamente de los casos concretos radicados en el expediente 301/946, argumentó que:

"...Sería materialmente imposible hacer la investigación y además de ser materialmente imposible sería inconveniente, porque no adoptaríamos más que una posición demagógica... para satisfacer las peticiones de los partidos políticos, a sabiendas de que no íbamos a tener tiempo para hacer la investigación a efecto de turnarla al Colegio Electoral... Estaríamos nada más engañando, defraudando a los propios partidos políticos, haciéndoles creer que nuestra intervención iba a ser eficaz, que nuestra intervención iba a comprobar, a depurar las elecciones, a hacer respetar el voto público y que nosotros lograríamos que la efectividad del sufragio, que fue uno de los postulados elementales de la Revolución de 1910, se implantara en México; sería mentira, faltaríamos a nuestro deber como Ministros de la Suprema Corte de Justicia, si para complacer a los partidos políticos los engañáramos, seríamos favorecedores de un estado de agitación política constante... La Corte no haría mas que perder autoridad, sería motivo de la chacota del pueblo al acordar una investigación que de antemano sabemos que no sería eficaz por la falta de tiempo, de elementos, de recursos, para hacerla rápidamente y cuando termináramos esta investigación y los órganos autorizados por la Constitución hubieran hecho su calificación, no sé a quién le íbamos a mandar, porque el Colegio Electoral habría desaparecido ya..." (67)

(67) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 30, 31 y 32.

Ante la negativa de practicar la averiguación de hechos presuntamente violatorios del voto público y en contra de la aducida razón cronológica, el ministro Emilio Pardo Aspe expresó en la citada sesión plenaria:

"...La única razón que se aduce... es la falta de tiempo, ya no hay tiempo para llevar adelante la averiguación... Ciertamente no habrá tiempo y es de reprocharse que a la Corte no se haya traído el conocimiento de estos hechos, sino cuando el término era tan apremiante, que casi está asegurada la frustración de ese procedimiento investigador. En ese término no podrá agotarse la averiguación, no podrá agotarse en toda la República, pero sí puede practicarse la averiguación con resultados incompletos, tanto más cuanto que en la especie a la vista están y sin necesidad de grandes expensas, para el limitado presupuesto del Poder Judicial; sí podrá practicarse la averiguación, supuesto que allí están a la vista los documentos que presentan como pruebas quienes mayor interés pudieran tener en que se lleve adelante la averiguación..."(68)

Igualmente favorable a la realización de las diligencias indagatorias fue la opinión sostenida por el ministro Fernando de la Fuente, quien dijo:

"...procede jurídicamente y conviene políticamente a las instituciones, que la Suprema Corte mande practicar la investigación de las violaciones al voto público... porque la Corte, que es el supremo guardián de las instituciones nacionales, no puede mediante el sólo recurso de amparo, con todo y la maravillosa adaptación del juicio de garantías a nuestra sociología y a nuestras tradiciones, lograr el equilibrio de poderes, velar por la efectividad de la democracia y defender al individuo contra el abuso del Poder del Estado... Es verdad que en las manos de la Corte no está la atribución de anular las elecciones aunque la averiguación llegara a demostrar su fraudulencia; pero

(68) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Pp. 64 y 65.

esto no es un mal sino un bien... es necesario, de todos modos, que exista un Poder imparcial y ajeno a las autoridades electorales, incluso los Colegios Electorales, que vigile el proceso electoral íntegro en pro de la pureza y efectividad del voto..."(69)

El mismo criterio había externado previamente el ministro José M. Ortiz Tirado quien, al expresar sus argumentos para postular la tesis de la colaboración de Poderes, propuso que la Corte declarara la existencia o inexistencia de la violación al voto público, tomando como base para ello los elementos obtenidos en la investigación, según se desprende del texto siguiente:

"...El hecho de apuntar con índice severo, pero amenazador y siempre justiciero, el hecho del apartamiento de las prácticas democráticas en el País; el hecho de ordenar una investigación no quiere decir que la Suprema Corte admita que están definidas las violaciones; para eso es la investigación; pero si de esa investigación se advierten las violaciones de acuerdo con la exégesis del artículo 97 constitucional, en mi concepto, mi convicción íntima es que la Suprema Corte está capacitada, en un acto de colaboración de Poderes, para definir ante los otros Poderes que sí existe esa violación."(70)

Sin contradecir su tesis sobre la falta de oportunidad temporal para la investigación, el ministro Franco Carreño se manifestó contrario a la posibilidad de que la Corte pueda llegar a la conclusión de que existió o no violación al voto público, en el supuesto de acordar su realización, por tanto aseveró:

"...No es exacto que nosotros podamos decir que después de practicar esa investigación hubo violación al voto

(69) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- Pp. 33, 34, 35, 56 y 57.

(70) Ibidem.- P. 24.

público, o no nos corresponde decir: no hubo violación al voto público, porque no tenemos, en los términos del artículo 97 ni en los de ninguna otra disposición constitucional ni en la ley reglamentaria de la Constitución, facultades para calificar y decir: estos votos son nulos. Lo que nosotros podríamos hacer dentro de esa investigación es simplemente decir: he investigado los hechos que se denuncian como violación del voto público, en estos expedientes está el resultado de esa investigación y los turno a la autoridad constitucionalmente facultada para que ella sea la que, en términos legales, haga la calificación..."(71)

Retornando al ámbito estrictamente académico cabe decir que, al aceptar tácitamente la procedibilidad de la indagación atribuida al Supremo Tribunal de la Federación, el investigador Jorge Carpizo advierte sobre su viabilidad y pertinencia al recomendar "...que la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte se debe utilizar sólo para casos graves, de verdadero escándalo público y conmoción nacional. De esta manera es un procedimiento excepcional y sólo para situaciones también excepcionales."(72)

En contra de todos los argumentos de hecho y de Derecho expresados para motivar y fundamentar la improcedencia o inoportunidad de la investigación constitucional en estudio, quien fuera Diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917, expresó en fecha posterior que: "La falta de indicación, en el artículo 97 constitucional, del destino que deba darse a la investigación de la Suprema Corte sobre violación del voto público, es más bien deficiencia de la ley orgánica, que bien

(71) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 30.

(72) Ob. Cit.- La Función... .- P. 80.

podiera o debiera haberlo dicho; la falta de tiempo para practicar la investigación es imputable a quienes dejan transcurrir un tiempo premioso en sumo grado respecto a las elecciones de diputados y senadores, porque entre aquéllas y la instalación del Colegio Electoral, que debe dictar resolución inatacable sobre la validez del voto en cada distrito, media poco más de un mes; pero, en cuanto a la elección del Presidente, puede dilatarse el fallo de su Colegio Electoral hasta noviembre, es decir, la S. Corte dispondría, como máximo, de cuatro meses para practicar su averiguación. Pero, en ningún caso tendría efectividad ésta, si fuera concluída después de la resolución del Colegio Electoral; y aún sería peligrosa, como fuente de agitación política, una investigación que arrojara datos contrarios al fallo del Colegio, creando una situación, aunque no jurídica ni constitucional, sí política, de desautorización a los Poderes ya constituídos. Una vez hecha la declaratoria por el Colegio Electoral, debería ineludiblemente sobreseerse en la investigación de la S. Corte."(73)

6. Comentarios finales

Con gran acierto, el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez afirma que en esta materia "...la jurisprudencia y la legislación se han enfrentado... con las dos fuerzas que han pretendido galvanizar el párrafo a que venimos refiriéndonos: la pasión política de los perdidosos en las elecciones y la buena

(73) MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- Ob. Cit.- P. 11.

fe de quienes aguardan de la Corte el remedio para el fraude electoral." (74)

Sin embargo, como lo admite el jurista en consulta y como lo ha sostenido reiteradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta no tiene facultad alguna para declarar la nulidad de las elecciones, ni siquiera para emitir resolución en la investigación efectuada, ya discrecional u obligadamente, pues la función es única y exclusivamente indagatoria, correspondiendo a otros órganos del Estado la declaración de validez o nulidad de las elecciones.

En el mismo tenor es la conclusión del constitucionalista Ignacio Burgoa, quien afirma que "...la Suprema Corte, como órgano máximo en que se deposita el Poder Judicial Federal, es la autoridad que dentro de nuestro orden constitucional y desde el punto de vista estrictamente jurídico, está colocada en una verdadera situación de hegemonía sobre todas las demás autoridades del país, incluyendo el propio Presidente de República y al mismo Congreso de la Unión... para que la Suprema Corte desempeñe con eficacia jurídica su elevada función de preservar el orden constitucional, es no sólo menester, sino absolutamente indispensable, que sus decisiones sean **actos de autoridad... imperativos y coercitivos...** Atendiendo la tutela que sobre la Constitución ejerce la Suprema Corte... la función genérica que desarrolla nuestro máximo tribunal puede merecer

(74) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 554.

con todo acierto el calificativo de 'superactuación'... En contraste... la Constitución concede a la Corte una facultad... a través de cuyo desempeño dicho tribunal **deja de ser autoridad** para convertirse en un mero **órgano policiaco** de investigación... desempeña una 'infractuación'... **rebajándolo a la condición de agente de averiguaciones políticas**... la simple averiguación de violaciones... al voto público, sin que la Suprema Corte pueda emitir ninguna decisión sobre los resultados que obtengan, no implicaría, a lo sumo, sino una mera conducta moral que pudiere influir o no en el ánimo de las autoridades competentes... si la Corte determinara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, sólo se concretaría a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente a los órganos competentes... Por estas razones, consideramos inútil e ineficaz la facultad investigatoria con que... se inviste al máximo tribunal del país, el cual no debe tener ingerencia por modo absoluto en materia política." (75)

Por supuesto, la tesis postulada fundamentalmente por el maestro Tena Ramírez contrasta indiscutiblemente con otras opiniones no menos autorizadas, como es la del jurista Antonio Carrillo Flores, quien argumenta que, "...como representante por antonomasia de uno de los tres Poderes, la Suprema Corte puede, y acaso debe, ordenar tales investigaciones si considera que la

(75) Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 837 a 840.

situación planteada es de tal gravedad que el país no quedaría satisfecho ni el interés nacional protegido con la acción de los órganos que tengan competencia normal en la materia... me parece obvio que la Constitución atribuye una facultad a la Corte en su carácter de uno de los tres Poderes de la Unión, para que la ejerza actuando con discreción política, si bien con la independencia, la serenidad, la objetividad propias de un Tribunal. Ello explica que practicada la investigación, la Corte no pueda hacer nada más que dar a conocer sus resultados y ponerlos en conocimiento de la autoridad competente, sin dictar sentencia. Así se entiende también que pueda proceder inclusive de oficio, cuando es característico de la función jurisdiccional actuar a petición de parte interesada..."(76)

Con elegante lenguaje metafórico ha manifestado Teófilo Olea y Leyva, quien fuera ministro de la Suprema Corte de Justicia, que "...un distinguido profesor de Derecho Constitucional, respetable y querido amigo, me indicaba que era necesaria la 'apendicectomía' del artículo 97 constitucional, cercenando el inciso tercero. La gracia del símil me llevó a preguntarle si hablaba como político o como constitucionalista. Si lo primero, estaba conforme en que tal inciso puede producir molestias semejantes a la apendicitis crónica o aguda; si hablaba como jurista, estaba yo dispuesto a sostener mi criterio de que ese apéndice constitucional no debe desaparecer, antes bien **debe interpretarse para delimitar sus alcances...**"

(76) Ob. Cit.- La Justicia... .- Pp. 306 y 307.

Agrega Don Teófilo Olea y Leyva que "Es el inciso tercero del artículo 97 un caso de frontera como dicen los naturalistas, es como un ornitorrinco que participa de los caracteres de las aves y los mamíferos. Ante dos institutos bifrontes, el político y el jurídico, el puente de paso ha sido el mencionado inciso, que interviene en mínima parte en cuestiones políticas electorales tan sólo investigando violaciones del voto público o ciudadano y violación de garantías individuales en casos singulares o extraordinarios. Es por tanto, el inciso en cuestión un ornitorrinco del derecho, un caso de frontera dentro del principio de división de poderes." (77)

No obstante los diversos puntos de vista expresados, lo cierto es que la poca utilidad que el maestro Tena Ramírez concedía a la facultad indagatoria analizada, queda evidenciada en la parte final de su estudio específico ya citado, en el que concluyó diciendo que "Al dar cima al presente ensayo, nos queda la impresión de que hemos ahondado estérilmente en un precepto constitucional que casi nada puede dar y del que, sin embargo, la opinión pública exige punto menos que la solución del más grave de los problemas nacionales, como es el fraude electoral..."

"En ese trance, no es de extrañar que la opinión pública haya buscado el remedio en la justicia más alta del país, que por ser

(77) Ob. Cit.- P. 38.

justicia es por definición neutral. Ojalá que los políticos nunca descubran la peligrosa facultad de la Corte que se esconde en el Art. 97, decía en su cátedra D. Emilio Rabasa. Pero es lo cierto que aunque los políticos profesionales han pretendido a veces mezclar a la Corte en sus derrotas, lo trascendental para el país no es eso, sino aquellas ocasiones en que el clamor popular exige que actúe la Corte ante situaciones de ignominia." (78)

III. NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

Al principio de este Capítulo quedó transcrito el vigente párrafo tercero del artículo 97 de la Ley Fundamental de la Federación, que reproduce literalmente el que fuera párrafo cuarto del propio numeral, según Decreto de Reformas y Adiciones de 1° de diciembre de 1977, el cual fue congruente con la diversa reforma al numeral 60 de la propia Carta Política, que introdujo al sistema político-electoral mexicano el recurso de reclamación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, muchos de los aspectos debatidos en la doctrina y en la práctica jurisdiccional han quedado como parte de la Historia Patria, cual es por ejemplo la legitimación en la causa, porque ahora la analizada facultad indagatoria sólo se puede ejercer de oficio, siendo expreso el texto constitucional al disponer que las diligencias se realizarán "...sólo en los

(78) Ob. Cit.- La Facultad... .- P. 62.

casos en que a... juicio..." de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea procedente.

Por otra parte, las hipótesis de procedibilidad se han acotado, también de manera clara, ya que únicamente se hace alusión al procedimiento electoral de "...los Poderes de la Unión...", lo que torna ociosa la discusión sobre el objeto de la averiguación, esto es, si se pueden investigar hechos presuntamente constitutivos de violación del voto público, tanto en elecciones federales, como en las de orden local y municipal.

Ya bajo la vigencia del nuevo texto del precepto constitucional que se analiza, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Federación ha establecido la tesis siguiente:

"VOTO PUBLICO, VIOLACIONES AL ARTICULO 97, PARRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL. SU INTERPRETACION.- El párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión; sin embargo, al emplearse en el texto de esta disposición el adverbio de modo "sólo" es incuestionable que esta expresión constituye una limitación que excluye toda aplicación analógica de este precepto y, por ende, debe estimarse que al no plantearse un caso en el que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión, la solicitud para que este alto Tribunal ejerza la facultad que le otorga ese precepto constitucional resulta notoriamente improcedente. Además, tampoco cabe interpretar que el Poder Ejecutivo de las entidades federativas sea uno de los Poderes de la Unión a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 97 constitucional, pues el artículo 41, también de la Constitución Federal, claramente establece una distinción entre los poderes locales y federales, dando

a estos últimos la acepción de Poderes de la Unión, lo cual hace inadmisibile concebir bajo este concepto a los poderes de un Estado. El texto del citado artículo 41 que permite inferir lo anterior es el siguiente: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..."

Varios 8/86. Consulta respecto al trámite que debe seguir la promoción presentada por el Secretario General del Partido Acción Nacional. 3 de septiembre de 1986. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.

El texto reformado tampoco podría motivar debate alguno sobre el destino final de la averiguación, porque dispone literalmente que "...los resultados... se harán llegar oportunamente a los órganos competentes"; lo cual significa que esos resultados debían ponerse a disposición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I de la Carta Fundamental, según texto vigente en los términos de la comentada reforma.

Por tanto, ya no existía, en principio, ese destino incierto del que se habló en la tantas veces consultada sesión plenaria de agosto de 1946; sin embargo, también es verdad que con las reformas constitucionales de 1993 se hizo nugatoria la finalidad de la averiguación, derivada de la pluricitada reforma de 1977, porque actualmente la facultad calificadora de las elecciones corresponde al Instituto Federal Electoral.

Es nugatoria la finalidad de la averiguación debido a la organización administrativa y competencial del Instituto, que

realiza la calificación de la elección de los seiscientos diputados de mayoría relativa por conducto de los trescientos consejos electorales distritales uninominales, que existen en el país, amén de que califica la elección de los doscientos cincuenta y seis senadores, a través de los treinta y dos consejos locales instalados en el territorio nacional.(79)

Es oportuno precisar que los órganos electorales distritales y locales actúan de manera singular o individual, jamás concurren todos ellos para constituir un órgano calificador colegiado único, razón por la cual no hay solo una, sino trescientas treinta y dos autoridades electorales, cada una con su específica atribución calificadora.

En este orden de ideas procede preguntar ¿Los resultados de la averiguación se deben enviar a los trescientos treinta y dos órganos electorales calificadores?

De ser positiva la respuesta habría que preguntar a continuación ¿Con qué finalidad jurídica y práctica?

Aunado a lo expuesto con antelación se debe destacar que, a diferencia de lo establecido en el precepto original, el vigente

(79) Cabe recordar que la calificación no sólo se ocupa de revisar el apego al principio de legalidad de todo el procedimiento electoral, sino también de constatar la satisfacción de los requisitos de elegibilidad de todos y cada uno de los candidatos triunfantes, independientemente de que sean propietarios o suplentes.

texto constitucional se refiere, en términos demasiado generales y abstractos, a la "...duda (sobre) la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión...", esto es, a la elección íntegra del Titular del Poder Ejecutivo o a la elección de todos y cada uno de los miembros del Poder Legislativo de la Federación.

En consecuencia, conforme a una rigurosa interpretación del precepto constitucional, la duda sobre la legalidad de todo el procedimiento electoral de Presidente de la República podría referirse a la votación emitida en todas las casillas instaladas en el territorio nacional, el día de la jornada electoral.

Asumiendo un criterio más flexible, para no pecar de rigidez, se podría aceptar que, sin abarcar a todas las casillas instaladas en la fecha mencionada, esta duda fuera solamente generalizada, a pesar de que tal expresión no está contenida en la Norma de Normas, que se refiere literalmente a "...todo el proceso...", frase que puede inducir válidamente a pensar, con un criterio fundamentalmente territorial, que en ella se incluyen únicamente a todas las secciones en que se dividen los trescientos distritos electorales uninominales.

Con la misma elasticidad, cabría pensar que la duda se refiriera sólo a la elección realizada en todos los distritos uninominales, sin abarcar a todas las secciones y mucho menos a todas las casillas del territorio nacional.

Igualmente, con un criterio jurídico-cronológico, es factible que la duda comprenda al procedimiento electoral federal en todas sus etapas, tal como está enunciado en el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, es oportuno insistir que si bien los resultados de la investigación se tendrían que enviar a la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral en el caso de la elección de Presidente de la República, cabe cuestionar ¿A qué órgano se enviarían, en tratándose de la elección de todos los diputados y senadores al Congreso de la Unión?

La respuesta se antoja imposible, en primer lugar porque, para utilizar una expresión del más Alto Tribunal del País, constituiría un hecho insólito que requeriría una "prueba diabólica", pretender acreditar la ilegalidad de la elección de todo el Poder Legislativo Federal; esto es, de los mil diputados y doscientos cincuenta y seis senadores pero, además, ¿Será factible tal situación ilícita total?

Si la respuesta fuera afirmativa resultaría inútil cualquiera investigación, ya que se estaría pasando por una situación anárquica, al margen de todo orden jurídico, que tornaría no sólo ineficaz, sino totalmente estéril e innecesaria cualquiera averiguación de hechos presuntamente violatorios del voto público, porque en este estado de cosas el orden constitucional

estaría absolutamente transgredido, se estaría viviendo en circunstancias de auténtico caos social.

Al criticar el nuevo texto constitucional, han sostenido algunos especialistas que refleja desconocimiento de la vida cotidiana, toda vez que nunca se llevó a la práctica la facultad otorgada por el original precepto de la Ley Suprema, amén de que la nueva atribución, en el improbable caso de ser ejercida, constituiría técnicamente un golpe de Estado efectuado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rememorando la triste situación que se experimentó en 1876, cuando José María Iglesias, a la sazón Presidente del más Alto Tribunal de la República, decretó oficiosamente la nulidad de las elecciones por las que el Congreso de la Unión declaró Presidente electo a Sebastián Lerdo de Tejada y se autoproclamó titular del Ejecutivo Federal.(80)

En este orden de ideas, resulta evidente que la facultad indagatoria actualmente atribuída a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es letra muerta, que por el bien de México ¡Ojalá jamás cobre vida!

(80) Cfr. **CARPISO, Jorge**.- La Reforma Política Mexicana de 1977.- En: Anuario Jurídico VI. 1979.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1980.- Pp. 89 y 90.- **FIX-ZAMUDIO, Héctor**.- La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano.- En: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo quinto Aniversario.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.- Pp. 138 y 139.

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

ARTEAGA NAVA, Elisur.- Derecho Constitucional.- Tomo I.- Coordinación de Humanidades.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

BURGOA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.- Novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1994.

CABRERA, Lucio.- El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1968.

CARPIZO, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

CARRILLO FLORES, Antonio.- La Justicia Federal y la Administración Pública.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1973.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Texto vigente. Doctrina-Jurisprudencia.- Cuarta edición, conmemorativa del 75 aniversario de su promulgación. Actualizada con las reformas hasta febrero de 1992.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GONZALEZ AVELAR, Miguel.- La Suprema Corte y la Política.- Segunda edición.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- El Artículo 97 Constitucional y la Democracia. Una Discusión Histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.- Editorial Jus.- México, D. F., 1947.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique.- Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1990.

E N S A Y O S

CARPISO, Jorge.- La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia.- EL FORO. Organo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.- Quinta Epoca. No. 28. Octubre-diciembre de 1992.- México, D. F.

----- La Reforma Política Mexicana de 1977.- En: Anuario Jurídico VI. 1979.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1980.

CARRILLO FLORES, Antonio.- La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México.- Revista de la Facultad de Derecho de México.- Tomo XIV. No. 55. Julio-septiembre de 1964.- México, D.F.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 12.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

----- La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano.- En: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo quinto Aniversario.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.

GALVAN RIVERA, Flavio.- La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral.- En: Justicia Electoral.- Revista del Tribunal Federal Electoral.- Vol. IV. No. 6.- 1995.- México, D. F.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel.- Función de Investigación de la Suprema Corte: Aportación de la Primera Legislatura Revolucionaria a la Constitución de 1917.- En: Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad

Nacional Autónoma de México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro.- México, D. F., 1993.

OLEA Y LEYVA, Teófilo.- Contribución al Estudio del Artículo 97 Constitucional.- En: JUS. Revista de Derecho y Ciencias Sociales.- Tomo XIX. No. 108.- Julio de 1947.- México, D. F.

TENA RAMIREZ, Felipe.- La Facultad de la Suprema Corte en Materia Electoral.- Revista Mexicana de Derecho Público.- Volumen I. No. 1.- Julio-septiembre de 1946.- México, D. F.

OTRAS FUENTES

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo X.- Cuarta edición.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- LV Legislatura.- Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial.- México, D. F., 1994.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.- Tomo II.- Publicado bajo la dirección del C. Oficial Mayor Fernando Romero García.- Imprenta de la Cámara de Diputados.- México, D. F., 1922.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.- Procuraduría Federal de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Quinta edición.- México, D.F., 1994.

DECRETOS DE REFORMAS ELECTORALES DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

6 de diciembre de 1977.

28 de diciembre de 1982.

10 de agosto de 1987.

31 de diciembre de 1994.

00781

13
26j
v. 7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. VII

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GILWAN MUÑOZ, FLAVIO

1996

TERCERA PARTE
PROCESO ELECTORAL FEDERAL

CAPITULO OCTAVO
BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO PROCESAL

I. INTRODUCCION

Antes de exponer los conceptos esenciales o bases fundamentales del Derecho Procesal es indispensable señalar que, en el estudio y explicación de esta rama de la Enciclopedia Jurídica, existen dos tendencias claramente identificadas y diferenciadas, una denominada separatista, que pretende la autonomía de las diversas ramas procesales y otra que postula la unidad del Derecho adjetivo o formal, a la que se identifica como tendencia unitaria o de la unidad procesal.

La tesis unitaria encuentra su base y justificación en los tratadistas que postulan la existencia de conceptos jurídicos fundamentales, principios e instituciones presentes de manera invariable y, por ende, comunes a todas las disciplinas procesales, de tal suerte que constituyen la nueva rama del Derecho denominada **Teoría General del Proceso o Teoría General del Derecho Procesal**.

Cabe citar al respecto las tajantes expresiones de Francesco Carnelutti al sostener categóricamente "Estoy seguro de no equivocarme al afirmar que la ciencia del Derecho procesal no alcanzará su cima hasta que no se haya construído sólidamente una parte general, en que los elementos comunes a cualquier forma de proceso encuentren su elaboración."(1)

El maestro Gómez Lara afirma que la unidad se puede analizar y demostrar desde tres puntos de vista: doctrinal, legislativo y jurisdiccional, siguiendo en este renglón la tesis expuesta por el procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.(2)

Conforme al primer criterio habrá que resolver la cuestión de si el Derecho Procesal es uno solo o si son varias las ciencias procesales. A juicio del autor consultado "Es indudable la existencia de diversas ramas de lo procesal, pero todas ellas pertenecen a la teoría general del derecho."

Dice el maestro Gómez Lara que "Es conveniente aquí recordar el símil que hace Carnelutti, en relación con la teoría del proceso

(1) Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo I.- P. 307.

(2) Las ideas fundamentales en esta materia fueron expuestas en el trabajo intitulado "La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal", ponencia presentada por **Niceto Alcalá-Zamora y Castillo** en las IV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal celebradas en Venezuela en 1967.- Consultable en: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.- Pp. 543 a 596.

y las diversas ramas procesales. Es la metáfora del tronco y de sus ramas. El tronco común, es lo unitario, y las ramas, las diversas y posibles divisiones de la ciencia procesal, pero ninguna rama puede negar su entroncamiento precisamente con esa parte central y unitaria que es la teoría general del proceso. Es obvia la relación del todo con sus partes y no se trata de la identificación de una rama con otra, sino del señalamiento de que ambas proceden de un tronco común, y que éste es la teoría del proceso." (3)

Este criterio unitario se robustece en la actualidad con el análisis de las obras escritas en materia procesal, que si bien se han caracterizado por ser separatistas tradicionalmente, a partir del surgimiento del procesalismo científico en Alemania, a mediados del siglo XIX, han abrazado la tendencia de la unidad, como se aprecia en el pensamiento escrito de Carnelutti, Alsina, Alcalá-Zamora y Castillo y Humberto Briseño Sierra.

Agrega el maestro Gómez Lara que la aceptación de esta tesis, en el ámbito académico, se comprueba con la existencia de la Teoría General del Proceso como asignatura a estudiar en las escuelas y facultades de Derecho, materia en la cual se aprenden los conceptos fundamentales, que tienen carácter apriorístico y universal, independientemente del contenido de los textos legislativos. (4)

(3) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 39.

(4) Cfr. Ob. Cit.- Teoría... .- P. 41.

Por cuanto hace a la unidad legislativa, reconoce el maestro Cipriano Gómez Lara que no existe, porque no hay un código procesal único, antes bien, se da una deplorable y negativa diversidad de códigos procesales, en función del Derecho sustantivo que rige los intereses en controversia, siendo recomendable, en su opinión, la expedición de un solo ordenamiento jurídico formal que rijan diversas materias, como sucede en algunos países y como se ha practicado en algunas etapas de la historia. (5)

De la unidad jurisdiccional considera el citado procesalista mexicano que "...por la complejidad y profundidad de los problemas que van emergiendo en cada rama y disciplina jurídica...", se hace indispensable la especialización y consecuente división del trabajo, así como recomendable el establecimiento de órganos jurisdiccionales igualmente especializados; sin embargo, advierte el maestro Gómez Lara, "...esta aceptación de una diversidad o separación jurisdiccional en el conocimiento de los litigios, no entraña por sí misma ningún argumento favorable para las tesis separatistas. La diversidad de órganos jurisdiccionales, en función de la materia sustantiva del conflicto, no desdice ni contradice los aspectos doctrinales ni legislativos de la unidad..." procesal. (6)

(5) Ob. Cit.- Teoría... .-Pp. 41 y 42.

(6) Ibidem.- P. 43.

Como corolario de su análisis, el maestro Gómez Lara considera que la unidad de lo procesal se demuestra con los siguientes siete puntos que, sin ser los únicos, sí son los más importantes:

- "1. El contenido de todo proceso es un litigio.
- "2. La finalidad de todo proceso es la de solucionar el conflicto, o sea, dirimir el litigio o controversia.
- "3. En todo proceso existen siempre un juez o tribunal y dos partes que están supeditadas al tribunal o juez y que tienen intereses contrapuestos entre sí.
- "4. Todo proceso presupone la existencia de una organización de tribunales, con jerarquías y competencias, es decir, con un escalonamiento de autoridad y con una distribución de funciones.
- "5. En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo.
- "6. En todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas a derecho.
- "7. En todo proceso existen las **cargas procesales**, como necesidades de actuación de las partes." (7)

Cabe citar nuevamente al ilustre profesor de la Universidad de Milán, quien advertía "En este libro, como en mi cátedra, se

(7) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 43.

enseña sólo Derecho procesal Civil. Hasta cierto punto, esta restricción es una necesidad impuesta por la limitación de las fuerzas humanas. Un sistema que abarque juntos todos los tipos de proceso, si bien es idealmente posible, temo que determinaría los inconvenientes de un edificio de dimensiones excesivas, es decir: pecaría contra el sentido de la medida. Por otra parte, a la vez que me ajusto a esa necesidad, deseo manifestar con mayor firmeza todavía, el convencimiento de la unidad fundamental de todas las formas del proceso. Esta unidad se revela en la función común y, por correlación necesaria, en la comunidad esencial de la estructura, y no resulta destruida por diferencias secundarias." (8)

Contrario a la tendencia unificadora es, por ejemplo, el pensamiento del procesalista español Leonardo Prieto-Castro y Ferrándiz, quien sostiene que la unificación del Derecho Procesal Civil y Penal significaría "...volver a los comienzos, pues sabido es que primitivamente, y en ciertos derechos históricos, como en el germánico, el injusto civil y el injusto penal no se hallaban separados, como no eran distintos el derecho civil y el penal, de suerte que tampoco podían estarlo los (balbucientes) derechos procesal civil y procesal penal, y todavía existe un sistema, el inglés, donde por la inspiración germánica, no son muy considerables las diferencias entre uno y otro. Volveríamos a los comienzos, no en un sentido peyorativo,

(8) CARNELUTTI, Francesco.- Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo I.- Pp. 306 y 307.

sino por hacer igual valoración de los objetos de ambos procesos. Pero sobre esto hay que guardar suma cautela, porque si los deseos de unificación pueden estar determinados por consideraciones simplemente doctrinales, técnicas o legislativas, también pueden obedecer a factores políticos, que al desear la 'penalización' del Derecho procesal civil (ya que lo contrario, la 'civilización' del Derecho procesal penal, sería un regreso más que un progreso en sus aspiraciones, y objetiva y socialmente un peligro), nada menos emprenden un ataque contra los derechos subjetivos del individuo, cuyo ejercicio terminaría por quedar a la plena disposición del Estado, que es la última aspiración del totalitarismo." (9)

La tesis diversificadora se basa en la convicción de que no existen elementos comunes a todos los procesos, que todos son diferentes entre sí, según sea la materia sustantiva.

Esta tesis es postulada por quienes se dedican al estudio de las disciplinas jurídicas sustantivas, pero principalmente por los juristas cultivadores del Derecho Procesal Penal, quienes han llegado al extremo de afirmar que existe un "...abismo entre el proceso penal y el civil..." o bien que entre ambos hay "estridentísimos" contrastes. (10)

(9) Tratado de Derecho Procesal Civil.- Editorial Aranzadi.- Pamplona, España, 1982.- Pp. 82 y 83.

(10) Estas expresiones han sido externadas, respectivamente, por los juristas argentinos Alfredo Vélez Mariconde y Angione.- Citados por ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Ob. Cit.- La Teoría... .- P. 543.

Respecto de este tema el profesor José Ovalle Favela argumenta: "Aunque es evidente que la estructura y la función del proceso son esencialmente las mismas en cualquier campo del derecho en que aquél se aplique (lo que da base para sostener la unidad esencial del derecho procesal, que es el fundamento de nuestra materia), es también claro que la naturaleza y las características de las normas sustantivas que aplique le van a imponer determinadas peculiaridades, modalidades y principios, lo que nos va a permitir distinguir cada uno de los diversos procesos...

"El hecho de reconocer la unidad esencial del derecho procesal no nos debe impedir distinguir los diversos procesos, con sus propias características y modalidades, originadas fundamentalmente en la especificidad de las normas sustantivas que se aplican. Desconocer la diversidad de los procesos, conduciría a afirmar no ya la unidad esencial del derecho procesal, sino su 'identificación total' o, quizá más exactamente, su 'completa confusión'.

"Pero tampoco sería válido pretender identificar y clasificar los diversos tipos de procesos, con base exclusivamente en la índole de las normas sustantivas que aplican. Debemos intentar esta identificación y clasificación, en primer término, a partir de los principios procesales fundamentales o 'principios formativos', según la clásica expresión de Millar, que orientan

cada tipo de proceso. Siguiendo las ideas de Carlos Viada y Héctor FIX-ZAMUDIO, podemos distinguir los siguientes tipos de procesos.

"1. Proceso de interés individual o privado, en el cual predomina el principio dispositivo, con iniciativa de parte y disponibilidad del objeto del proceso;

"2. Proceso de interés social, en el cual rige el principio de igualdad por compensación, con iniciativa de parte pero indisponibilidad del objeto del proceso, y

"3. Proceso de interés público, en el cual impera el principio publicístico, con intervención normalmente de dos órganos del Estado con funciones de juez y parte y una relativa indisponibilidad del objeto del proceso, que admite modalidades y salvedades." (11)

II. CONCEPTOS DE DERECHO PROCESAL

1. Conceptos genéricos

Entre los conceptos que abarcan de manera integral al Derecho Procesal, independientemente de que sus autores se afilien a la tesis unitaria o a la tendencia diversificadora, están los que se citan a continuación:

(11) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 53.

Clásico es ya en la materia el concepto propuesto por Giuseppe Chiovenda, profesor de la Universidad de Roma, quien ha dicho "Llámase ley procesal la que regula la actuación de la ley en el proceso y particularmente la que regula la relación procesal... La naturaleza procesal de una ley no debe, pues, deducirse del lugar en que aparece incluida, sino de su objeto. La ley procesal puede tener dos objetos, y todas las normas procesales se hallan ligadas a uno u otro de ellos:

"a) Regular la **formación** de los órganos jurisdiccionales, su **condición** jurídica (disciplina, garantías), la **capacidad** de los órganos públicos y de las partes para realizar actos jurídicos en el proceso.

"b) Regular las **formas de actuación** de la ley, los **derechos y deberes** de los órganos públicos y de las partes en el proceso, los **efectos** de los actos y medios jurídicos procesales (incluso los principios sobre la acción, la carga de la prueba, admisibilidad de la misma y sobre la eficacia probatoria de los medios de prueba, sobre la cosa juzgada, ejecución, etc.); en fin, la **forma** de los actos procesales."(12)

Para el jurista Hugo Alsina "...el derecho procesal es el conjunto de normas que regulan la actividad jurisdiccional del

(12) Principios de Derecho Procesal Civil.- Tomo I.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- Baja California, México, 1989.- P. 135.

Estado para la aplicación de las leyes de fondo y su estudio comprende la organización del Poder Judicial, la determinación de la competencia de los funcionarios que lo integran y la actuación del juez y las partes en la substanciación del proceso." (13)

El jurista español Leonardo Prieto Castro, en sus "Estudios y comentarios para la teoría y práctica procesal civil", señala que el "Derecho Procesal es el conjunto de principios justos, derivados de la razón natural, en su exposición positiva, según sus diversas fuentes y explicados por la ciencia, que regulan la actividad pública judicial del juez y de las partes en la labor de realizar o de hacer efectivo el derecho material perturbado o desconocido y en la de fijarlo con carácter vinculante, cuando es preciso la intervención estatal o aun para realizar el mismo Derecho Procesal." (14)

Clemente Diaz considera que el Derecho Procesal "Es la disciplina jurídica que estudia la función jurisdiccional del Estado, y los límites, extensión y naturaleza de la actividad del órgano jurisdiccional, de las partes y de otros sujetos procesales." (15)

(13) Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.- Tomo I.- Segunda edición.- Ediar Soc. Anon. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.- P. 35.

(14) Citado por BACRE, Aldo.- Teoría General del Proceso.- Tomo I.- Abeledo-Perrot, S. A. E. e I.- Buenos Aires, Argentina, 1986.- P. 21.

(15) Idem.

Siguiendo el pensamiento de Ugo Rocco, Aldo Bacre considera que el Derecho Procesal es "La rama del Derecho que tiene por fin analizar la actividad que desarrollan el órgano jurisdiccional, los auxiliares, partes y terceros en la necesidad de alcanzar la creación de una norma particular a través de la sentencia, que ponga fin al litigio y logre la paz social." (16)

También se ha dicho que el Derecho Procesal "Es la ciencia jurídica que en forma sistemática estudia los principios y normas referidos a la actividad judicial cumplida mediante el proceso por los órganos del Estado y demás intervinientes, para la efectiva realización del derecho sustantivo, organizando la magistratura con determinación de sus funciones para cada una de las categorías de sus integrantes, y especificando los presupuestos, modos y formas a observar en el trámite procesal." (17)

Igualmente se le ha definido "...como el conjunto de normas relativas a las instituciones, a los actos y a las formas necesarias para obtener la satisfacción judicial de los derechos sustantivos establecidos en la legislación de fondo." (18)

(16) Ob. Cit.- Instituciones... .- P. 21.

(17) CLARIA OLMEDO, Jorge A.- Derecho Procesal.- Tomo I.- Reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1989.- P. 11.

(18) FALCON, Enrique M.- Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral.- Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.- Buenos Aires, Argentina, 1978.- P. 12.

El profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, José Ovalle Favela señala que "Con la expresión derecho procesal -en su **sentido objetivo**- se suele designar al conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto al proceso jurisdiccional como a la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en el mismo." (19)

A su vez, el profesor Luis Dorantes Tamayo considera "...que el Derecho Procesal, desde un punto de vista jurídico-positivo, se puede definir como el estudio sistemático de las normas jurídico-procesales que están vigentes en un lugar y en un momento determinados." (20)

Los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga han advertido desde hace tiempo que "La expresión Derecho Procesal tiene dos significaciones distintas, aunque íntimamente relacionadas. Una, se refiere al Derecho Procesal positivo (o conjunto de normas jurídicas procesales); la otra, al Derecho Procesal científico (o rama de la Enciclopedia Jurídica que

(19) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 40.

En otra acepción, dice el propio autor, "...podemos definir al derecho procesal como la ciencia que estudia el conjunto de normas y principios que regulan tanto las condiciones conforme a las cuales las partes, el juzgador y los demás participantes deben realizar los actos que les corresponden, y por los que se constituye, desarrolla y termina el proceso; así como la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en el mismo".- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 49.

(20) Ob. Cit.- P. 12.

tiene por objeto el estudio de la función jurisdiccional, de sus órganos y de su ejercicio)...

"El Derecho Procesal define y delimita la función jurisdiccional, establece los órganos adecuados para su ejercicio y señala el procedimiento o rito procesal." (21)

2. Conceptos específicos

Tomando como premisa mayor la corriente separatista del Derecho Procesal, independientemente de aceptar o no la pretendida autonomía de cada una de las ramas procesales que se citan, sólo a manera de ejemplo se transcriben los conceptos más importantes que han proporcionado destacados tratadistas del Derecho.

En primer lugar, por razón de tiempo y jerarquía, cabe citar la definición del Derecho Procesal Civil, considerada "...la rama de la ciencia jurídica que estudia la naturaleza, desenvolvimiento y eficacia del conjunto de relaciones jurídicas denominado proceso civil." (22)

Con una pertinente aclaración se ha dicho "...que el Derecho procesal civil en sentido objetivo es el conjunto de normas que regulan el proceso como medio para la finalidad de tutela del orden jurídico y la protección de los derechos subjetivos,

(21) Ob. Cit.- Pp. 13 y 14.

(22) COUTURE, Eduardo J.- Ob. Cit.- P. 3.

intereses y situaciones, prescribiendo todo lo que afecta a la constitución, funcionamiento y gobierno interior de los órganos jurisdiccionales, a las condiciones de los sujetos que en él actúan y a los requisitos y efectos de los actos de unos y otros, constitutivos del procedimiento."(23)

Para el administrativista y procesalista español Jesús González Pérez, "Si el derecho procesal se define, sintéticamente, como el conjunto de normas referentes al proceso, del derecho procesal administrativo podrá afirmarse que es el conjunto de normas que regulan el proceso administrativo" o bien, que es "...el conjunto de normas referentes a los presupuestos, contenidos y efectos del proceso administrativo."(24)

El Derecho Procesal Tributario es definido como "...el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos en que se resuelven las controversias que surgen entre el Fisco y los contribuyentes."(25)

Ricardo Calderón Serrano, profesor de Derecho Militar en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, considera que "Una de las partes fundamentales del

(23) PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo.- Ob. Cit.- P. 75.

(24) Derecho Procesal Administrativo Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1988.- Pp. 30 y 31.

(25) DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Décima octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1994.- P. 29.

Derecho Militar, es la relativa al procedimiento..." y define al Derecho Procesal Militar como el "...conjunto de principios y normas legales que regulan las actuaciones judiciales que se tramitan por los órganos jurisdiccionales de Guerra."

Agrega el autor en consulta que "No basta la facultad de juzgar atribuída a la Jurisdicción, ni la norma substantiva a virtud de la cual se impone el castigo del culpable, sino que es también preciso un conjunto de reglas a que se someta la tramitación del procedimiento militar, instruído en investigación, comprobación de la culpabilidad del delincuente y ejecución de la pena impuesta." (26)

Del Derecho Procesal Canónico ha escrito el profesor Mariano López Alarcón que, "En su acepción normativa comprende el sistema jurídico procesal de la Iglesia, constituido por el contenido del Libro IV..." del Código de Derecho Canónico "...y de otros cánones esparcidos por los otros Libros" del propio ordenamiento jurídico.

El autor en consulta señala que en el Código de Derecho Canónico "Se denomina juicio eclesiástico la discusión y decisión legítima ante un tribunal eclesiástico de una controversia sobre materia cuyo conocimiento compete a la Iglesia" y en líneas posteriores agrega que "El proceso canónico cumple las

(26) Derecho Procesal Militar.- Ediciones Lex.- México, D. F., 1947.- P. 13.

exigencias comunes de todo proceso y fundamentalmente la actuación del Derecho objetivo para la satisfacción de derechos e intereses legítimos mediante un instrumento público que garantiza el imperio de la seguridad y de la justicia en las situaciones conflictivas que se producen en el seno de la sociedad. Pero el proceso ha de procurar, a la vez, que se realicen los fines últimos del Ordenamiento al que sirven y, por eso, el proceso canónico no puede desentenderse de la misión que a la Iglesia encomendó su Divino Fundador: la *salus animarum*, que comunica a las actuaciones procesales unos matices peculiares por la implicación de específicas finalidades metaprocesales." (27)

Para Eduardo R. Stafforini el Derecho Procesal Social es "...el conjunto de principios y normas destinados a regular los organismos y procedimientos instituidos con miras al cumplimiento del derecho social." (28)

(27) Derecho Procesal Canónico.- En: Derecho Canónico.- Obra colectiva de varios Catedráticos de Derecho Canónico de Universidades Españolas.- Reimpresión de la segunda edición.- Ediciones Universidad de Navarra, S. A.- Pamplona, España, 1977.- Pp. 557 y 560.

(28) Derecho Procesal Social.- Tipográfica Editora Argentina, S.R.L.- Buenos Aires, 1955.- P. 39.

Al respecto cabe advertir que "Aunque la expresión 'derecho social' resulta censurable con un criterio de pureza conceptual, ha adquirido carta de naturalización científica y se utiliza para calificar, con mayor fuerza que ningún otro vocablo, las nuevas orientaciones jurídicas tutelares de las clases económicamente débiles de la sociedad, así como la tendencia política contemporánea hacia un reparto más equitativo de los bienes y de los valores.

"Es cierto que todo derecho, por la misma razón de serlo, es un derecho social (*ubi societas, ibi ius*), pero con esta locución

El laboralista mexicano Alberto Trueba Urbina, después de citar los que considera conceptos burgueses y restringidos, propone su denominada definición integral del Derecho Procesal del Trabajo, diciendo que es el "Conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo, para el mantenimiento del orden jurídico y económico en las relaciones obrero-patronales, interobreras e interpatronales." (29)

Para Néstor De Buen L. el Derecho Procesal del Trabajo "...es el conjunto de normas relativas a la solución jurisdiccional de los conflictos del trabajo." (30)

se quiere significar una nueva dimensión jurídica, más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre y abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista y liberal".- **FIX-ZAMUDIO, Héctor**.- Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho Mexicano.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 52. Octubre-Diciembre de 1963.- P. 897.

"La idea del Derecho social no es simplemente la idea de un Derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mucho mayor. Se trata, en realidad, de una nueva forma estilística del Derecho, en general..."

"La idea central en que el Derecho social se inspira no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico".- **RADBRUCH, Gustav**.- Introducción a la Filosofía del Derecho.- Tercera edición.- Breviarios No. 42.- Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires.- México, D. F., 1965.- Pp. 157 y 162.

(29) Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1982.- P. 74.

(30) Derecho Procesal del Trabajo.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.- P. 38.

El Derecho Procesal Agrario, incuestionablemente rama joven y frondosa del Derecho Procesal, es definido como "...el conjunto de normas jurídicas que, basadas en los principios y conceptos fundamentales del derecho agrario, regulan la actividad del Estado encaminada a la aplicación de las leyes agrarias y comprenden en su objeto la organización, estructura y atribuciones de los órganos estatales encargados de realizar esa actividad, así como la actuación, en los procedimientos, de los sujetos de derechos agrarios." (31)

Para Sergio García Ramírez, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, "El Derecho procesal agrario... puede ser considerado como un orden normativo o como una disciplina que estudia ese mismo orden, con pretensión científica. En la primera perspectiva, se integra con las prevenciones que regulan la creación y la estructura de los órganos de la justicia agraria, sus funciones y el procedimiento en esta materia, destinado a la solución jurisdiccional de las controversias agrarias. En la segunda, es la disciplina que a partir de la teoría general del proceso, atenta a los principios fundamentales de todas las vertientes del enjuiciamiento, examina particularmente las normas que componen el Derecho procesal agrario, considerado como sistema normativo. En este último sentido, el Derecho procesal agrario analiza la ley

(31) RUIZ MASSIEU, Mario.- Manual de Procedimientos Agrarios.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.- P. 17.

adjetiva agraria y los sujetos del procedimiento -noción más amplia que la de sujetos de la relación procesal-, la naturaleza, organización, atribuciones y facultades de éstos, y el procedimiento que culmina en la sentencia firme." (32)

Finalmente se debe mencionar que, en opinión de Héctor FIX-ZAMUDIO, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, "...si bien todavía con imprecisiones existe en vías de formación una nueva disciplina... un **derecho procesal constitucional mexicano**, que tiene por objeto el análisis científico de las garantías constitucionales establecidas por la Carta Fundamental vigente de 1917..." (33)

Esta nueva rama del Derecho formal, denominado Derecho Procesal Constitucional, debe su origen al pensamiento de Hans Kelsen, fundador de la Escuela de Viena; su objeto es el estudio de los instrumentos procesales que garantizan el cumplimiento de las normas constitucionales.

"El derecho procesal constitucional como disciplina científica tiene como objeto el estudio de los instrumentos de garantías en sentido estricto, los que han adquirido cada vez mayor importancia, en virtud del convencimiento de que las normas constitucionales, que tradicionalmente y en su mayor parte

(32) Elementos de Derecho Procesal Agrario.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.- Pp. 8 y 9.

(33) Ob. Cit.- Introducción al Estudio de la Defensa... .- P. 48.

carecían de medios eficaces para imponerse a sus destinatarios (que generalmente tienen el carácter de autoridades), deben contar con los instrumentos procesales necesarios para obtener su cumplimiento." (34)

En términos aparentemente más sencillos se ha dicho que "Si el Derecho procesal se define, sintéticamente, como el conjunto de normas referentes al proceso, del Derecho procesal constitucional podrá afirmarse que es el conjunto de normas que regulan el proceso constitucional." (35)

Citando a Guasp, el profesor González Pérez agrega que "El Derecho procesal puede ser definido como el conjunto de normas referentes a los requisitos, contenido y efectos del proceso; luego el Derecho procesal constitucional será el conjunto de normas referentes a los requisitos, contenido y efectos del proceso constitucional." (36)

3. Una digresión aclaratoria

"¿Qué es el derecho? He aquí lo primero que el estudioso se pregunta, al hollar el umbral de la ciencia jurídica. El

(34) **FIX-ZAMUDIO, Héctor.**- Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos.- Unión de Universidades de América Latina y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.- México, D. F., 1988.- P. 193.

(35) **GONZALEZ PEREZ, Jesús.**- Derecho Procesal Constitucional.- Editorial Civitas, S. A.- Madrid, España, 1980.- P. 49.

(36) Idem.

problema, lógicamente anterior a los demás de la misma disciplina es, al propio tiempo, el más arduo de todos. Los autores que lo abordan no han conseguido ponerse de acuerdo ni en el género próximo ni en la diferencia específica del concepto, lo que explica el número increíble de definiciones y la anarquía reinante en esta materia." (37)

La veracidad de los asertos contenidos en el párrafo antes transcrito se evidencia con la simple lectura de los conceptos de Derecho Procesal citados con antelación, independientemente de la tendencia unitaria o diversificadora asumida por su respectivo autor, toda vez que resulta clara la inexistencia de una definición omnicomprendensiva, totalizadora e integradora de los diversos aspectos que caracterizan al Derecho, lo cual trae a la memoria la dicotomía de tendencias sostenidas por los juristas y jusfilósofos que pretenden definir al Derecho y los que postulan la teoría de su indefinición. (38)

Es igualmente verdad por todos aceptada que la voz Derecho es multívoca y que así como significa conjunto de normas jurídicas (Derecho objetivo), también expresa facultades otorgadas a las

(37) Con este párrafo inicia el jusfilósofo mexicano **Eduardo García Máynez** su ya clásica obra: *Introducción al Estudio del Derecho*, en la que innumerables generaciones de estudiantes y estudiosos de la Ciencia Jurídica han abrevado los conocimientos primarios del Derecho.

(38) El propio maestro **Eduardo García Máynez** cita a Fritz Schreier, discípulo de Hans Kelsen, así como al profesor mexicano Gabriel García Rojas, como sostenedores de la teoría de la indefinición del Derecho.- Cfr. Ob. Cit.- P. 3.- Nota de pie de página número 1.

personas (derecho subjetivo) e incluso estudio, comprensión e investigación científica (Ciencia del Derecho), sin olvidar que es asimismo filosofía, arte, técnica e historia.

Por tanto, ninguno de los conceptos que han sido propuestos puede satisfacer cabalmente la inquietud de saber qué es el Derecho en general o qué se debe entender por cada una de sus ramas, entre ellas el Derecho Procesal, ya en su sentido unitario o aisladamente, por cada uno de los específicos Derechos Procesales postulados por las diversas corrientes autonómicas. Toda definición propuesta, todo concepto esbozado, será parcial y descriptivo, únicamente abarcará un aspecto del Derecho, sin poder presentar todas sus facetas o formas de ser.

III. CONCEPTOS PROCESALES BASICOS

1. Introducción

Como en casi todos los temas, en este renglón no existe criterio uniforme entre los tratadistas del Derecho Procesal.

A pesar de ello, de este tema ha escrito el procesalista italiano Piero Calamandrei que "No es posible iniciar con utilidad el estudio descriptivo y exegético de un Código de derecho procesal, sino partiendo de tres nociones fundamentales de orden sistemático, que no están definidas, sino presupuestas, por las leyes positivas: **jurisdicción, acción, proceso.**

"La oportunidad de distinguir los tres términos de este **fundamental trinomio sistemático**, y de distinguirlos en el orden en que los hemos enunciado, se presenta inmediatamente, cuando, antes de profundizar en los conceptos, se considera cómo se desarrolla y en qué consiste, **prácticamente**, la obra de los magistrados llamados a administrar justicia."(39)

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo ha dicho al respecto que "...a partir de una episódica observación de Chiovenda, desenvuelta por Calamandrei y aceptada ya por bastantes autores, entre los cuales figuramos, se va abriendo paso la creencia de que los conceptos realmente fundamentales o básicos, de los que se derivan o con los que entroncan todos los demás son tres: la acción, la jurisdicción y el proceso... Cualquier otro, por muy importante que parezca -por ejemplo: la excepción, el procedimiento o la sentencia- no alcanza, ni de lejos, la categoría de aquellos; pero, por desgracia, ninguno de los tres ha logrado la elaboración definitiva y convincente que permita alzar sobre ellos una construcción estable o estabilizada por lo menos."(40)

Coincidente con el pensamiento de quien fuera profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la

(39) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- P. 109.

(40) Trayectoria y Contenido de una Teoría General del Proceso.- En: Estudios... .- Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 516 y 517.

Universidad Nacional Autónoma de México, el procesalista Ramiro J. Podetti ha escrito: "Tres son, a mi juicio, las bases principales de la moderna ciencia procesal, que pueden considerarse por ello, como **sus piedras angulares**. Sobre ellas, aisladamente o en íntima correlación, han construido los procesalistas las teorías que la explican como rama autonómica de las ciencias jurídicas y sobre ellas debe asentarse la legislación positiva, con los datos contingentes, valorados de acuerdo a los principios procesales. Son ellas los conceptos de **jurisdicción, de acción y de proceso**.

"Por razones científicas y aun metodológicas, la teoría y la práctica del derecho procesal, para desarrollarse armónicamente, con claridad y precisión, tanto en su parte general, como en sus instituciones especiales, deben asentarse en una consideración **unitaria y subordinada**, en el orden enunciado, de **estos tres conceptos fundamentales**.

"Sin la dilucidación previa de la idea de **jurisdicción**, no puede conseguirse una acepción lógica de **acción**. Y sin sentar debidamente estos dos conceptos previos, es ilusoria toda tentativa de entender lo que es el **proceso**...

"De esta **trilogía estructural**, fluye la idea de los **elementos activos del proceso** o sujetos procesales, a quienes debe dar la acepción concreta y precisa que requieren para la dilucidación de numerosos problemas doctrinarios y prácticos y el concepto de

actos procesales, realizados por el órgano y sus auxiliares o por los elementos activos del proceso..."(41)

Alcalá-Zamora y Castillo, a pesar de aceptar y sostener este criterio advierte, que "La imprecisión que los rodea (a los tres conceptos fundamentales), podría reflejarse, a mi entender, jugando con los verbos **ser** y **estar**, en los siguientes términos: del proceso sabemos dónde está, pero no lo que es (si una relación o una situación jurídica, etcétera); de la jurisdicción conocemos lo que es, pero no donde está (si en el derecho procesal o en el constitucional), y de la acción ignoramos lo que es (pugna entre las teorías abstractas y las concretas) y dónde está (si en el campo del derecho material o en el del derecho procesal). Como es natural, nuestras palabras no deben ser tomadas al pie de la letra, sino sólo como una forma llamativa de expresar la incertidumbre doctrinal en torno a estos conceptos, que el argentino PODETTI ha reunido bajo el nombre de **trilogía estructural del proceso** y que nosotros, para reflejar la inestabilidad actual de las investigaciones a ellos relativas, designamos como **trípode desvencijado**, sobre el que, sin embargo, se alza el edificio de nuestra disciplina."(42)

No obstante la autoridad de quienes han postulado la tesis expuesta, el propio profesor Alcalá-Zamora y Castillo reconoce

(41) Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil.- Ediar Soc. Anón. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.- Pp. 99 y 100.

(42) Ob. Cit.- Proceso... .- Pp. 103 y 104.

que no existe uniformidad de criterio en esta materia; así, Carnelutti ha tomado como concepto fundamental del Derecho Procesal al litigio, en tanto que Wach y Goldschmidt coinciden en estimar como institución clave a la cosa juzgada.(43)

El procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, a los enunciados conceptos fundamentales, agrega el de la **excepción**, que define como el derecho de defensa en juicio que tiene el demandado, razón por la cual concluye que "El tema de la excepción es, dentro de una concepción sistemática del proceso, virtualmente paralelo al de la acción."(44)

Igualmente adiciona dicho autor el concepto de **sentencia**, analizándola "...como hecho, como acto jurídico y como documento (... utilizando con gran acierto los trabajos de Calamandrei)..."(45)

A su vez, el profesor Néstor de Buen L., al analizar el contenido del Derecho Procesal considera que se debe tener presente que en la Teoría General del Proceso "...se estudian los cuatro conceptos fundamentales: **sujetos, objeto, actos procesales y relaciones procesales.**"

(43) Cfr. Ob. Cit.- Trayectoria... .- P. 516.

(44) Ob. Cit.- Pp. 90 y 91.

(45) **DOMINGUEZ, Virgilio.**- Reseña del libro de Eduardo J. Couture, intitulado "Fundamentos de Derecho Procesal Civil", en su primera edición.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomos IV-V. Nos. 16-17.- Octubre 1942-Marzo 1943.- P. 637.

Adiciona el jurista en consulta que "El estudio de los sujetos implica, en primer término, el de la jurisdicción en cuanto los órganos encargados de impartir justicia son verdaderos sujetos procesales y, por supuesto, el de las partes... (y que) "El análisis del objeto exige el estudio de la acción o pretensión procesal y de la oposición a la pretensión (excepciones y defensas).

Además, que "La referencia a los actos procesales obedece a una exigencia conceptual independientemente de que permite apreciar adecuadamente las reglas de procedimiento en que aquellos actos se manifiestan. Estas no necesariamente corresponden históricamente a un proceso concreto. Pueden ser previos (actos preprocesales) o existir al lado del proceso (actos paraprocesales). Estas mismas consideraciones son válidas para las relaciones procesales."(46)

A esta diversidad de criterios se ha sumado Ugo Rocco, quien explica que "...precisamente porque tiene una elaboración doctrinal reciente, muy lejos están aun de la uniformidad las opiniones acerca de los **conceptos e instituciones fundamentales** que informan nuestra disciplina.

"Los **conceptos de jurisdicción, de proceso, de acción, de excepción, de sentencia, etc.,** que son los puntos básicos de la

(46) Ob. Cit.- Pp. 35 y 36.

ciencia del derecho procesal civil no han tenido hasta hoy una definición incontrovertida e incontrovertible.

"De lo cual deriva una doble dificultad: ante todo, una variedad de opiniones sobre aquellos conceptos que constituyen, digámoslo así, el esqueleto de nuestra ciencia, lo que hace muy difícil poderse orientar en el estudio de la misma; y, en segundo lugar, una completa discordancia en orden a la distribución y sistematización de la materia." (47)

En México, el maestro Cipriano Gómez Lara ha aceptado también que "...los conceptos fundamentales de la ciencia procesal, son los de **acción, jurisdicción y proceso**. Todos los demás conceptos que se examinen, estarán necesariamente subordinados y serán derivados o dependientes de estos tres, que son los principales. Es claro y evidente que hay otra serie de conceptos de muy especial importancia para el proceso o relacionados con él. Así el concepto de **litigio**, como su subordinado, o sea el de **pretensión**, o bien los de **procedimientos, instancia o proveimiento**, como por otra parte, los conceptos de **autodefensa** y de **autocomposición** indudablemente que pertenecen a la ciencia procesal. En otras palabras muchos de esos conceptos, no son ni esencial ni necesariamente procesales, lo que sucede es que están íntimamente vinculados con el fenómeno procesal, que dicha vinculación hace que la ciencia procesal necesariamente haga un

(47) Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1944.- P. 20.

enfoque de los mismos, para tratarlos, para examinarlos precisamente en cuanto a su relación, en cuanto a su importancia, con los fenómenos procesales..."(48)

Asimismo, Ovalle Favela se adhiere a esta tendencia al señalar: "Compartimos la idea de que estos tres conceptos son fundamentales para la ciencia del derecho procesal... No obstante, estimamos que, al lado de ellos, existen otros conceptos fundamentales, que también debemos analizar. Dentro de dichos conceptos podemos mencionar al de **prueba**, que se presenta en todas las disciplinas procesales, ya que es una condición indispensable para que el juzgador pueda resolver el litigio...

"Además de estos y otros conceptos... la teoría general del proceso se ocupa del estudio de los **principios** que guían el desarrollo de los diversos procesos. Algunos de estos principios rigen o deben regir todos los procesos... uno de los principios fundamentales que rige y debe regir todo tipo de proceso, es el **principio de contradicción o del contradictorio**. Este principio es consustancial al proceso, pues le viene impuesto por la propia naturaleza del objeto sobre el cual versa, es decir, por el litigio."(49)

Cabe destacar que la postura del profesor Ovalle Favela es coincidente con el pensamiento de Niceto Alcalá-Zamora y

(48) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 116.

(49) Ob. Cit.- Teoría... .- Pp. 50 y 51.

Castillo, quien al definir a la naciente Teoría General del Proceso manifestó que es "...la exposición de los conceptos, instituciones y principios comunes a las distintas ramas del enjuiciamiento..." (50)

Luis Dorantes Tamayo, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, al afiliarse a la tesis de la trilogía estructural, adiciona una deducción lógica, que no por ello deja de ser valiosa, afirmando que: "Entre los elementos comunes podemos encontrar unos fundamentales y otros secundarios." (51)

En consecuencia, atribuye este autor la categoría mencionada en primer término a la acción, a la jurisdicción y al proceso; en tanto que señala los siguientes conceptos secundarios: sujetos

(50) Ob. Cit.- La Teoría... .- P. 533.

Resulta oportuno señalar que, con una honestidad que habla muy alto de su calidad, en el estudio precitado el maestro **Alcalá-Zamora y Castillo** manifiesta: "Antes de seguir adelante, debo declarar, porque 'a quien de ajeno se viste, en la calle lo desnudan', que la idea de crear tal cátedra (Teoría General del Proceso) no fue mía, aunque la acogí con entusiasmo y la apoyé en cuanto pude, sino de un ilustre jurista mexicano, el licenciado Virgilio Domínguez, cuando siendo director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia (luego, Facultad de Derecho) de México, pensó en reorganizar su plan de estudios (1948), Domínguez imaginaba la enseñanza de la ciencia jurídica a manera de una pirámide escalonada, que tuviese su primer peldaño en la **Teoría General del Derecho**, y el segundo, en la teoría general de los grandes sectores en que aquél se compone, a saber: una **Teoría general del Estado**, en que confluyesen las distintas ramas del Derecho público (interno e internacional); una **Teoría general de las Obligaciones y Contratos**, que sirviese de entronque al civil, al mercantil y a zonas fundamentales del laboral y del agrario, y una **Teoría general del Proceso**, en la que enraizarían los distintos enjuiciamientos..."- Ob. Cit.- La Teoría... .- P. 535.

(51) Ob. Cit.- P. 20.

procesales, finalidad del proceso, procedimiento, competencia, actuaciones judiciales, plazos para actuar, pruebas, resoluciones judiciales, recursos, principios rectores, sistemas de apreciación o valoración de pruebas, etc. (52)

Finalmente cabe reiterar la importancia de dar a cada voz su adecuada connotación, razón por la cual es necesario revisar la exposición del tema para proponer una nueva sistematización, ya que resulta cuestionable considerar al proceso como un concepto fundamental de la Teoría General del Proceso, cuando constituye realmente su objeto directo o el único concepto fundamental, porque involucra expresa o implícitamente a todos los demás.

Asimismo, es recomendable meditar una vez más sobre la denominación de la materia, porque al ser una rama del Derecho en general, es aconsejable enunciarla como Teoría General del Derecho Procesal, precisamente porque su finalidad es el estudio de los conceptos, principios e instituciones comunes a todas las disciplinas procesales del Derecho y no únicamente del proceso, según ha quedado expuesto con antelación.

2. Algunos conceptos procesales básicos

Hechas las precedentes aclaraciones y precisiones, resulta necesario señalar algunos conceptos jurídicos comunes a todas las ramas procesales del Derecho, independientemente de su

(52) Cfr. Ob. Cit.- P. 22.

calificación como fundamentales, básicos, elementales, primarios, principales, etc. Tales conceptos son:

2.1 Proceso y procedimiento

La voz **proceso**, cuyo origen se ubica en el ámbito del Derecho Canónico, es un término jurídico relativamente moderno que, según opinión generalizada, substituye a la palabra romana *judicium*, la cual deriva a su vez de *judicare*, que en el Derecho Romano significaba declarar el Derecho. (53)

Tal vez por esta relativa calidad de neologismo jurídico y por la etapa del procedimentalismo, que dejó profunda huella en la evolución del Derecho Procesal, es que con gran frecuencia se confunden y usan indistintamente, como si fueren sinónimas, las dicciones **proceso** y **procedimiento**; sin embargo, ha sido preocupación de connotados estudiosos del Derecho establecer la diferencia entre ambas, otorgando a cada una la estricta acepción jurídica que le corresponde, sin temor de incurrir en pedantería. (54)

Es verdad, generalmente aceptada que "...en el lenguaje jurídico llamamos proceso por antonomasia a la serie de actos que se

(53) Cfr. ALSINA, Hugo.- Ob. Cit.- Tomo I... .- Pp. 400 y 401.- PRIETO CASTRO, Leonardo.- Cuestiones de Derecho Procesal.- Instituto Editorial Reus.- Madrid, España, 1947.- P. 1.

(54) Cfr. ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Ob. Cit.- Proceso... .- P. 115 y CARNELUTTI, Francesco.- Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo IV.- Pp. 2 y 3.

realizan para la composición del litigio; y si no fuese una tautología, diría que se llama únicamente proceso al proceso judicial." (55)

Previo análisis de las diferencias existentes entre las comentadas voces: proceso y procedimiento, el profesor Pedro Aragonés Alonso dice: "En conclusión, el procedimiento se nos ofrece como una estructura especial de los actos que en el proceso se realizan, los cuales aparecen coordinados entre sí y que tienden a un efecto jurídico común. Pero en otro sentido, el procedimiento aparece como una garantía de la forma y el orden en que ha de desenvolverse el proceso; por ello puede decirse que el procedimiento constituye la estructura exterior preestablecida legalmente, que condiciona la forma de los diversos actos coordinados por un efecto común y el orden en que han de desarrollarse el proceso o procesos que legislativamente se reconducen a la misma.

"De lo señalado no cabe afirmar que el procedimiento sea una nota exclusiva de la noción proceso: Al considerar cualquier manifestación de la actividad humana orientada hacia una meta, cuyo logro implique seguir un camino, en el que cada acto (fácilmente comprensible la idea de acto como puntos de una actividad compleja) sea un eslabón que condicione la prosecución del siguiente, la figura del procedimiento aparece dibujada con

(55) CARNELUTTI, Francesco.- Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo I.- P. 49.

sus caracteres esenciales: sucesión y efecto común de los actos que la componen. No es preciso reducir la imagen expuesta a la muestra más patente de enlace procedimental como es el trabajo de investigación en las ramas científicas, pero sirva para ofrecer un ejemplo del procedimiento como ordenación de actos que persigue un efecto común." (56)

En consecuencia cabe concluir que, en tanto la dicción proceso tiene una connotación estrictamente jurídica, reducida inclusive al ámbito del Derecho Procesal, la voz procedimiento tiene una acepción mucho más amplia, que bien se puede expresar como: "...el conjunto de hechos o conductas que se realizan de manera sistematizada para la consecución de un fin específico, ya de naturaleza jurídica o extrajurídica.

"En este orden de ideas resulta claro que el procedimiento no sólo se da en el ámbito del Derecho, sino en las demás ramas del conocimiento humano, así podemos hablar de procedimientos físicos, químicos, biológicos, etc., y dentro del mundo jurídico podemos hacer alusión al procedimiento administrativo, al de carácter legislativo o al de orden jurisdiccional, para referirnos exclusivamente a los tres grandes rubros en que se agrupan las funciones desarrolladas por el Estado." (57)

(56) Proceso y Derecho Procesal (Introducción).- Aguilar, S.A. de Ediciones.- Madrid, España, 1960.- Pp. 140 y 141.

(57) GALVAN RIVERA, Flavio.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Registral de la Propiedad.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XL. Núms. 169, 170 y 171. Enero-Junio de 1990.

De la voz proceso se han elaborado casi tantas definiciones como tratadistas existen en la materia; así, involucrando sólo al Derecho Civil, Giuseppe Chiovenda afirma que "El proceso civil es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria." (58)

Piero Calamandrei, en su obra intitulada Proceso y Democracia, precisa que "El proceso no es más que un método impuesto por la autoridad para llegar a la justicia; un método de razonamiento prefijado y ordenado por la ley, que las partes y los jueces deben seguir etapa por etapa, de acuerdo con una sucesión preestablecida y una coordinación dialéctica con el fin de obtener una sentencia justa; y el proceso no es sino una operación conducida según este método. Las reglas de derecho procesal, mirándolas contra la luz, no son en su esencia otra cosa que máximas de lógica, de buen sentido y de habilidad técnica, traducidas en reglas obligatorias..." (59)

Ugo Rocco define al proceso, en su acepción genérica, como "...el desenvolvimiento de una de las tres funciones fundamentales del Estado: la función jurisdiccional o judicial..."; en cambio, reducido a la materia civil, lo

(58) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- P. 41.

(59) Citado por BACRE, Aldo.- Ob. Cit.- P. 378.

conceptua "...como el conjunto de las actividades de los órganos jurisdiccionales y de las partes necesarias para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional civil." (60)

Proponiendo un interesante análisis plural, Eduardo J. Couture afirma que "Podemos definir, pues, el proceso judicial, en una primera acepción, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión."

Agrega el procesalista que el proceso como relación jurídica "...consiste en el conjunto de ligámenes, de vinculaciones, que la ley establece entre las partes y los órganos de la jurisdicción recíprocamente, y entre las partes entre sí.

"El hecho de que esos ligámenes y vínculos sean muchos, no obsta a que el proceso sea en sí mismo una unidad, una relación jurídica... nada obsta a que el proceso se conciba como una relación jurídica, unitaria, orgánica, constituida por un conjunto de relaciones jurídicas de menor extensión..."

Aclara el autor consultado que, "En su segunda acepción, en tanto relación jurídica, el proceso es un fenómeno intemporal e inespacial; un concepto, un objeto jurídico ideal, construido por el pensamiento de los juristas."

(60) Ob. Cit.- Tratado... .- Volumen I.- P. 113.

Finalmente, dice Couture, "En su tercera acepción, como expediente o conjunto de documentos, el proceso es un objeto físico; ocupa un espacio en el mundo material es una cosa."(61)

En opinión del jurista Jorge A. Clariá Olmedo, "...el proceso judicial, en su consideración externa y teleológica, es la actividad procesalmente regulada, compleja, progresiva y continua, que se realiza mediante actos concatenados entre sí, cumplidos por órganos públicos predispuestos y por particulares que intervienen voluntaria o coactivamente, en virtud de las atribuciones y sujeciones que la ley establece para la actuación concreta del derecho sustantivo con respecto a los hechos de la causa que resulten fijados."(62)

El procesalista Aldo Bacre afirma que el proceso es "El conjunto de actos jurídicos procesales recíprocamente concatenados entre sí, de acuerdo con reglas preestablecidas por la ley, tendientes a la creación de una norma individual a través de la sentencia del juez, mediante la cual se resuelve conforme a derecho la cuestión judicial planteada por las partes."(63)

En México, el maestro Cipriano Gómez Lara dice: "Entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano,

(61) Ob. Cit.- Pp. 121 a 123.

(62) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 129.

(63) Ob. Cit.- Pp. 377 y 378.

de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."(64)

Asimismo, el profesor José Ovalle Favela ha escrito que el proceso es "...el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable."(65)

Ahora bien, partiendo de las definiciones citadas con antelación, pero fundamentalmente de los conceptos elaborados por los procesalistas Francesco Carnelutti, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, así como por el maestro Cipriano Gómez Lara, es factible decir que el proceso es el conjunto sistematizado de actos de las partes interesadas, de los terceros ajenos a la relación sustancial y del órgano estatal jurisdiccional correspondiente, cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del Derecho, un conflicto de intereses de trascendencia jurídica, calificado por la pretensión de una de las partes y por la resistencia de la otra.

(64) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 132.

(65) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 183

2.2. Jurisdicción

En el Capítulo Segundo de la Primera Parte de este trabajo se ha realizado el estudio correspondiente, arribando a la conclusión de que la jurisdicción es la función soberana del Estado, realizada por conducto del órgano jurisdiccional competente, que tiene por objeto el conocimiento y resolución, mediante la aplicación del Derecho, de los conflictos de intereses de trascendencia jurídica, calificados por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra; en consecuencia, resulta innecesario, por el momento, reiterar el análisis del tema.(66)

2.3 Acción

La tesis clásica de la acción encuentra su origen en el Derecho Romano, que legó a la posteridad el concepto elaborado por el jurisconsulto Celso, quien decía que "La acción no es otra cosa que el derecho de perseguir ante un juez lo que se nos debe." (*Actio autem nihil aliud est, quam jus persequendi in iudicio, quod sibi debetur*), completándose posteriormente el concepto con el agregado "o lo que nos pertenece", a fin de abarcar tanto a las acciones personales como a las reales.(67)

(66) Supra.- Pp. 187 a 194.

(67) Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 144.- IGLESIAS, Juan.- Derecho Romano. Historia e Instituciones.- Décima primera edición.- Editorial Ariel, S.A.- Barcelona, España, 1993.- P. 173.- Nota de pie de página número 6.- ORTOLAN, M.- Ob. Cit.- P. 310.

Al estudiar la acción en el Derecho Civil Romano, desde el punto de vista moderno, Bernhard Windscheid concluyó que ésta no es otra cosa sino la pretensión jurídica deducida en juicio, contra el demandado. (68)

Iniciando su célebre polémica con Bernhard Windscheid y con ella la etapa científica del Derecho Procesal, Theodor Muther, en su obra intitulada "La teoría de la acción romana y el derecho moderno de obrar", expuso su personal concepción de "...la acción como un derecho público subjetivo mediante el cual se obtiene la tutela jurídica... y se dirige contra el Estado para la obtención de una sentencia favorable y contra el demandado para el cumplimiento de una prestación insatisfecha. La acción tiene por presupuesto (aseveró Muther) la existencia de un derecho privado y su violación, pero aunque está condicionada por el derecho subjetivo, es independiente de éste y su regulación corresponde al derecho público..." (69)

Siguiendo fundamentalmente las ideas de Muther, Adolf Wach considera que la acción es un derecho autónomo contra el Estado y frente al adversario; por tanto, la define como el "...derecho de aquel a quien le es debida la tutela jurídica." (70)

(68) Citado por ALSINA, Hugo.- Ob. Cit.- Tomo I.- P. 311.

(69) Idem.

(70) Citado por CHIOVENDA, Giuseppe.- Ob. Cit.- Instituciones... - Volumen I.- Pp. 23 a 25.

Asimismo, tomando como punto de partida el concepto antes transcrito, ha dicho Giuseppe Chiovenda, profesor de la Universidad de Roma: "...definí la acción como un 'derecho potestativo' (1903)."

Sin embargo, tras posterior análisis, Chiovenda señala que "La acción es... el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley."

Agrega el precitado procesalista italiano que "La acción es un poder que corresponde frente al adversario, respecto al cual se produce el efecto jurídico de la actuación de la ley. El adversario no está obligado a ninguna cosa frente a este poder; simplemente está sujeto a él. La acción se agota con su ejercicio, sin que el adversario pueda hacer nada ni para impedirla, ni para satisfacerla. Tiene naturaleza privada o pública, según que la voluntad de ley cuya actuación produce tenga naturaleza privada o pública." (71)

Para Francesco Carnelutti la acción es un derecho público subjetivo, no a la tutela jurídica, sino el derecho al cumplimiento de los actos en que se resuelve la tutela; en consecuencia, "La acción jurisdiccional consiste... no ya en el derecho de pedir y menos en el derecho de obtener la tutela de un interés: no en el derecho de pedirla, porque ésta no es más

(71) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- P. 26.

que una facultad; no en el derecho de obtenerla, porque obtenerla está fuera de la potestad de la parte y puede muy bien ocurrir que, no obstante el cumplimiento de los actos en que consiste el proceso de conocimiento, la tutela le sea denegada. La acción consiste, en cambio, en el derecho al cumplimiento del proceso de conocimiento, esto es, en definitiva, a obtener del juez la sentencia sobre el litigio deducida en el proceso mismo." (72)

Sobre este tema señala el procesalista Hugo Alsina: "Pensamos que la acción es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica. Ello es consecuencia de la prohibición de hacerse justicia por mano propia y de haber asumido el Estado la función jurisdiccional. Acción y jurisdicción son, por lo tanto, conceptos que se corresponden, y llevados a un último análisis, podría decirse que la acción es el derecho a la jurisdicción. La pretensión que se deduce en la acción podrá o no prosperar, según que ella esté o no amparada por una norma substancial, pero en cualquier caso la acción se habrá ejercitado y la actividad jurisdiccional se habrá puesto en movimiento." (73)

Asimismo, es factible definir a la acción, sostiene el profesor de la Universidad de Nápoles, como "...el derecho de pretender

(72) Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo II.- Pp. 638, 645, 648 y 649.

(73) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 333.

la intervención del Estado y la prestación de la actividad jurisdiccional, para la declaración de certeza o la realización coactiva de los intereses (materiales o procesales) tutelados en abstracto por las normas del derecho objetivo." (74)

Eduardo J. Couture, considerado uno de los exponentes más destacados de la teoría de la acción como derecho a la jurisdicción, la define como "...el poder jurídico que faculta para acudir a los órganos de la jurisdicción."

En otra parte de su obra dice, el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo: "La acción es, en nuestro concepto, el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión." (75)

Leonardo Prieto Castro, profesor de la Universidad de Madrid, considera que la acción es "...la potestad recibida del ordenamiento jurídico por los particulares o titulares de un derecho, para promover la actividad jurisdiccional, encaminada a la actuación de la ley, en que consiste el fin del proceso." (76)

Para Jorge A. Clariá Olmedo, "...la acción procesal es el poder de presentar y mantener ante el órgano jurisdiccional una

(74) ROCCO, Ugo.- Ob. Cit.- Tratado... .- Volumen I.- P. 272.

(75) Ob. Cit.- Pp. 68 y 57.

(76) Ob. Cit.- Cuestiones de... .- P. 50.

pretensión jurídica, postulando una decisión sobre su fundamento, y en su caso la ejecución de lo resuelto." (77)

Otro concepto interesante señala que la acción es "El derecho constitucional que tienen todos los habitantes del país a efectos de solicitar se les administre justicia por parte del Estado, a través de sus órganos judiciales, para obtener la satisfacción de una pretensión deducida mediante la demanda, y lograr la paz social." (78)

El maestro Cipriano Gómez Lara dice: "Entendemos por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional." (79)

También ha propuesto el profesor Ovalle Favela que "...podemos definir a la acción como el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y, lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución." (80)

Teniendo presente que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para

(77) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 300.

(78) **BACRE, Aldo.**- Ob. Cit.- P. 261.

(79) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 118.

(80) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 155.

impartirla en los términos y plazos que fijen las leyes...", según lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 17 de la Carta Magna, así como el contenido de las definiciones precitadas, es posible decir que la acción procesal es la facultad constitucional que tiene todo sujeto de Derecho, con o sin personalidad jurídica, de ocurrir ante el órgano jurisdiccional correspondiente, a deducir la o las pretensiones que tenga contra persona determinada o indeterminada, independientemente de que le asista o no la razón, en cuanto al derecho sustantivo aducido.

2.4 Litigio. Pretensión y Excepción

Retornando a la definición de proceso, como concepto jurídico procesal fundamental, resulta evidente que está estrechamente vinculada con la acepción atribuida a las voces acción, litigio, pretensión y excepción; dicciones que sin ser de naturaleza exclusivamente procesal, sí están íntimamente relacionadas con el Derecho formal, también denominado instrumental.

Como del litigio se ha hecho ya una breve explicación en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de este trabajo, sólo se considera oportuno recordar que se le define como el conflicto de intereses de trascendencia jurídica, calificado o caracterizado por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra. (81)

(81) Supra.- Pp. 194 y 195.

En consecuencia, es claro también que el concepto de acción está vinculado de manera inmediata y directa con el de pretensión y, unidos ambos, con los de litigio y proceso.

Cabe señalar igualmente que la definición de pretensión, propuesta por Carnelutti, ya ha sido citada con antelación.(82)

No obstante, es conveniente tener en cuenta que, a juicio de Eduardo J. Couture, "La pretensión es... sólo un estado de la voluntad jurídica; no es un poder jurídico", sino un simple hecho que puede existir de manera fundada o infundada, con razón o sin ella.(83)

A su vez, el procesalista argentino Jorge A. Clariá Olmedo precisa: "Nosotros pensamos que la pretensión es una posición actuante que un sujeto jurídico asume y exhibe (pretensor) respecto de ese derecho subjetivo, poder jurídico, posibilidad o situación, en el sentido de sostener por anticipado ('pre') que corresponde le sea satisfecho su interés por ser digno de la tutela jurídica cuyo reconocimiento postula, con razón o sin ella. Se pretende la obtención de algo frente a alguien (individuo o colectividad), y por la actividad del juez cuando esto ocurre en el proceso judicial."(84)

(82) Supra.- P. 194.

(83) Cfr. Ob. Cit.- P. 68.

(84) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 250.

En México, previo análisis de la problemática creada, el procesalista Humberto Briseño Sierra concluye que: "La pretensión viene a ser... un acto, pero su concepto jurídico es el mismo de todas aquellas funciones dependientes que establecen una relación entre un derecho y una obligación. **Pretender es el derecho de exigir (Anspruch)** invocando un título sustantivo individual." (85)

El maestro Cipriano Gómez Lara, siguiendo las ideas de Carnelutti, señala que "...la pretensión, (es) un querer, una voluntad, una intención exteriorizada para someter un interés ajeno al interés propio."

Agrega el maestro que es necesario precisar la distinción "...entre la pretensión, el derecho subjetivo y la acción, pues aunque exista una íntima relación y una estrecha interdependencia entre ellos, los tres conceptos son diferentes y se encuentran en planos diversos. Así, el derecho subjetivo es algo que se tiene o no se tiene y, en cambio, la pretensión es algo que se hace o no se hace, es decir, la pretensión es actividad, es conducta. Es claro que de la existencia de un derecho subjetivo, se puede derivar una pretensión y, de la existencia de la pretensión, se puede llegar a la acción, como una de las formas de hacer valer la pretensión." (86)

(85) Ob. Cit.- Volumen II.- P. 237.

(86) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 6.

Asimismo, el profesor José Ovalle Favela dice que la pretensión "...es la petición (*petitum*) o reclamación que formula la parte actora o acusadora, ante el juzgador, contra la parte demandada o acusada, en relación con un bien jurídico." (87)

En su oportunidad, Carlos Arellano García, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha señalado: "En concepto nuestro, la pretensión es la determinación de la reclamación o exigencia de un sujeto frente a otro que hipotéticamente deberá desplegar una conducta para satisfacer tal reclamación o exigencia." (88)

Tomando en consideración las definiciones citadas con antelación, así como la norma prohibitiva contenida en el artículo 17 de la Ley Suprema de la Federación, en el sentido de que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", es factible aseverar, en síntesis, que la pretensión procesal es la conducta asumida por un sujeto de Derecho, con personalidad jurídica o no, quien mediante el ejercicio de una acción intenta someter a su interés propio un interés ajeno.

Ahora bien, en cuanto a la definición de la excepción procesal, Giuseppe Chiovenda expresa que "...en sentido propio es, pues,

(87) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 158.

(88) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 260.

un **contraderecho** frente a la acción, y, precisamente por esto, un derecho de impugnación, es decir, un derecho potestativo dirigido a la **anulación de la acción.**"

Aclara Chiovenda que la **excepción es un contraderecho** porque constituye "...un poder de anulación que se dirige **contra** otro derecho..." y "...se distingue de los otros derechos de impugnación precisamente porque, como excepción, su eficacia de anulación está limitada a la acción..."(89)

Haciendo énfasis sobre la evidente dificultad que existe para establecer las diferencias entre excepción y defensa, así como para proponer su correlativa definición, Ugo Rocco afirma que la "Excepción es la facultad procesal, comprendida en el derecho de contradicción en el juicio, que corresponde al demandado, de pedir que los órganos jurisdiccionales declaren cierta la existencia de un hecho jurídico que produce efectos jurídicos relevantes, frente a la acción ejercitada por el actor."

Agrega el profesor de la Universidad de Nápoles que las excepciones son tanto de Derecho substancial como de Derecho Procesal; las primeras se basan en "...hechos jurídicos **impeditivos, modificativos o extintivos de las relaciones jurídicas substanciales...**" y su fundamento está en el Derecho objetivo substancial o sustantivo. En cambio, las excepciones de Derecho Procesal son motivadas por "...hechos jurídicos

(89) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- Pp. 394 y 395.

impeditivos, modificativos y extintivos de las relaciones jurídicas procesales, cuando sean denunciados en juicio..."(90)

Por su parte, el jurista Hugo Alsina manifiesta: "En términos generales... llámase excepción a toda defensa que el demandado opone a la acción. En un sentido más restringido, llámase excepción la que puede alegarse únicamente por el demandado invocando un hecho impeditivo o extintivo o transformativo, porque mientras no se alegue, la acción subsiste y el juez no puede considerarla de oficio; para las demás se reserva el nombre de defensas en general."

Aclara también el precitado procesalista que "...al lado de estas excepciones derivadas del derecho de fondo, por lo cual se les llama substanciales, existen otras, llamadas procesales, que se refieren a las circunstancias que impiden la normal constitución de la relación procesal."(91)

De la excepción procesal, Eduardo J. Couture afirma que tiene una triple conceptualización. En su primer sentido "...es el poder jurídico de que se halla investido el demandado, que le habilita para oponerse a la acción promovida..." en su contra; es, en cierto modo, "...la acción del demandado...", "...equivale a la defensa, esto es, (al) conjunto de actos legítimos tendientes a proteger un derecho."

(90) Ob. Cit.- Tratado... .- Volumen I.- Pp. 324 y 325.

(91) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 341.

La segunda acepción alude a su esencia material o substancial; por ende, expresa la pretensión del demandado de ser liberado, con razón, de la pretensión hecha valer por el demandante, misma que resulta ineficaz.

"En un tercer sentido, excepción es la denominación dada a ciertos tipos específicos de defensas procesales, no substanciales, dilatorias, perentorias o mixtas, mediante las cuales el demandado puede reclamar del juez su absolución de la demanda o la liberación de la carga procesal de contestarla." En esta hipótesis, la excepción equivale a procedimiento. (92)

En México, el profesor José Ovalle Favela afirma que: "En primer término, con la expresión 'excepción' se designa, con un sentido **abstracto**, el poder que tiene el demandado para oponer, frente a la pretensión del actor, cuestiones que o bien impidan un pronunciamiento de fondo sobre dicha pretensión, o que, en caso de que se llegue a tal pronunciamiento, produzcan la absolución del demandado. Aquí la expresión excepción tiene un sentido abstracto: designa sólo el poder del demandado, independientemente de las cuestiones concretas que oponga en ejercicio de tal poder..."

"En segundo término, con la expresión 'excepción' se suelen designar las **cuestiones concretas** que el demandado plantea

(92) Ob. Cit.- Pp. 89 y 90.

frente a la pretensión del actor, con el objeto de oponerse a la continuación del proceso, alegando que no se han satisfecho los presupuestos procesales (excepciones procesales) o con el fin de oponerse al reconocimiento, por parte del juez, de la fundamentación de la pretensión de la parte actora, aduciendo la existencia de hechos extintivos, modificativos o impeditivos de la relación jurídica invocada por el demandante (excepciones procesales). En este sentido concreto, se suele hablar más de excepciones que de excepción." (93)

Por su parte, el profesor Arellano García es tajante al afirmar: "Desde el punto de vista doctrinal, nosotros estimamos que, excepciones o defensas deben estimarse equivalentes pues, representan el derecho del demandado de contradecir la demanda en cualquiera de sus aspectos."

A continuación precisa el jurista mexicano Carlos Arellano García que: "La excepción es el derecho subjetivo que posee la persona física o moral, que tiene el carácter de demandada o de contrademandada en un proceso, frente al juzgador y frente a la parte actora o reconviniente en su caso, para contradecir lo establecido por el actor en la demanda o lo determinado por el reconviniente en la contrademanda, y cuyo objeto es detener el proceso o bien, obtener sentencia favorable en forma parcial o total." (94)

(93) Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 76 y 77.

(94) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 309.

Es inconcuso que defensas y excepciones, independientemente de su diferenciación y conceptualización, han sido elevadas a rango de derechos constitucionales, comúnmente denominadas garantía de audiencia y garantía del debido proceso legal, así como el que bien se podría identificar como derecho al libre acceso a los tribunales, según lo previsto en el párrafo segundo del artículo 14 y en los párrafos primero y segundo del numeral 17, ambos de la Ley Suprema de la Federación.(95)

2.5 Sujetos procesales y otros conceptos afines(96)

Sobre este tema, Hugo Alsina precisa: "a) En nuestra opinión, no puede negarse la existencia de una relación jurídica en el proceso con derechos y obligaciones entre el juez y las partes, y no vemos para ello ningún obstáculo en cuanto aceptamos que la acción es un derecho que el actor tiene contra el Estado para la tutela de su pretensión jurídica frente al demandado.

"b) Tres son los sujetos de la relación procesal: actor, demandado y juez. Los dos primeros constituyen las partes en el juicio, y la ley determina su capacidad, las condiciones de su actuación en el proceso, sus deberes y facultades, así como los

(95) Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Derecho... .- P. 59.- OVALLE FAVELA, José.- Garantías Constitucionales del Proceso.- McGraw-Hill Interamericana de México, S. A. de C. V.- México, D.F., 1995.- Pp. 58, 59, 69 a 73 y 287 a 292.

(96) Vid. Supra.- Pp. 694 a 696.

efectos de la sentencia entre ellos. El juez ejerce la función jurisdiccional en nombre del Estado, el cual reglamenta la forma de su designación, fija sus atribuciones y reglamenta su actividad en el proceso.

"c) Ordinariamente interviene un actor y un demandado, pero es posible la presencia de varios actores o varios demandados (litisconsorcio activo o pasivo). Otras veces las mismas partes se encuentran frente a frente en distintos procesos vinculados por la misma relación jurídica substancial o por cuestiones conexas (pluralidad de procesos). En fin, en algunos casos los efectos del proceso se extienden a terceros, que en una u otra forma resultan afectados por los actos de los sujetos principales." (97)

Por su parte, Ugo Rocco afirma que "...los sujetos del juicio son tres actor, demandado y órgano jurisdiccional, constituyendo éstos los sujetos de la relación jurídica procesal." (98)

Al ocuparse del tema en estudio, el procesalista Jorge A. Clariá Olmedo expresa, congruente con el más elemental principio lógico-jurídico, que los actos procesales "...necesariamente tienen que provenir de órganos de actuación con capacidad de manifestar o declarar la voluntad en que consiste la expresión de esos actos..."

(97) Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 428 y 429.

(98) Ob. Cit.- Tratado... .- Volumen I.- P. 408.

En este orden de ideas, agrega el consultado procesalista, es claro que "...esos actos procesales (y la inactividad que integra su secuencia) son cumplidos por órganos públicos predispuestos y por particulares (personas jurídicas) impelidos o facultados a intervenir, conforme a las atribuciones y sujeciones que las normas realizadoras conceden o imponen."

En consecuencia, dice Clariá Olmedo, el elemento subjetivo analizado realmente es "...una concepción orgánica del proceso judicial integrativa de un concepto más amplio. Capta el ejercicio de las funciones judiciales por autoridades, funcionarios y empleados de la justicia, y de la actividad de personas particulares enderezada a colaborar con la justicia, o a presentar y mantener las pretensiones cuya satisfacción se persigue. Por el movimiento singular o colectivo de todos estos órganos se entrecruzan y suceden los actos del proceso, conectados por la comunicación y documentados en escritos y actas que integran el expediente, elemento material y práctico para la cristalización de la actividad procesal." (99)

Con una conceptualización más restringida, José Becerra Bautista, profesor de la Escuela Libre de Derecho de México, afirma "...que la relación jurídica procesal se establece entre el Estado, como sujeto capaz de derechos y obligaciones, y el ciudadano, también sujeto de derechos y obligaciones, y que esta

(99) Ob. Cit.- Tomo I.- P. 133.

pluralidad de sujetos origina una relación jurídica trilateral entre el actor y el Estado, por una parte, y entre el demandado y el Estado, por la otra." (100)

De lo expuesto se desprende que el tema comprende no sólo a las partes (desde el punto de vista formal y material), sino también al órgano juzgador (juez o tribunal, colegiado o unitario, etc.) y a los auxiliares de la función jurisdiccional, independientemente de que sean servidores públicos (secretarios, actuarios, proyectistas, etc.) o particulares en ejercicio o no de una profesión (abogados, peritos, etc.) o en el cumplimiento de un deber jurídico ineludible (testigos), salvo que exista causa justificada para excusarse. Asimismo, tales auxiliares pueden ser o no autoridades y pertenecer al Poder Judicial o a otro, ya del orden común o bien del fuero federal.

En tal virtud es necesario exponer los conceptos de parte, actor o demandante, demandado o autoridad responsable, tercero perjudicado o interesado, tercero coadyuvante y, evidentemente, la definición de tribunal. Para este efecto es aconsejable tener presentes las citas y precisiones hechas con antelación. (101)

Sin embargo, es prudente también insistir en la aclaración que hace Francesco Carnelutti en cuanto a las partes, consideradas desde el punto de vista material o substancial y formal,

(100) Ob. Cit.- P. 49.

(101) Vid. Supra.- Pp. 183 a 187 y 697 a 705.

calificando a las primeras como **sujetos del litigio** y a las segundas como **sujetos del proceso**.

En torno del analizado elemento del proceso, dice el profesor de la Universidad de Milán, "...se ha ido delineando la noción de **sujeto de la acción**, junto a la de **sujeto del litigio**. Son dos nociones más aun que diversas, inversas: sujeto del litigio es aquel **respecto del cual se hace** el proceso y que, por tanto, sufre sus consecuencias; sujeto de la acción es quien **lo hace** o, por lo menos, quien **concorre a hacerlo** y, de ese modo, a determinar aquellos efectos. El contraste se perfila claramente entre una **función activa** y una **función pasiva**."(102)

Siguiendo esta línea de pensamiento, en términos breves pero claros, Couture define a la parte como el "Atributo o condición del actor, demandado o tercero interviniente, que comparece ante los órganos de la jurisdicción en materia contenciosa, requiriendo una sentencia favorable a su pretensión."(103)

Igualmente cobra interés hablar de la cuestión numérica de las partes, de la cual dice Cabanellas que: "Aferrándose a la contraposición de la iniciativa y del destino de la acción, sobre todo concretada en la demanda, no pocos procesalistas se ciñen a la necesidad y al límite de **dos partes**."

(102) Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo II.- P. 58.

(103) Vocabulario Jurídico.- Ediciones Depalma, S.R.L.- Quinta reimpresión de la primera edición.- Buenos Aires, Argentina, 1993.- P. 443.

"Situándose en la realidad numérica personal, las **partes** han de ser necesariamente dos al menos; pero pueden ser muchas más. La unicidad se excluye, porque no habría entonces controversia, ni litigio por ende. La dualidad ha de implicar una controversia; por la misma razón simple de que no hay litigios entre concordes. Pero por cada uno de los sectores, desde el que asume la iniciativa del proceso -el demandante- y por la del demandado, puede haber pluralidad o litisconsorcio. Sin perjuicio de ello, dentro de cada núcleo cabe la **identidad de situación... o diferentes posiciones** dentro de una unidad esencial...

"La **parte** se caracteriza, pues, porque puede ganar o perder algo según le sea favorable o adversa la resolución del juicio."(104)

Además de las precisiones que anteceden, es indispensable tener presentes otros conceptos jurídicos estrechamente vinculados con los sujetos procesales, entre los cuales cabe destacar:

(104) Ob. Cit.- Tomo VI.- P. 114.

De este aspecto subjetivo del proceso **Francesco Carnelutti** ha precisado con antelación que la voz **parte** sólo indica la posición jurídica de los sujetos, **no su individualidad**. Argumenta el autor que "Así como los intereses en litigio no pueden dejar de ser dos, así **tampoco pueden ser más de dos**, y por tanto, **no pueden ser más de dos los sujetos del mismo...**", lo cual no significa "...que las personas interesadas (incluso directamente) en el litigio hayan de ser sólo dos. No ha de confundirse el **sujeto del litigio** con el **hombre**; quien recuerde que el conflicto puede enfrentar, no ya intereses **individuales**, sino asimismo intereses **colectivos**, se dará cuenta de que sujeto del litigio puede ser, en lugar de un hombre, un grupo de ellos".- Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo II.- Pp. 4 y 5.

La **legitimación para obrar**; al explicar este tema Giuseppe Chiovenda aclara que tal expresión, sinónima de **cualidad para obrar**, indica no sólo la condición de la sentencia favorable, sino también el interés en obrar e incluso la capacidad de representar a otros en juicio, por ese motivo, dice el procesalista italiano, "...preferimos nuestra vieja denominación de **legitimatio ad causam** (legitimación para obrar)."

Aduce el autor: "Con ella se expresa que, para que el juez estime la demanda, no basta que considere existente el derecho, sino que es necesario que considere que éste corresponde precisamente a aquel que lo hace valer y contra aquel contra quien es hecho valer: o sea, considere la identidad de la persona del actor con la persona en cuyo favor está la ley (legitimación **activa**), y la identidad de la persona del demandado con la persona contra quien se dirige la voluntad de la ley (legitimación **pasiva**). Con el nombre de **legitimatio ad processum**, se indica, por el contrario, un presupuesto procesal, esto es, la capacidad de presentarse en juicio por sí o por otros." (105)

A fin de evitar algún equívoco, Chiovenda agrega que "Del mismo modo que se puede ser sujeto de derechos y no tener el ejercicio de los derechos o tenerlo limitado, puede tenerse la capacidad **para ser parte en juicio** y no tenerse el ejercicio de los

(105) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- P. 208.

derechos procesales. La capacidad para comparecer en juicio, esto es, para realizar actos procesales con efectos jurídicos en nombre propio o por cuenta de otro, se llama **capacidad procesal** (**legitimatio ad processum**, que no hay que confundir con la **legitimatio ad causam**). "(106)

En este orden de ideas resulta indispensable acudir a la definición de las voces representación y personería, denominada comúnmente personalidad, en la práctica jurisdiccional.

La representación se define como "...la institución jurídica que permite, a las personas incapaces y también a las que gozan de plena capacidad jurídica, ejercer sus derechos y cumplir sus deberes por conducto de otra persona con capacidad de goce y de ejercicio, bien por disposición de la ley, por voluntad de las partes interesadas o por un principio de solidaridad social."

Cabe aclarar que en el primer supuesto se está ante la representación legal, en el segundo ante la representación voluntaria, que encuentra su origen en el contrato de mandato y, en la tercera hipótesis, ante el hecho voluntario lícito denominado gestión de negocios. (107)

En cuanto a la aplicación de esta institución en el ámbito del Derecho Procesal, el maestro Cipriano Gómez Lara dice que "La

(106) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen II.- P. 318.

(107) GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- Glosario... .- P. 23.

personalidad es la suma de todos los atributos jurídicos de una persona, conjunto de sus derechos y obligaciones. Por estas razones, en vez de usarse la expresión **personalidad**, para significar legitimación procesal y correcta representación procesal, pensamos que en este caso, es más acertado emplear el vocablo **personería** para significar esta aptitud... así podríamos expresar, que puede haber falta de personería, pero no falta de personalidad." (108)

De la personería dice Eduardo J. Couture que es la "Calidad jurídica o atributo inherente a la condición de personero o representante de alguien." (109)

Ahora bien, por lo que hace al juez o tribunal cabe señalar que, dado el contenido, naturaleza y características de la función jurisdiccional, teniendo presente además el principio de división de poderes, así como la particular organización de los entes de autoridad en sistemas jurídicos como el mexicano, es imposible reducir la definición del órgano juzgador a la esfera competencial del Poder Judicial; en consecuencia, para este efecto se debe atender a dos criterios, uno de carácter formal y otro de orden material o intrínseco.

Reducido a su conceptualización formal, órgano juzgador sería únicamente aquél que formara parte del Poder Judicial, tanto del

(108) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 263.

(109) Ob. Cit.- Vocabulario... .- P. 454.

fuero común como del orden federal; pero ello es evidentemente ilógico e insuficiente, razón por la cual, conforme al criterio material, resulta inconcuso que la voz juzgador alude a todos los órganos del Estado cuya finalidad o atribución fundamental es desempeñar la función jurisdiccional, independientemente de que pertenezcan al Poder Judicial o al Ejecutivo.

Ejemplo de éstos son el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas.

Igualmente, hay casos de tribunales que se podrían caracterizar como *sui generis*; tales son las juntas de conciliación y arbitraje, tanto del orden federal como local, que están integradas de manera tripartita: por representantes del Estado, del sector patronal y del sector obrero.

Finalmente, existen órganos estatales jurisdiccionales totalmente independientes de los clásicos tres poderes, que no están adscritos a la esfera orgánica del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial; éstos son los tribunales electorales, tanto del fuero común como del orden federal.

A pesar de esta situación, es incuestionable que el ámbito de competencia de todo tribunal consiste fundamentalmente en aplicar el Derecho al caso concreto, para resolver los conflictos de intereses jurídicos que existen entre partes

sometidas a su potestad, las cuales quedan vinculadas entre sí por su conducto, como órgano soberano del Estado que es.

Por lo expuesto resulta acertado afirmar que: "Por juzgador en sentido genérico o abstracto entendemos el tercero imparcial instituido por el Estado para decidir jurisdiccionalmente y, por consiguiente, con imperatividad un litigio entre partes." (110)

2.6 Relación jurídica, sentencia y otras voces

Para tener una noción amplia de la complejidad del tema, enunciado como **relación jurídica procesal**, es suficiente la exposición que hizo Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, al redactar su Advertencia preliminar a la traducción del Tratado de Derecho Procesal de Goldschmidt, hecha por Prieto Castro

El texto de tal advertencia, en su parte conducente, es al tenor literal siguiente: "Mientras unos estiman que el proceso **es** una relación jurídica, para otros la **establece**, y en tanto un sector aprecia **una sola** relación jurídica, que progresivamente se desenvuelve, son varios los que reputan que el proceso se compone de **una serie** de relaciones jurídicas. La divergencia surge asimismo en cuanto a la determinación de quiénes sean **sujetos** de dicha relación, pues al paso que hay autores en cuya opinión lo son **sólo las partes**, la mayoría sostiene que la

(110) ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Ob. Cit.- Proceso... .- P. 307.

relación es **triangular**: las dos partes y el juez. En cuanto a la situación de las partes entre sí, se considera en algunos libros como de **derecho privado**, en los restantes como de **derecho público**; por unos procesalistas como relación **inmediata**, mientras que los demás afirman que el nexo entre ambas se verifica **por medio del juez**. A su vez, hay quienes entienden que entre las partes surgen **derechos y obligaciones**, en tanto que una corriente doctrinal distinta reconoce únicamente la presencia de **ligámenes** entre aquéllas; y éstos, en ocasiones, son caracterizados como **presupuesto**, en tanto que en otras como **consecuencia**, de la actuación procesal. Y por lo que atañe a la **triangularidad** de la relación jurídica procesal, se concibe por unos procesalistas como **sencilla**, y por otros como **doble**. Finalmente, el proceso es contemplado, en los últimos años como una relación de **puro derecho público**, o sea exclusivamente como una relación jurídica entre las partes por un lado y el tribunal por otro." (111)

Únicamente en vía de ejemplo cabe citar las siguientes consideraciones: "En nuestra opinión, (dice Hugo Alsina) no puede negarse la existencia de una relación jurídica en el proceso con derechos y obligaciones entre el juez y las partes, y no vemos para ello ningún obstáculo en cuanto aceptamos que la

(111) Citado por **ALSINA, Hugo**.- Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 429 y 430.

Estas ideas las repite **Alcalá-Zamora y Castillo**, aun cuando de manera incompleta, en su diversa obra "Proceso, Autocomposición y Autodefensa".- Pp. 126 y 127.

acción es un derecho que el actor tiene contra el Estado para la tutela de su pretensión jurídica frente al demandado."

Tras efectuar un interesante análisis, Hugo Alsina llega a la siguiente conclusión: "Pensamos que los sujetos de la relación jurídica procesal son las partes y el juez, con derechos y obligaciones recíprocos; que es una relación de derecho público que se inicia con la demanda, se integra con la contestación y se desenvuelve en el curso del proceso hasta extinguirse con la sentencia..."(112)

A juicio de Ugo Rocco, "La relación jurídica procesal puede definirse, por lo tanto: (como) **aquel conjunto de relaciones jurídicas, esto es, de derechos y deberes regulados por el derecho procesal objetivo, que median entre actor y Estado y entre demandado y Estado, que nacen del ejercicio del derecho de acción y contradicción en juicio.**"(113)

Sobre este particular considera Couture que "El proceso es relación jurídica... en cuanto varios sujetos, investidos de poderes determinados por la ley, actúan en vista de la obtención de un fin..."

A continuación agrega el procesalista uruguayo que "La relación es la unión real o mental de dos términos, sin confusión entre

(112) Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 428 y 430.

(113) Ob. Cit.- Tratado... .- Volumen I.- Pp. 409 y 410.

sí. Relación es vínculo que aproxima una cosa a otra, permitiendo mantener entre ellas su primitiva individualidad. Cuando en el lenguaje del derecho procesal se habla de relación jurídica, no se tiende sino a señalar el vínculo o ligamen que une entre sí a los sujetos del proceso y sus poderes y deberes respecto de los diversos actos procesales..."

Al explicar la naturaleza de esta relación Couture dice que "...una tercera corriente considera la relación procesal en forma triangular. No se trata solamente de relaciones de partes a juez y de juez a partes, sin nexo o ligamen de las partes entre sí. Por el contrario, existen vínculos entre las partes que vienen, en cierto modo, a cerrar el triángulo (Wach)..."

"Digamos, pues, que la relación jurídica procesal se compone de relaciones menores y que ellas... no sólo ligan a las partes con los órganos de la jurisdicción, sino también a las partes entre sí." (114)

Por cuanto hace a la voz **resolución**, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española proporciona la siguiente definición: "Acción y efecto de **resolver** o **resolverse**."

En cambio, de la **resolución judicial** dice Guillermo Cabanellas que es "Toda decisión o providencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente

(114) Ob. Cit.- Fundamentos... .- Pp. 132, 133, 134 y 135.

de jurisdicción voluntaria, sea de oficio o a instancia de parte. Todas las **resoluciones judiciales** se adoptan o se recogen por escrito; salvo algunas atribuciones de los que presiden la vista de una causa, si las representaciones de las partes no piden que se tome nota de las mismas, a los efectos procesales que puedan interesarles." (115)

Antes de continuar el análisis del tema es necesario advertir que, dada la existencia de diversos tribunales que no pertenecen al Poder Judicial, no se debe hablar únicamente de la resolución judicial sino, en una más amplia y correcta acepción jurídica, aludir a la resolución jurisdiccional en general.

Hecha la precisión que antecede, es prudente señalar también que probablemente la especie más importante del género resolución jurisdiccional sea la sentencia, la cual se ha definido en la Ley de las Siete Partidas como "La decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal." (Ley Primera. Título 22. Partida Tercera) (116)

Asimismo, por su origen etimológico, se ha dicho que la sentencia "Se llama así de la palabra latina *sentiendo*, porque el juez declara lo que siente según lo que resulta del proceso." (117)

(115) Ob. Cit.- Tomo VII.- Pp. 188 y 189.

(116) **ESCRICHE, Joaquín.**- Ob. Cit.- Tomo III.- P. 1521.

(117) Idem.

En opinión de Giuseppe Chiovenda, "La sentencia, en general, es la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda del actor, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de ley que le garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de ley que le garantiza un bien al demandado." (118)

Adiciona el profesor de la Universidad de Roma que "La sentencia definitiva es el acto mediante el cual el juez da cumplimiento a la obligación que nace para él de la demanda judicial; con la sentencia, consuma su función (*functus officio*); salvo que haya resoluciones accesorias que dictar..." (119)

Para el procesalista Alfredo Rocco, profesor de la Universidad de Macerata, la sentencia es "...el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés." (120)

José Becerra Bautista, al explicar este tema señala: "Si pensamos en el término sentencia en general, sabemos que es la

(118) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- P. 184.

(119) Ibidem.- Volumen III.- Pp. 347 y 348.

(120) La Sentencia Civil.- La España Moderna.- Madrid, España.- Sin año de edición.- P. 41.

resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes."

En líneas posteriores el autor en consulta precisa que: "La sentencia es un acto de soberanía del Estado, que se dicta por el *imperium* de éste, motivo por el cual vincula a las partes litigantes." (121)

A juicio del maestro Cipriano Gómez Lara, "La sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; va proyectado, va destinado ese proceso a terminar precisamente en una sentencia. La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." (122)

Como corolario se puede afirmar, que la sentencia es el acto jurisdiccional por excelencia, en virtud del cual el juzgador resuelve, con fuerza vinculativa y mediante la aplicación del Derecho, las cuestiones incidentales surgidas durante el proceso o por el que se da por concluido éste de manera definitiva, independientemente de que se dirima el litigio o no se resuelva en el fondo, cuando esto último así proceda conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables al caso particular. (123)

(121) Ob. Cit.- Pp. 169 y 185.

(122) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 127.

(123) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Teoría y Práctica de la Sentencia.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D.F., 1992.- P. 14.

Finalmente cabe mencionar que la sentencia puede ser, entre otras muchas clasificaciones, definitiva e interlocutoria.

Por regla se puede afirmar que la sentencia definitiva es "...la que decide sobre el fondo del litigio y pone fin a la instancia, de modo que en adelante el tribunal no entenderá más en el pleito...", en tanto que la sentencia interlocutoria es la "...que se dicta en el curso del pleito para resolver un incidente o disponer una medida de instrucción, y que en nada afecta los derechos de las partes en cuanto al fondo del litigio." (124)

IV. ETAPAS PROCESALES

Para estar en aptitud de precisar las diversas etapas en que se divide el proceso es necesario tener en mente su definición, sin que ello implique la repetición de lo expuesto bajo el rubro: conceptos procesales básicos.

En opinión de Giuseppe Chiovenda, "... el proceso es un conjunto de actos. Pero no se trata, naturalmente, de una serie de actos desligados e independientes, sino de una sucesión de actos coligados para el fin común de la actuación de la voluntad de la ley y procediendo ordenadamente hacia el alcance de este fin; de aquí el nombre de proceso..."

(124) CAPITANT, Henri.- Ob. Cit.- P. 511.

"Todas estas actividades y situaciones están sujetas a determinadas reglas concernientes a su modo de expresión, su contenido, tiempo, lugar (**términos y formas procesales**), y se siguen en un orden establecido por la ley, que se llama **procedimiento**. La inobservancia de las formas puede dar lugar a la nulidad de los actos. La inobservancia de los términos o del orden legal, el expirar el tiempo señalado para determinadas actividades, da lugar a la **preclusión** de la facultad de realizarlas, o de continuarlas o renovarlas." (125)

Igualmente se ha aseverado que "El proceso... es una serie de actos ejecutados por las partes y el juez que tienden a un fin común: la sentencia. La preparación del material de conocimiento que ha de formar la convicción del juez no puede quedar librada al criterio de las partes ni puede ser acordada o negada arbitrariamente por aquél, porque ello importaría suprimir el proceso mismo. En efecto; los actos de procedimiento no se ejecutan aisladamente y sin control alguno; por el contrario, están sometidos a reglas de las que resultan su vinculación y el orden de su ejecución. La relación procesal se desenvuelve y progresa así condicionada por principios que le dan unidad y explican su mecanismo... de ellos derivan las diversas instituciones que permiten presentar al proceso como un todo orgánico..." (126)

(125) Ob. Cit.- Instituciones... .- Volumen I.- Pp.- 57 a 59.

(126) **ALSINA, Hugo.**- Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 447 y 448.

Eduardo J. Couture enfatiza que "Siendo la instancia, como el proceso mismo, una relación jurídica continuativa, dinámica, que se desenvuelve a lo largo del tiempo, es la sucesión de sus actos lo que asegura la continuidad..."

"El proceso es la totalidad, la unidad. El procedimiento es la sucesión de los actos. Los actos procesales tomados en sí mismos son procedimiento y no proceso.

"En otros términos: el procedimiento es una sucesión de actos; el proceso es la sucesión de esos actos apuntada hacia el fin de la cosa juzgada. La instancia es el grupo de esos mismos actos unidos en un fragmento de proceso, que se desarrolla ante un mismo juez." (127)

Víctor Fairén Guillén, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, considera que el procedimiento "Es la forma exterior y armónica del proceso, a través de actos concatenados entre sí, que llevan, desde que aparece el conflicto litigioso, hasta su resolución en la sentencia final." (128)

En este sentido, manifiesta Niceto Alcalá-Zamora y Castillo: "Todo proceso arranca de un **presupuesto** (litigio), se desenvuelve a lo largo de un **recorrido** (procedimiento) y

(127) Ob. Cit.- Fundamentos... .- Pp.- 201 y 202.

(128) Ob. Cit.- P. 391.

persigue alcanzar una **meta** (sentencia), de la que cabe derive un **complemento** (ejecución)." (129)

Con palabras sencillas, pero evidentemente claras, el maestro Gómez Lara, en el quinto de los siete puntos que a su juicio sustentan la unidad de lo procesal, expone un concepto integral al señalar que "En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo." (130)

Unicamente en vía de ejemplo cabe citar a Couture, quien al explicar el desenvolvimiento del proceso expresa que "El juicio está constituido por un debate entre partes en el que ambas exponen ordenadamente sus puntos de vista; mediante pruebas, que son medios de verificación de las proposiciones de las partes; y mediante decisiones del tribunal que proveen al impulso y resuelven los conflictos surgidos..." (131)

En este orden de ideas es de concluir que el proceso jurisdiccional hispano-americano se desarrolla conforme a las siguientes etapas:

- 1°) Escrito de demanda;
- 2°) Oposición de excepciones dilatorias;
- 3°) Decisión de las excepciones dilatorias;

(129) Ob. Cit.- La Teoría... .- P. 571.

(130) Ob. Cit.- Teoría... .- Pp. 43 y 138.

(131) Ob. Cit.- Fundamentos... .- P. 165.

- 4°) Contestación de la demanda sobre el fondo;
- 5°) Proposición y producción de la prueba;
- 6°) Alegatos de bien probado o de conclusión, y
- 7°) Sentencia.(132)

Para Enrique M. Falcón, "Los procesos de conocimiento tienen cuatro etapas: la primera es la **introductiva**; la segunda es la **probatoria**, la tercera es la **conclusional** y la cuarta es, eventualmente la de **ejecución** y más generalmente etapa de cumplimiento... algunas etapas son esenciales al proceso, y otras son puramente accidentales... es esencial la etapa introductiva, pero no... la probatoria, ni... la etapa ejecutoria del proceso."(133)

En cambio, a juicio de José Ovalle Favela, las etapas en que se desarrolla el proceso jurisdiccional de carácter no penal son: preliminar o previa, expositiva, probatoria, conclusiva, resolutive, impugnativa y ejecutiva.(134)

Luis Dorantes Tamayo, por su parte, considera que siguiendo el modelo del proceso civil "...podemos afirmar que estas fases son: la postulatoria, la conciliatoria, la probatoria, la conclusiva, la decisoria y la impugnativa."(135)

(132) Cfr. COUTURE, Eduardo J.- Ob. Cit.- Fundamentos... .- Pp. 165 y 166.

(133) Ob. Cit.- P. 151.

(134) Cfr. Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 30 a 37.

(135) Ob. Cit.- P. 294.

De las definiciones expuestas con antelación se deduce incuestionablemente la falta de uniformidad de criterios, como en otras materias, en cuanto a la clasificación de las etapas, fases o períodos, conforme a los cuales se desarrolla el proceso jurisdiccional.

Por tanto, para asumir una postura aceptable, es necesario tener presentes los razonamientos contenidos en la siguiente conclusión del maestro Sergio García Ramírez: "Recuerda Florian que los actos procesales se suceden coordinadamente, conforme a tres criterios, a saber: el cronológico, el lógico y el del fin. Tomando en cuenta esta idea, así como la naturaleza del procedimiento, señalada por Couture, en calidad de sucesión de actos, podemos decir que aquél es, verdaderamente, una sucesión de actos, desarrollados conforme a cánones o reglas y unidos entre sí por un triple concepto: **cronológico**, que establece su progresión en el tiempo; **lógico**, que los vincula mutuamente, fijando su recíproca interdependencia como presupuestos y consecuencias los unos de los otros, y **teleológico**, que los enlaza y consolida en razón del fin al que conjuntamente tienden." (136)

En consecuencia, por su sencillez, claridad y sistematización, resulta mucho mejor la tesis que postula el maestro Cipriano

(136) Curso de Derecho Procesal Penal.- Quinta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1989 .- P. 440.

Gómez Lara, al considerar que todo proceso se divide en dos grandes etapas, exista o no juez instructor; tales son: la **instrucción** y el **juicio**.(137)

Explica el maestro Gómez Lara que esta instrucción procesal o intraprocesal "...engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes. Es decir, es toda una primera fase de preparación, precisamente, por eso se llama instrucción, que permite al juez o tribunal la concentración de todos los datos, los elementos, las pruebas, las afirmaciones y las negativas y las deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que facilitan... que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar la sentencia... Así, se llega, pues, a la segunda etapa o parte del proceso, que es el juicio y que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva."(138)

En un desglose más minucioso el maestro explica que la fase de **instrucción se divide en tres etapas: postulatoria, probatoria y preconclusiva**. En la primera, las partes formulan sus pretensiones, excepciones y defensas, así como los fundamentos de Derecho que consideran favorables a sus intereses.

(137) Ob. Cit.- Teoría... .- Pp. 138 y 139.

(138) Ibidem.- P. 139.

Según sea la naturaleza específica del proceso, en la etapa probatoria se ofrecen, relacionan, aportan, preparan y desahogan los diversos medios, legalmente establecidos, para demostrar la veracidad de las afirmaciones y, en su caso, de las negativas expresadas por las partes litigantes.

Finalmente, en la etapa preconclusiva, las partes manifiestan sus alegatos o conclusiones, que no son otra cosa que sus consideraciones jurídicas y fácticas, deducidas de las dos etapas anteriores, que pueden constituir auténticos proyectos de sentencia. (139)

Hecho lo anterior, se declara cerrada o concluída la instrucción, quedando debidamente integrado el expediente, a fin de que el juzgador esté en aptitud de pronunciar sentencia, lo cual hace durante el juicio, que es el segundo período o fase del proceso. (140)

Antes de concluir el presente apartado es importante insistir sobre la existencia del denominado proceso preliminar, definido por Niceto Alcalá-Zamora y Castillo como "...el conjunto de

(139) Esta afirmación se debe tomar con la advertencia que hace el maestro Gómez Lara, en cuanto que la doctrina y la legislación penal ubican a la fase preconclusiva dentro de la etapa del juicio.- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 139.- Nota de pie de página número 132.

(140) GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Teoría... .- Pp. 139 a 142.

actuaciones desenvueltas con anterioridad a la demanda de fondo y relacionadas con el proceso principal en virtud de factores que mudan según la finalidad perseguida por aquél." (141)

El propio autor alude a cinco especies de procesos preliminares, a los que califica como preparatorios, cautelares, preventivos, prejudiciales y revisables, en los cuales se establece "...la relación procesal preliminar, con tres posiciones, aunque en ocasiones dos de ellas se refundan en un mismo sujeto..."; esta relación se desenvuelve entre sujetos a los que, por la finalidad del proceso preliminar o alcance de la pretensión respectiva, no puede llamar actor, demandado y juez, sino que denomina "...un **promotor**, un **requerido** y una **autoridad** (o **proveyente**), los dos primeros en papeles **análogos** a los de las partes litigantes del proceso principal y el tercero en función **equivalente** a la del juzgador, e incluso a veces estrictamente jurisdiccional." (142)

(141) En torno a la noción de proceso preliminar.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.- P. 455.

(142) Ibidem.- Pp. 457, 459, 475 y 482 a 485.

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

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Proceso, Autocomposición y Autodefensa.- Tercera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1991.

ALSINA, Hugo.- Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.- Tomo I.- Segunda edición.- Ediar Soc. Anon. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.

ARAGONESES ALONSO, Pedro.- Proceso y Derecho Procesal (Introducción).- Aguilar, S. A. de Ediciones.- Madrid, España, 1960.

ARELLANO GARCIA, Carlos.- Teoría General del Proceso.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

BACRE, Aldo.- Teoría General del Proceso.- Tomo I.- Abeledo-Perrot, S. A. E. e I.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho Procesal.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1969.

CALAMANDREI Piero.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen I.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1962.

CALDERON SERRANO, Ricardo.- Derecho Procesal Militar.- Ediciones Lex.- México, D. F., 1947.

CARNELUTTI, Francesco.- Sistema de Derecho Procesal Civil.- Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor.- Guanajuato, México, sin año de edición.

CLARIA OLMEDO, Jorge A.- Derecho Procesal.- Tomo I.- Reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1989.

COUTURE, Eduardo J.- Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Décima quinta reimpresión de la tercera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1990.

CHIOVENDA, Giuseppe.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen I.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D.F., 1989.

----- Principios de Derecho Procesal Civil.- Tomo I.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- Baja California, México, 1989.

DE BUEN L., Nestor.- Derecho Procesal del Trabajo.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Décimo novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Décima octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1994.

DORANTES TAMAYO, Luis.- Elementos de Teoría General del Proceso.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1993.

FALCON, Enrique M.- Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral.- Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.- Buenos Aires, Argentina, 1978.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GARCIA RAMIREZ, Sergio.- Curso de Derecho Procesal Penal.- Quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.

----- Elementos de Derecho Procesal Agrario.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Derecho Procesal Civil.- Quinta edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1991.

----- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1988.

----- Derecho Procesal Constitucional.- Editorial Civitas, S.A.- Madrid, España, 1980.

IGLESIAS, Juan.- Derecho Romano. Historia e Instituciones.- Décima primera edición.- Editorial Ariel, S. A.- Barcelona, España, 1993.

LOPEZ ALARCON, Mariano.- Derecho Procesal Canónico.- En: Derecho Canónico.- Obra colectiva de varios Catedráticos de Derecho Canónico de Universidades Españolas.- Reimpresión de la segunda edición.- Ediciones Universidad de Navarra, S. A.- Pamplona, España, 1977.

ORTOLAN, M.- Instituciones de Justiniano. Edición bilingüe.- Editorial Heliasta S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1976.

OVALLE FAVELA, José.- Derecho Procesal Civil.- Cuarta edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- HARLA, S. A. de C.V.- México, D. F., 1991.

----- Garantías Constitucionales del Proceso.- McGraw-Hill Interamericana de México, S. A. de C. V.- México, D. F., 1995.

----- Teoría General del Proceso. Colección Textos Jurídicos Universitarios.- HARLA, S. A. de C. V.- México, D. F., 1991.

PODETTI RAMIRO J.- Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil.- Ediar Soc. Anón. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.

PRIETO CASTRO, Leonardo.- Cuestiones de Derecho Procesal.- Instituto Editorial Reus.- Madrid, España, 1947.

PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo.- Tratado de Derecho Procesal Civil.- Editorial Aranzadi.- Pamplona, España, 1982.

RADBRUCH, Gustav.- Introducción a la Filosofía del Derecho.- Tercera edición.- Breviarios No. 42.- Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires.- México, D. F., 1965.

ROCCO, Alfredo.- La Sentencia Civil.- La España Moderna.- Madrid, España.- Sin año de edición.

ROCCO, Ugo.- Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1944.

----- Tratado de Derecho Procesal Civil.- Tomo I.- Segunda reimpresión de la primera edición.- Editorial Temis. Bogotá y Editorial Depalma. Buenos Aires.- 1983.

RUIZ MASSIEU, Mario.- Manual de Procedimientos Agrarios.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

STAFFORINI, Eduardo R.- Derecho Procesal Social.- Tipográfica Editora Argentina, S. R. L.- Buenos Aires, 1955.

TRUEBA URBINA, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1982.

ENSAYOS

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- En torno a la noción de proceso preliminar.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

----- La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

----- Proceso Administrativo.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 51. Julio-Septiembre de 1963.

----- Trayectoria y Contenido de una Teoría General del Proceso.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

DOMINGUEZ, Virgilio.- Reseña del libro de Eduardo J. Couture, intitulado "Fundamentos de Derecho Procesal Civil".- Primera edición.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomos IV-V. Nos. 16-17.- Octubre 1942-Marzo 1943.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 12.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

----- Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos.- Unión de Universidades de América Latina y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A.- México, D. F., 1988.

----- Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho Mexicano.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 52. Octubre-Diciembre de 1963.

GALVAN RIVERA, Flavio.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Registral de la Propiedad.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XL. Núms. 169, 170 y 171. Enero-Junio de 1990.

----- Teoría y Práctica de la Sentencia.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1992.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.

CAPITANT, Henri.- Vocabulario Jurídico.- Novena reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

COUTURE, Eduardo J.- Vocabulario Jurídico.- Ediciones Depalma, S. R. L.- Quinta reimpresión de la primera edición.- Buenos Aires, Argentina, 1993.

ESCRICHE, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Tomo II.- Manuel Porrúa, S.A., Librería.- México, D. F.- 1979.

GALVAN RIVERA, Flavio; AGUILAR LEON, Norma Inés y MERCADER DIAZ DE LEON, Antonio E.- Glosario de Derecho Procesal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

00781

13

26j

V. 8

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. VIII

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GALVAN BIVERA, FLAVIO

1996

CAPITULO NOVENO
DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO

I. GENESIS Y FUNDAMENTO

El germen primario, remoto, primigenio, del actual Derecho Procesal Electoral Mexicano es el recurso de reclamación, formalmente de naturaleza judicial, que era procedente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al calificar la elección de sus miembros, el cual fue instituido con las reformas constitucionales de 1977.(1)

A pesar de que el recurso de reclamación no fue, en sentido material, una impugnación de carácter procesal, porque no era de su esencia la relación triangular entre partes litigantes, a través de un órgano jurisdiccional con facultades para dictar sentencia obligatoria, dirimiendo la controversia y vinculando a los interesados, sí puede ser considerado el antecedente remoto,

(1) Véase la parte correspondiente del Capítulo Tercero de la Primera Parte de este trabajo, en el que se explica el aludido medio de impugnación.

no en el tiempo, sino en la pretensión de juridizar el conocimiento y resolución de los conflictos jurídicos de intereses, de trascendencia político-electoral, dando nacimiento a una rama nueva de la Enciclopedia Jurídica.

Sin embargo, el incuestionable y auténtico origen del Derecho Procesal Electoral Mexicano se puede ubicar válidamente en el párrafo cuarto del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, según Decreto de Reformas y Adiciones de fecha 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el día 15 del mismo mes y año.

La veracidad del aserto se encuentra, sin lugar a dudas, en el estudio de los siguientes antecedentes legislativos.

Al presentar, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa de Reformas 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal señaló, en la parte conducente de la Exposición de Motivos, que:

"Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del Artículo 60 Constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre los juristas y los publicistas en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La

demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias y en particular el debate político; por lo mismo para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

"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 la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación ya descrito, los colegios electorales de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables. En efecto, asignar a los colegios electorales de las propias Cámaras el carácter de órganos decisorios, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas Cámaras."

En tal virtud, haciendo eco a la evidente pretensión juridizadora expuesta por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, según el texto de la Exposición de Motivos de su mencionada iniciativa de reformas constitucionales, percibiendo además las nuevas circunstancias jurídicas, políticas y electorales que prevalecían en esa época, en el seno de la sociedad mexicana, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la parte correspondiente de su Dictamen de 24 de

noviembre de 1986, aceptó e hizo suya la propuesta presidencial, acotando el ámbito normativo de conocimiento y resolución de los conflictos de intereses de esencia político-jurídica, que pudieran surgir en cada una de las distintas etapas en que se desarrollan los procedimientos electorales federales, tanto ordinarios como extraordinarios.

En su Dictamen, la citada Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales precisó de manera indubitable la denominación del propuesto órgano estatal electoral de carácter jurisdiccional, así como la de cada uno de los medios jurídicos de impugnación que serían de su competencia, según se desprende del texto siguiente:

"Respondiendo a las necesidades de una sociedad en la que los partidos políticos se encuentran reconocidos y actuantes así como al propósito de consolidar la legalidad como norma fundamental de los procesos electorales, la iniciativa propone la instauración de un Tribunal con el carácter de organismo administrativo autónomo encargado de controlar los procesos electorales, resolviendo sobre los recursos de apelación y queja que se interpongan frente a actos referidos tanto a la preparación como verificación de los comicios. La Comisión que suscribe estima que a través de este órgano cuya integración y atribuciones son materia de la ley electoral, se asegura una mayor transparencia a las acciones y mecanismos electorales.

"En congruencia con el sistema de calificación recogido en el mismo artículo en que se propone la creación del Tribunal y con el principio de división de poderes, las determinaciones que adopte el Tribunal Electoral, sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara. Al proponerse la instauración del Tribunal se deroga el recurso de reclamación hoy vigente, de esta manera se atiende en la iniciativa a una demanda generalizada de numerosos sectores, quedando a salvo la función eminentemente judicial que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde."

Previo acatamiento del procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, las reformas y adiciones fueron aprobadas por el Poder Revisor de la Constitución, entrando en vigor el 16 de diciembre de 1986; en consecuencia, el párrafo cuarto del numeral 60 de la Ley Suprema quedó al tenor literal siguiente:

"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."

En otro nivel del sistema jurídico mexicano, a fin de implementar el objetivo trazado en su mencionada iniciativa de reformas constitucionales, con fecha 4 de noviembre de 1986 el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la correspondiente Iniciativa de Código Federal Electoral.

En la parte relativa de la Exposición de Motivos de su iniciativa, el Ejecutivo señaló:

"El libro séptimo agrupa sistemáticamente el conjunto de recursos que los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, tienen derecho de interponer

contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales, recursos que serán resueltos por un Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este Tribunal de nueva creación en nuestras prácticas electorales constituirá un elemento más que garantice a ciudadanos y partidos políticos el cumplimiento de las normas electorales. Su creación y su función en los procesos electorales responde al propósito de aumentar las medidas que hagan de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regidos por el derecho. El Tribunal dotado de plena autonomía será competente para determinar la legalidad y cumplimiento de los procesos y la observancia de las normas electorales. La simplicidad de los recursos y de su tramitación y resolución aumentarán las garantías de legalidad en los procesos electorales.

"El libro octavo está dedicado a la integración y funciones de este tribunal. Los magistrados que lo integran serán designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos nacionales. Este procedimiento de integración permitirá, dentro de los límites razonables de participación, que sean los mismos partidos políticos quienes hagan las propuestas para designar a los magistrados de ese tribunal. El sistema constituirá una garantía más de imparcialidad en la administración de la justicia electoral."

De las transcripciones precedentes se conoce que tanto la Exposición de Motivos de cada Iniciativa Presidencial, como el Dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fueron bastante claros al precisar los objetivos esenciales de los legisladores, constitucional y ordinario, los cuales se pueden sintetizar en los términos siguientes:

- a) Impedir toda intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cualquier aspecto de la materia político-electoral, a pesar de su trascendencia jurídica, con la finalidad de alejarla de las pasiones partidistas y del debate político emergente de todo procedimiento electoral, que pudieran vulnerar su majestad judicial y su inmaculada dignidad;

b) Acotar, dentro del ámbito del Derecho, al procedimiento electoral en todas sus etapas, para evitar que continuara siendo exclusivamente de naturaleza política, atribuyéndole también esencia jurídica, como debe ser en todo Estado de Derecho;

c) Garantizar el respeto de los derechos electorales establecidos en favor de los ciudadanos en general, de los candidatos a cargos de elección popular en particular y de los partidos políticos, instituyendo para ese efecto un sistema jurídico de medios de impugnación, vinculado inmediata y directamente con la actuación de los organismos electorales, con su estructura administrativa interna y su régimen de competencias, así como con el desarrollo del procedimiento electoral en sus diversas etapas, expresa e individualmente delimitadas por el legislador.

Todo lo anterior con una finalidad esencial, "...consolidar la legalidad como norma fundamental de los procesos electorales..." y "...garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen..."

d) Respetar el principio de división de poderes y, en su esencia, el tradicional sistema de autocalificación electoral del Poder Legislativo. Por tanto, se propuso instituir un tribunal federal autónomo competente para conocer y resolver,

conforme a Derecho y en primera instancia, las controversias de intereses de trascendencia jurídico-político-electoral, otorgando obligatoriedad a sus resoluciones.

No obstante, se reservó a los colegios electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de revisarlas, modificarlas e incluso hacerlas objeto de revocación, concediéndoles también la atribución de decidir en última instancia, otorgando a las resoluciones de dichos órganos político-legislativos el carácter de definitivas e inatacables, como si fuesen cosa juzgada en materia procesal.

En síntesis, con las mencionadas adecuaciones legislativas se pretendió juridizar la actividad político-electoral, para hacer **"... de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regidos por el derecho..."**; en consecuencia, se propuso igualmente juridizar el conocimiento y resolución de los plurimencionados conflictos de intereses, emergentes de los procedimientos comiciales federales.

Para estar en aptitud normativa de concretar en la realidad social las metas trazadas, en esta pretensión juridizadora de la actuación de los sujetos de Derecho Electoral en general y particularmente de los organismos electorales, el Titular del Ejecutivo Federal propuso la creación de un **tribunal electoral**, cuya función fundamental sería **garantizar "...la observancia de las normas electorales."**

Así lo comprendió el Legislador Constituyente Permanente, razón por la cual dejó plasmada, en la Norma de Normas, la existencia y competencia genérica del nascente órgano jurisdiccional electoral, encargado de **garantizar que los procedimientos electorales federales se desarrollen "...conforme a la ley..."**, imponiendo al legislador ordinario la encomienda de instituir concretamente al tribunal electoral y determinar en detalle su integración, organización, funcionamiento y competencia específicas, teniendo presente que su actuación debería estar ajustada siempre a Derecho.

Igualmente se previó que las resoluciones jurisdiccionales serían obligatorias y que, conforme al principio de división de poderes, los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión constituirían la última instancia en el procedimiento jurídico-político de calificación electoral, motivo por el cual sólo las decisiones de éstos tendrían el carácter de definitivas e inatacables.

¡He ahí la génesis y el fundamento jurídico de la nueva rama del Derecho Público, del denominado Derecho Procesal Electoral Mexicano!

Nada menos que en la más alta jerarquía de las disposiciones vigentes en el Sistema Jurídico de la Federación Mexicana. Fue precisamente en la Carta Fundamental de los Estados Unidos

Mexicanos donde adquirió presencia por vez primera, en la Historia Patria, esta nueva rama de la Enciclopedia del Derecho.

No obstante, por si alguna duda se pudiera esbozar en esta materia, el legislador ordinario fue suficientemente claro al expedir el Código Federal Electoral, en cuyo Libro Octavo estableció literalmente las reglas de integración, organización, funcionamiento y competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, instituyendo en el Libro Séptimo el correspondiente sistema de medios jurídicos de impugnación, amén de precisar el concepto legal de recurso electoral, las reglas comunes sobre formalidades del escrito recursal y de las sentencias, así como los medios probatorios admisibles, el trámite administrativo ante la autoridad responsable y, en general, las formalidades del proceso electoral ante el Tribunal, al cual dividió en las típicas dos etapas: instrucción y juicio, aun cuando no utilizó estas expresiones y de que denominó "...substanciación de los recursos..." (Art. 316 del Código) a la aludida primera etapa del llamado "Contencioso Electoral".

Igualmente, el legislador ordinario señaló las reglas procesales especiales aplicables a cada medio de impugnación, precisando hipótesis y requisitos de procedibilidad, actos impugnables, causas específicas de impugnación, etapas electorales y plazos para recurrir, legitimación activa y pasiva en la causa, competencia, requisitos y plazos para resolver, medios de notificación, efectos de las resoluciones, etc.

En este orden de ideas ha sido factible "...afirmar que formalmente, a partir de 1986 a nivel constitucional y de 1987 a nivel legal, existe un verdadero Proceso Electoral, en el que se da la característica relación triangular entre una parte denominada recurrente y otra llamada organismo electoral recurrido, vinculadas entre sí a través del Tribunal de lo Contencioso Electoral, ese ente autónomo instituido por la soberanía popular mediante el Poder Constituyente Permanente, debidamente estructurado, en cuanto a su organización y competencia específica, por el Código Federal Electoral..."(2)

Como consecuencia, también desde 1988, año tan trascendente para el Derecho Electoral y la democracia en México, se conceptualizó al proceso electoral como "...el conjunto sistematizado de actos de las partes (recurrente y recurrida o responsable) y del órgano jurisdiccional (Tribunal de lo Contencioso Electoral), que tiene por objeto la resolución de una controversia de intereses de trascendencia jurídica (electoral), calificada por la pretensión de una de las partes (recurrente) y por la resistencia de la otra (organismo electoral recurrido)."(3)

Aun cuando en esa oportunidad no se esbozó expresamente la posible existencia del Derecho Procesal Electoral, es evidente

(2) GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral... - P. 76.

(3) Idem.

que tal idea campeaba ya en los razonamientos expuestos, si se tiene presente el concepto aparentemente simple de que el Derecho Procesal es la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato y directo al proceso.

Como argumento adicional para sustentar la actual presencia del Derecho Procesal Electoral, en el contexto del sistema jurídico mexicano, se debe mencionar que en todas las entidades que concurren a la integración de la Federación Mexicana se han reformado sus constituciones y expedido sendos códigos electorales, instituyendo el correspondiente tribunal electoral local, como órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, además de ser elevado al rango de máxima autoridad en la materia contenciosa-electoral, amén de establecer el respectivo sistema de medios de impugnación jurídica.

No obstante, también es prudente reconocer que en la actualidad estos Códigos configuran un auténtico mosaico legislativo, dada la diversidad nominativa de los recursos electorales, los diferentes métodos de elección de los magistrados, la variada integración de los órganos electorales jurisdiccionales, las múltiples diferencias entre los procedimientos administrativos y procesales de impugnación, etc., que urge revisar para, sin mengua del sistema federal mexicano y de la autonomía interna de cada entidad federativa, proponer el rescate de lo mejor que haya en esos ordenamientos jurídicos locales, a fin de establecer una legislación tipo, que torne factible su

conocimiento e invocación en la vida cotidiana, haciendo realidad así el propuesto fácil acceso a la justicia electoral.

II. FUENTES DEL DERECHO

Es opinión generalizada, entre los tratadistas de la materia, que las fuentes del Derecho son de tres especies: formales, reales e históricas. (4)

1. Fuentes formales

En este renglón dice Julien Bonnacase que "...podemos definir las fuentes formales de las reglas de Derecho y de las instituciones jurídicas como las formas obligadas y predeterminadas que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del Derecho." (5)

Para el profesor mexicano Mario de la Cueva, "Las fuentes formales son las formas o maneras de ser que deben adoptar los mandamientos sociales para convertirse en elementos integrantes del orden jurídico positivo, o con una fórmula breve: son las formas a través de las cuales se manifiesta el derecho..." (6)

(4) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 51.

(5) Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial José M. Cajica Jr.- Puebla, México, 1944.- Pp. 131 y 132.

(6) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo I.- Décima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.- P. 126.

Con mayor claridad y pulcritud se ha dicho, simple y sencillamente, que "En sentido técnico, son fuentes del derecho los modos y las formas por medio de los cuales se establecen las normas jurídicas." (7)

En opinión del civilista mexicano Raúl Ortiz-Urquidi, las formales "...son las fuentes por antonomasia y sin duda las más importantes." (8)

Por otra parte, es también criterio generalmente aceptado que las fuentes formales del Derecho son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia. (9)

Sin embargo, en este aserto generalizado hay un equívoco, si se tiene presente que el "...término fuente crea una metáfora bastante feliz, pues, remontar la fuente de un río es buscar el lugar en que sus aguas brotan de la tierra; del mismo modo, inquirir la fuente de una regla jurídica es buscar el punto por el cual ha salido de las profundidades de la vida social para aparecer en la superficie del derecho." (10)

(7) PUGLIATTI, Salvador.- Introducción al Estudio del Derecho Civil.- Porrúa Hnos. y Cía., Distribuidores.- México, D. F., 1943.- P. 60.

(8) Ob. Cit.- P. 74.

(9) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 51.

(10) DU PASQUIER, Claude.- Introducción a la Teoría General del Derecho y a la Filosofía Jurídica.- Segunda edición.- Librería Internacional del Perú, S. A.- Lima, Perú, 1950.- P. 69.

Por tanto, concediendo al vocabulario jurídico el respeto y la importancia que intrínsecamente tiene, se debe decir que la legislación, la costumbre y la jurisprudencia no son auténticas fuentes del Derecho, sino el Derecho mismo en sus diversas manifestaciones, en cuanto que constituyen respectivamente el Derecho Legislado, el Consuetudinario y el Jurisprudencial, como se precisa en líneas posteriores.

1.1 Legislación

Al Derecho legislado se le identifica comúnmente bajo la voz legislación y más ordinariamente con la dicción ley, de la cual dice Julien Bonnecase que: "En oposición a la costumbre, la ley y las diversas categorías de reglamentos, que con diversos nombres participan de la ley, se reducen a reglas de Derecho directamente formuladas por la autoridad social gracias a un organismo apropiado: el poder legislativo, generalmente constituido, en la época moderna, por una o dos asambleas, cuyos miembros son designados más o menos directamente por el sufragio popular." (11)

Además de su definición formal, también se puede afirmar que "En su sentido material la palabra 'ley' designa toda norma jurídica general, en tanto que en su sentido formal se aplica a una norma general creada en la forma de una ley (es decir, votada por el

(11) Ob. Cit.- Introducción... .- P. 135.

Parlamento y publicada de acuerdo con las reglas especiales que contienen la mayor parte de las constituciones), o bien a una norma individual creada de la misma manera." (12)

Por supuesto que en el sistema jurídico mexicano, siguiendo las ideas de jerarquización normativa expuestas por Bierling, Merkl, Kelsen y Verdross, es factible señalar que los ordenamientos jurídicos (fundamentales, ordinarios, reglamentarios y otros de menor rango), constituyen una sistemática estructura piramidal, en cuya cúspide se ubica a la Constitución e inmediatamente después, en los estratos inferiores, a las normas ordinarias (códigos y leyes), reglamentarias e individualizadas. (13)

En cuanto al enunciado sistema jerarquizado de normas jurídicas se ha dicho que: "En razón del carácter dinámico del derecho, una norma sólo es válida en la medida en que ha sido creada de la manera determinada por otra norma. Para describir la relación

(12) **KELSEN, Hans.**- Teoría Pura del Derecho.- Octava edición.- Editorial Universitaria de Buenos Aires. Sociedad de Economía Mixta.- Argentina, 1969.- P. 150.

(13) Cfr. **GARCIA MAYNEZ, Eduardo.**- Ob. Cit.- Pp. 83 a 85.

Por su estrecha relación con el tema y dada la frecuente confusión en que se incurre al tratar el tema, es recomendable precisar que **sistema y orden jurídico** son expresiones con significado distinto; el primero, también denominado **sistema normativo**, "...en la órbita del derecho, es el conjunto de normas que están en vigor en determinado lugar y época"; en tanto que el **orden jurídico concreto** "...es el orden real que dimana de la mayor o menor eficacia de sus disposiciones (sistema jurídico)...el orden emanante de los actos de observancia libre o de imposición coactiva de esos preceptos".- **GARCIA MAYNEZ, Eduardo.**- Filosofía del Derecho.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1989.- Pp. 184, 185 y 187.

que se establece así entre dos normas, una de las cuales es el fundamento de la validez de la otra, puede recurrirse a imágenes espaciales y hablar de norma superior y de norma inferior, de subordinación de la segunda a la primera. Un orden jurídico no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas. Hay una estructura jerárquica y sus normas se distribuyen en diversos estratos superpuestos. La unidad del orden reside en el hecho de que la creación -y por consecuencia la validez- de una norma está determinada por una tercera norma. Podemos de este modo remontarnos hasta la norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico en su conjunto." (14)

1.2 Costumbre jurídica

La costumbre, desde el punto de vista del Derecho, se define como el "...uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*." (15)

Igualmente se ha aseverado que "La costumbre (uso, tradición) es una norma jurídica que no se instaura por obra de una voluntad estatal emitida en un momento dado, sino en virtud de la repetición de una práctica por los mismos interesados. Se trata de un Derecho surgido del hábito." (16)

(14) KELSEN, Hans.- Ob. Cit.- *Toría Pura*... .- P. 147.

(15) DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- P. 36.

(16) CARBONNIER, Jean.- *Derecho Civil*.- Tomo I.- Volumen I.- Bosch, Casa Editorial.- Barcelona, España, 1960.- P. 24.

En opinión del profesor Raúl Ortiz-Urquidí, "La costumbre es la repetición social constante de un hecho con la convicción de que es obligatorio." (17)

Independientemente de su literal conceptualización, la costumbre jurídica, de acuerdo con la teoría romano-canónica, se integra con dos elementos, uno psicológico o subjetivo y otro de carácter material u objetivo; ambos elementos constitutivos de la costumbre se contienen en la expresión latina: *inveterata consuetudo et opinio iuris seu necessitatis*. (18)

El primer elemento consiste en la convicción de que la práctica en cuestión es jurídicamente obligatoria y que, por ende, debe ser respetada y aplicada incluso coactivamente, por ello se afirma con razón que "La costumbre es un fenómeno de opinión pública (si bien se trata de una opinión estática y lenta, al contrario de la moda, también fenómeno de opinión pública aunque dinámica y mudable)." (19)

El segundo elemento, de carácter objetivo, estriba en el hecho o repetición, suficientemente prolongado, de una determinada conducta o proceder social.

(17) Ob. Cit.- P. 88.

(18) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- Introducción... .- P. 62.

(19) CARBONNIER, Jean.- Ob. Cit.- P. 26.

Al respecto ha advertido con todo acierto Jean Carbonnier, profesor de la Facultad de Derecho de Poitiers, que "El elemento material consiste en la práctica efectiva de una conducta determinada en un caso concreto. Esta práctica debe revestir, sin embargo, alguna consistencia en el espacio y en el tiempo, caracteres de generalidad (la costumbre es lo que los demás hacen) y permanencia (la costumbre es lo que se ha hecho siempre). Este último rasgo es el que más atrae la atención, pues la costumbre no es un acto aislado sino una serie de actos repetidos. El número de casos tiene, sin duda, poca importancia, pero uno solo no hace costumbre. Además se requiere que esta repetición de actos tenga una extensión duradera. En realidad, no hay necesidad de que la costumbre sea inmemorial y su origen se pierda en las tinieblas de los tiempos (la fuerza de la costumbre no reside en el hecho de que los hombres sometidos a ella desconozcan su origen), de igual modo que una práctica reciente no puede pretender nunca la calificación de costumbre (sin que sea posible por ello, establecer un *minimum* probatorio como lo hizo en ocasiones el Derecho antiguo señalando un plazo de cuarenta años)." (20)

Cabe advertir que lo conveniente es que la permanencia y generalidad de la práctica social, una vez invocada y demostrada su existencia por alguna de las partes litigantes, quede al prudente arbitrio del juzgador.

(20) Ob. Cit.- Pp. 25 y 26.

De la trascendencia de la costumbre en el Derecho ha escrito el jurista rumano Mircea Djuvara que "...la costumbre no podría ser fuente del derecho positivo si no fuese aplicada por los órganos estatales a los casos concretos (especialmente por los jueces, en materia de derecho privado). **Es la jurisprudencia la que da vida a la costumbre** como fuente del derecho, al aplicarla a los casos individuales." (21)

No obstante, para Francois Gény es equivocado el criterio en cita, porque en su opinión la costumbre no nace de la práctica de los tribunales, antes bien, se debe considerar que si éstos la aplican es precisamente porque en su concepto constituye una verdadera regla de Derecho, surgida consuetudinariamente, por supuesto, con antelación a su aplicación en las sentencias que reconocen su validez. Es evidente que su aplicación al caso concreto no es un acto de creación de la costumbre, sino de reconocimiento de la norma ya existente. (22)

En otro orden de ideas, es preciso señalar que la costumbre jurídica asume tres aspectos distintos, según la tesis expuesta por Walter Heinrich. Tales son: la **delegante**, la **delegada** y la **derogatoria**. (23)

(21) Citado por GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- Introducción... .- P. 63.

(22) Ibidem.- P. 64.

(23) Citado por GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Obs. Cits.- Introducción... .- Pp. 64 y 65 y Filosofía... .- Pp. 192 a 194.

La costumbre **delegante** existe cuando a través de una norma jurídica no escrita se autoriza a determinada instancia para crear Derecho escrito o legislado. En este caso, la costumbre queda supraordinada a la ley.

La costumbre es **delegada** cuando la ley o Derecho legislado remite directamente a ella para la solución de determinadas controversias, razón por la cual le queda subordinada; es **costumbre jurídica secundaria**, como la ha calificado Félix Somló y jamás puede ser derogatoria o contraria a la norma escrita.

La **costumbre derogatoria** es la opuesta a los textos legales. Se acepta este Derecho consuetudinario aun cuando de manera expresa el legislador le niegue validez formal, porque existe una relación de coordinación de jerarquías entre costumbre y ley; esta es la *consuetudo contra legem*, prohibida en México por el artículo 10 del Código Civil. (24)

Sin embargo, la existencia y aplicación de este Derecho Consuetudinario obedece más a un principio de carácter político que jurídico, el cual se justifica bajo el argumento de que va "...casi de suyo en una democracia en que el pueblo es la suprema autoridad legislativa..."; por tanto, su observancia no está

(24) El precepto invocado dispone literalmente que: "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario".- Cfr. ORTIZ-URQUIDI, Raúl.- Ob. Cit.- Pp. 89 y 90.

basada propiamente en una situación de Derecho, sino de hecho, en la cual se impone la fuerza de las circunstancias de *facto*, esto es, que ante el desuso de la ley no resta más que inclinarse, debiendo prevalecer la realidad social, frente a la rígida validez formal de la norma escrita.(25)

Por cuanto a la trascendencia particular de la costumbre en el ámbito del Derecho Procesal, se ha escrito que: "Cuando hablamos del derecho procesal civil, estamos tan acostumbrados a considerar el derecho en su formación, como vocación exclusiva del Estado, que no nos viene siquiera a la mente el plantearnos la cuestión sobre si el derecho procesal civil objetivo puede ser producido por otros sujetos que no sean el Estado.

"Hasta el problema sobre si la costumbre puede ser fuente del derecho procesal está tan lejano de este orden de investigaciones, que no sólo no ha encontrado un adecuado estudio, sino que no ha logrado siquiera su planteamiento exacto.

"Es verdad que en el campo del derecho procesal poco espacio puede reservarse a la costumbre como fuente del Derecho.

"Esto no quita, sin embargo, que en la práctica usos y costumbres procesales existan y se observen..."(26)

(25) Cfr. DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- Pp. 79 y 80.

(26) ROCCO, Ugo.- Ob. Cit.- Tratado... .- Volumen I.- P. 180.

1.3 Jurisprudencia

Como la jurisprudencia ha sido objeto de estudio en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de este trabajo, a él se remite íntegramente, para evitar inútiles repeticiones.

No obstante, es pertinente aclarar que no todos los juristas otorgan a la jurisprudencia la naturaleza jurídica de fuente del Derecho; cabe citar, en vía de ejemplo, la tesis de Julien Bonnecase, quien afirma categóricamente que "La jurisprudencia no es una fuente formal de las reglas de Derecho y de las instituciones jurídicas. Por el contrario, es más exacto decir que los tribunales tienen como función primordial ser los guardianes de la ley y asegurar la plenitud de su aplicación."

Fundamenta su aseveración, el ilustre profesor de la Universidad de Burdeos, en la conclusión de que "...la jurisprudencia no puede tener, en el mecanismo del Derecho positivo, la misma función que la ley, cuya observancia asegura." (27)

En el extremo opuesto está la opinión de ilustres tratadistas que sí atribuyen a la jurisprudencia la naturaleza de fuente formal del Derecho. (28)

(27) Ob. Cit.- Introducción... .- Pp. 186 y 187.

(28) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- Introducción... .- Pp. 51 y 68 y ORTIZ-URQUIDI, Raúl.- Ob. Cit.- Pp. 76 y 92.

Du Pasquier manifiesta inclusive que la comentada atribución de los tribunales constituye una auténtica "...vanguardia de la legislación...", porque "Sucede frecuentemente que la jurisprudencia prepara las vías al legislador..." en el cumplimiento futuro de su función fundamental.(29)

El citado profesor de las Universidades de Ginebra y Neuchatel, al contestar la interrogante ¿Cómo se forma la jurisprudencia? señala que "Teniendo que confrontar las reglas jurídicas con los casos concretos, los tribunales se encuentran con frecuencia frente a problemas de interpretación que los obligan a precisar el sentido de la ley; encuentran también casos en que ni la ley ni la costumbre suministran la solución; recurren entonces a los principios generales, analogías, etc. Naturalmente un tribunal trata de coordinar sus decisiones, de organizarlas en un conjunto por una armonía lógica. Aporta así sus propias piedras al edificio del derecho y el conjunto de sus decisiones forma una jurisprudencia... la obra de los tribunales suministra a la elaboración del derecho un importante concurso."(30)

1.4 Una conclusión necesaria

Hechas las precisiones anteriores es de concluir, conforme a la lógica-jurídica, que las auténticas fuentes formales del Derecho

(29) Cfr. Ob. Cit.- P. 83.

(30) DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- P. 81.

son los procedimientos y requisitos previstos en las constituciones, códigos y leyes aplicables al caso particular, para establecer la costumbre y la jurisprudencia, así como para expedir los ordenamientos jurídicos, que deben emanar necesariamente del órgano competente del Estado. En consecuencia, se reitera, costumbre, jurisprudencia y legislación, no son fuentes del Derecho, sino el Derecho mismo.

Así lo ha reconocido también el jusfilósofo mexicano Eduardo García Máynez, al expresar que "Se da el nombre de fuentes a los procesos, formalmente regulados, que condicionan la producción de normas de derecho." (31)

Y así se deduce igualmente de la siguiente conclusión particular: "En su sentido técnico moderno... la jurisprudencia es el derecho (objetivo) que se desprende de los fallos pronunciados por los tribunales: *rerum perpetuo similiter judicatarum auctoritas*." (32)

1.5 Procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo, en el sistema jurídico mexicano de orden federal, consta de las siguientes etapas: (33)

(31) Ob. Cit.- Filosofía... .- P. 187.

(32) DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- P. 81.

(33) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- Introducción... .- Pp. 53 a 61 y ORTIZ-URQUIDI, Raúl.- Ob. Cit.- Pp. 77 a 86.

La primera, denominada **iniciativa**, es facultad exclusiva del Presidente de la República, de los diputados y senadores al Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas. Consiste en el acto de someter a la consideración del Poder Legislativo Federal un proyecto de ley o código. (Art. 71 de la Ley Suprema de la Federación)

La segunda etapa se conoce como **discusión**, en la cual las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión deliberan sobre la aprobación, modificación o rechazo de la iniciativa. La primera discusión se desarrolla en el seno de la **Cámara de origen**, para pasar posteriormente a la **revisora**. Salvo disposición expresa en contrario, cualquiera de las dos puede ser la Cámara de origen. (Arts. 72, 74 y 76 de la Constitución)

El tercer momento se denomina **aprobación** que, total o parcial, consiste en la aceptación o votación favorable que emiten ambas Cámaras respecto de la discutida iniciativa o proyecto de ley.

Con el acto aprobatorio concluye la participación del Poder Legislativo, para dar paso a la intervención del Poder Ejecutivo, a cargo de cuyo Titular están los actos jurídicos denominados **sanción, promulgación y publicación** de la ley.

La **sanción** es el acto del Titular del Ejecutivo Federal, por el que manifiesta su aceptación, expresa o tácita, a la iniciativa

de ley aprobada por ambas Cámaras del Congreso. *Contrario sensu*, el **veto** es la facultad que se le concede constitucionalmente para hacerle observaciones e incluso para rechazarla total o parcialmente. (Art. 72 párrafos **a**, **b** y **c** de la Constitución)

La **promulgación**, frecuentemente confundida con la sanción y la publicación, es el decreto o acto jurídico expreso, por el que el Titular del Ejecutivo, con su firma y el refrendo del correspondiente Secretario de Estado, ordena la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación. (Arts. 89, fr. I y 92 de la Constitución)

Al respecto explica el maestro Felipe Tena Ramírez que "Promulgar (*pro vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación... Sin embargo, es posible doctrinalmente distinguir un acto del otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo." (34)

Como fase última del procedimiento legislativo está la **publicación**, acto jurídico por el cual, a través de su inserción

(34) Ob. Cit.- Derecho... .- P. 461.

material en el respectivo periódico oficial, se hace del conocimiento de la población destinataria la ley formalmente aprobada, sancionada y promulgada.

Es evidente que el acto de promulgación no es suficiente para que la ley adquiriera carácter obligatorio para sus destinatarios, para ello es requisito *sine qua non* su notificación.

Sobre este tema dice con acierto el constitucionalista Felipe Tena Ramírez que "...sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La **publicación** es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un **acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.**" (35)

Finalmente cabe precisar que entre la publicación y la **iniciación de la vigencia** del ordenamiento jurídico existe un plazo intermedio razonable, más o menos amplio, al cual se denomina *vacatio legis*, "...durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación... aun cuando, de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal. Esta

(35) Ob. Cit.- Derecho... .- Pp. 462 y 463.

exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha..."(36)

Para la aludida iniciación de la vigencia de las normas jurídicas se han establecido dos **sistemas**, uno denominado **sincrónico o simultáneo** y otro llamado **sucesivo o progresivo**.

El primero está contenido en el artículo 4° del Código Civil, al tenor literal siguiente:

"Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

El sistema progresivo está previsto en el diverso numeral 3° del citado ordenamiento Civil, cuyo texto establece:

(36) **GARCIA MAYNEZ, Eduardo**.- Ob. Cit.- Introducción... .- Pp. 57 y 59.

El artículo 21 del vigente Código Civil reproduce este principio, con una loable excepción, al establecer que: "La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público."

A esta plausible disposición únicamente hace una correcta observación el profesor **Raúl Ortiz-Urquidí**, en cuanto que el juez sólo debiera escuchar el parecer del Ministerio Público y no quedar sujeto a su conformidad o disconformidad, dadas las diversas funciones asignadas a ambos servidores públicos.- Cfr. Ob. Cit.- Pp. 82 y 83.

"Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

"En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

Conforme al primer sistema, se fija una fecha común para todo el ámbito espacial de validez de la norma legislada, a fin de que entre en vigor.

Congruente con la lógica-jurídica, esta fecha debería ser siempre posterior al plazo mínimo de tres días señalado en el primer párrafo del transcrito numeral 3° del Código Civil; sin embargo, en la práctica se ha asumido, por lo general, el vicio de señalar el día siguiente a la publicación como fecha de iniciación de la vigencia en estudio.

Ahora bien, en los términos del sistema progresivo, se fija una fecha especial aplicable al lugar donde se publica el periódico oficial, adicionándose un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad, para que la norma pueda iniciar su vigencia en los ámbitos territoriales diversos.

Probablemente por las múltiples complicaciones teóricas y reales que genera este sistema, en la práctica legislativa cotidiana ha

sido abandonado, recurriéndose generalmente al sincrónico, con el ya mencionado vicio de técnica jurídica.

1.6 Procedimiento jurisprudencial

Toda vez que en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las disposiciones jurídicas ordinarias aplicables en cada caso, no sólo el Poder Judicial puede establecer jurisprudencia, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, sino también la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal Electoral, por exceder los límites del presente trabajo, se omite la exposición de todos y cada uno de los procedimientos jurisprudenciales, reduciéndose el estudio a la materia electoral, que se realiza en líneas posteriores. (37)

2. Fuentes reales

Las denominadas fuentes reales, substanciales o materiales "...comprenden el conjunto de fenómenos sociales que contribuyen a formar la sustancia, la materia del derecho (movimientos ideológicos, necesidades prácticas, etc.)..." (38)

(37) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- La Jurisprudencia en México.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D.F., 1995.- Pp. 19 a 43.

(38) DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- P. 70.

También "...podemos definir a las fuentes materiales o substanciales diciendo que son los distintos elementos o datos, sociológicos, económicos, históricos, culturales e ideales, y otros que pueda entregar la vida humana y social, que determinan la substancia de las normas jurídicas; son los elementos o datos creadores de los mandamientos para la conducta de los hombres, de los cuales saldrán las normas para el derecho positivo." (39)

En términos mucho más elaborados e interesantes, el ilustre profesor de la Universidad de Burdeos expresa que "...las fuentes reales de las reglas de Derecho son dos: una experimental y otra racional; en otras palabras, existen dos elementos generadores de las reglas de Derecho: uno experimental y otro racional. Es el elemento experimental el que engendra, de una manera inmediata, las reglas de Derecho, bajo la inspiración y la dirección del elemento racional, cuya misión y efecto consisten en filtrar en cierta forma los datos del elemento experimental. Este está representado por las aspiraciones de la armonía social que derivan del medio social o de la naturaleza permanente del hombre. El elemento racional se traduce por la noción de Derecho." (40)

El profesor Raúl Ortiz-Urquidi, citando al jurista mexicano Trinidad García, considera más apropiado denominar racionales a

(39) DE LA CUEVA, Mario.- Ob. Cit.- P. 126.

(40) BONNECASE, Julien.- Ob. Cit.- Introducción... .- P. 249.

las fuentes reales, explicando "...que no hay en lo absoluto norma jurídica alguna que carezca de una razón de ser... todas obedecen a algo, tienen un por qué de su existencia. Se trata, sencillamente, de la aplicación del principio ontológico de la razón suficiente, conforme al cual 'todo lo que es tiene una razón suficiente de ser'. Una causa y un fin, ya que cualquier **objeto**, o sea, en ontología, todo aquello que existe ideal o materialmente, debe su existencia a algo -principio de la causalidad- y tiene, conforme a su naturaleza, un fin particular -principio de la finalidad-."(41)

3. Fuentes históricas

Las fuentes históricas están constituídas por todos los elementos materiales que sirven para conocer el Derecho que estuvo vigente en épocas pretéritas; tal es el caso de las inscripciones, papiros, códigos, libros, códigos, leyes, reglamentos, etc., esto es, de todos aquellos elementos objetivos que contienen la Historia del Derecho.(42)

4. Dos casos especiales: Doctrina y Principios Generales

Dos casos especiales en la materia objeto de estudio lo constituyen la doctrina jurídica y los principios generales del

(41) Ob. Cit.- P. 75.

(42) Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Ob. Cit.- Introducción... .- P. 51; ORTIZ URQUIDI, Raúl.- Ob. Cit.- P. 74 y PUGLIATTI, Salvador.- Ob. Cit.- P. 66.

Derecho, respecto de cuya naturaleza no existe un criterio uniforme, como se advierte de las siguientes exposiciones.

4.1 Doctrina jurídica

Ante la interrogante ¿Qué es la doctrina? Julien Bonnacase propone la siguiente respuesta: "Se entiende por Doctrina, cuando se opone este término a jurisprudencia y a práctica extrajudicial, el estado de las concepciones sobre el Derecho y el conjunto de las soluciones positivas contenidas en las obras de los escritores jurídicos. Es evidente que la Doctrina se reduce a un conjunto de opiniones individuales... es el órgano por excelencia de la ciencia del Derecho..."(43)

En forma mucho más clara e integral, el profesor Eduardo García Máynez señala que "Se da el nombre de doctrina a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación. Como la doctrina representa el resultado de una actividad especulativa de los particulares, sus conclusiones carecen de fuerza obligatoria, por grande que sea el prestigio de aquéllos o profunda la influencia que sus ideas ejerzan sobre el autor de la ley o las autoridades encargadas de aplicarla."(44)

(43) Ob. Cit.- Introducción... .- Pp. 183 y 184.

(44) Ob. Cit.- Introducción... .- P. 77.

Sintetizando con gran fortuna, ha aseverado Claude Du Pasquier que la doctrina "En suma es la ciencia del derecho. Hay doctrina cada vez que una obra aborda un estudio científico del derecho, sea que emane de juristas puros, sea que emane de sacerdotes dominados por los dogmas religiosos (talmudistas judíos, canonistas católicos)." (45)

A diferencia de su definición, en la determinación de la naturaleza y trascendencia de la doctrina en el ámbito del Derecho no existe coincidencia de opiniones, antes bien, se han creado interesantes discusiones e importantes y diversos puntos de vista, según sea el tiempo y lugar en que se ubiquen los juristas que en ello participan.

Así, de manera categórica, ha expresado el profesor de la Universidad de Burdeos que: "La doctrina, la jurisprudencia y la práctica extrajudicial, no constituyen fuentes jurídicas formales; pero no dejan de tener un papel muy activo en la elaboración del Derecho." (46)

La opinión contraria también ha sido externada al argumentar: "...al lado de la costumbre y la ley, admitimos la jurisprudencia y la doctrina en el número de las fuentes formales. El efecto creador de la jurisprudencia nos parece

(45) Ob. Cit.- P. 85.

(46) BONNECASE, Julien.- Ob. Cit.- Introducción... .- P. 183.

demasiado marcado para que se le pueda atribuir una simple función de aplicación. También la doctrina, aun cuando en menos grado, concurre muy eficazmente al desenvolvimiento del derecho para que se le pueda dejar en el peristilo del templo de las fuentes." (47)

El clímax de la tendencia que otorga notable trascendencia a la doctrina jurídica existió en el seno del Derecho Romano.

Rodolfo Sohm, profesor de la Universidad de Leipzig, al explicar el procedimiento de formación del mencionado Derecho Romano señala: "Es práctica constante, desde el emperador Tiberio, que los juristas más eminentes reciban del emperador el *jus respondendi -jus publice, populo respondendi-*, o sea el derecho a emitir dictámenes obligatorios para el juez, para el *judex privatus* nombrado en el proceso, y para el magistrado. Siempre que el *responsum* que exhiba una de las partes provenga de un jurista autorizado y en él se guarden las formas de rigor -estar otorgado por escrito y sellado-, el juez tiene que respetarlo en la sentencia, si no se le presenta otro de diferente tenor, que reúna idénticas condiciones. Esta autoridad, de que, en un principio, sólo gozaban las 'respuestas' dadas especialmente para un proceso, extiéndese luego, por vía de costumbre, a cualesquiera otras formuladas con anterioridad, prescindiéndose también de la forma oficial y bastando con que las opiniones se manifiesten en forma de doctrina -en las colecciones de

(47) DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- P. 90.

responsa-; consérvase noticia de un rescripto del emperador Adriano en que confirma expresamente esta costumbre.

"Los dictámenes de los juristas privilegiados *-responsa prudentium-* se convierten así en una especie de fuente de Derecho, y su virtud va comunicándose, poco a poco, a toda la literatura jurídica." (48)

Esta verdad ha hecho exclamar al profesor de las Universidades de Ginebra y Neuchatel: "Suprimid por el pensamiento a los jurisconsultos romanos: habréis arrancado al derecho romano lo que hace su valor. El monumento esencial de la civilización jurídica romana, el Digesto, es una compilación tomada de los principales escritores de la doctrina romana." (49)

De las citas precedentes se deduce que en la Roma imperial la doctrina sí era una auténtica fuente del Derecho, porque tenía carácter obligatorio, debía ser tomada en consideración por el juzgador al momento de dictar sentencia.

Sin embargo, esa situación ya no subsiste en la actualidad; por ende, es correcta la observación que formula Luis Recaséns Siches, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, al decir que: "Desde el punto de

(48) Instituciones de Derecho Privado Romano.- Editora Nacional.- México, D. F., 1975.- P. 52.

(49) DU PASQUIER, Claude.- Ob. Cit.- P. 86.

vista de la génesis de los contenidos jurídicos, suele indicarse también como una de las fuentes habituales del Derecho la doctrina científica y la filosofía jurídica; porque se observa cómo, muchas veces, se incorporan al ordenamiento jurídico las opiniones de los jurisconsultos y de los jusfilósofos. Ahora bien, la ciencia y la filosofía jurídicas no funcionan directamente como fuentes de Derecho, sino sólo en la medida en que penetran en otras de las fuentes formalmente reconocidas como tales, por el orden del Estado, es decir, en la medida en que influyen en el pensamiento del legislador, o sobre la elaboración de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, tanto de los jueces como de los funcionarios administrativos." (50)

Lo apuntado por el maestro Recaséns Siches es verdad incontrovertible en el sistema jurídico mexicano; efectivamente, la doctrina no constituye fuente del Derecho, pero también es verdad incuestionable que puede ejercer poderosa influencia en la convicción popular o en la redacción de los escritos fundamentales de los abogados postulantes (demandas, contestaciones, agravios, conclusiones, etc.), así como en el pensamiento de jueces y magistrados, al momento de dictar sus resoluciones e incluso en la opinión del legislador al expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico, lo cual significa que puede ser antecedente importante o

(50) Introducción al Estudio del Derecho.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1993.- P. 172.

determinante o hasta el *desideratum* mismo de la posterior jurisprudencia, legislación o costumbre.

En consecuencia, es acertado afirmar que los abogados y los juzgadores no se limitan a invocar y aplicar fríamente el Derecho en vigor, sino que lo interpretan, integran, transforman, vivifican y crean, a partir del pensamiento de los profesores e investigadores especializados en cada materia.

¡Esta es la trascendencia actual de la doctrina jurídica!

4.2 Principios Generales del Derecho

En todo Estado de Derecho existe un principio de principios, que se expresa como sigue: ante la insuficiencia o silencio de la ley, el órgano juzgador debe resolver el caso concreto, sometido a su conocimiento y decisión, mediante la aplicación de los **principios generales del Derecho.** (51)

Por esta razón, probablemente, el maestro Recaséns Siches asevera "...que este principio no constituye un precepto jurídico positivo, que haya sido dictado por el legislador en determinados ordenamientos y que, en cambio, no figure en otros;

(51) La voz principio, de origen filosófico, "...es más bien un término propio y característico de la terminología jurídica moderna, especialmente considerado en el sentido de fuente de derecho supletorio." Sin embargo, en su acepción jurídica, fue utilizada ya por Cicerón.- Cfr. **MANS PUIGARNAU, Jaime M.**- Los Principios Generales del Derecho.- Bosch, Casa Editorial, S.A.- Barcelona, España, 1979.- P. XXX.- Nota de pie de página No. 2.

sino que se trata de un **principio esencial y necesario de todo ordenamiento jurídico**, lo mismo si se halla formulado explícitamente, como si no lo está. Es una necesidad absoluta de todo orden jurídico; es un principio esencial que condiciona la posibilidad de todo Derecho positivo. Este es el principio que se llama: **plenitud hermética del orden jurídico positivo formalmente válido.**" (52)

En cuanto a la definición, naturaleza, caracterización y trascendencia de los principios generales del Derecho, son mayores los puntos de disidencia que de coincidencia; por tanto, únicamente se recurrirá a la opinión de algunos tratadistas, por considerarlas de mayor importancia, sin pretender con ello, evidentemente, una acabada exposición del tema.

De manera sintetizada dice Jaime M. Mans Puigarnau, profesor de la Universidad de Barcelona, que los principios generales del Derecho son "...**conceptos o normas fundamentales y abstractos**, hayan sido o no objeto de una formulación concreta..." en el correspondiente ordenamiento jurídico. (53)

Nicolás Coviello, profesor de la Universidad de Catania, reitera que "Definir lo que debe entenderse por principios generales del derecho, es cosa muy disputada..." y agrega "Pero a nosotros nos parece ante todo que no son los del derecho natural o racional,

(52) Ob. Cit.- P. 205.

(53) Ob. Cit.- P. XXX.

como quiera que se conciba, y mucho menos los de la moral social, ya que estos conceptos son de tal modo vagos, elásticos y subjetivos, que no pueden encontrarse en ellos el medio cierto, seguro y constante, de proveer a la integración de las lagunas de la ley... No son tampoco los principios de derecho romano o común, que muchos continúan reverenciando como la *ratio scripta*... Ni siquiera son los principios universalmente admitidos por la ciencia y no sujetos a controversia; en primer lugar, porque la doctrina no puede considerarse como fuente de derecho, y, después, porque especialmente en tiempos de hipercrítica, como los nuestros, muy raros son los principios incontrovertidos, de tal suerte que muchas veces no tendría el juez a su disposición el principio por aplicar. De lo cual inferimos que... no pueden ser otros que los principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas, de los cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse. Pueden ser de hecho principios racionales superiores, de ética social y también... de derecho romano, y universalmente admitidos por la doctrina; pero tienen valor no porque son puramente racionales, éticos o de derecho romano o científico; sino porque han informado efectivamente el sistema positivo de nuestro derecho, y llegado a ser de este modo principios de derecho positivo y vigente." (54)

(54) Doctrina General del Derecho Civil.- Cuarta edición.- Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.- México, D. F., 1938.- Pp. 96 y 97.

Siguiendo esta forma de pensar, Francesco Carnelutti manifiesta que "Los principios generales no son, pues, algo que exista fuera del Derecho escrito, sino dentro del mismo, ya que se extraen sólo de las normas constituídas. Están dentro del Derecho escrito, como el alcohol está dentro del vino; representan el espíritu o la esencia de la ley. Por ello, son principios de Derecho positivo, no de Derecho natural o de Derecho histórico. La Historia o la Filosofía no son aquellos de que se extraen, sino, eventualmente, aquello con que se extraen los principios generales, de las normas constituídas, es decir, medios para la interpretación de éstas..."(55)

A juicio del profesor Raúl Ortiz-Urquidí, "...los principios generales del Derecho se desprenden no sólo de una o varias leyes en especial, sino normalmente de todo un sistema jurídico, desde su más alta expresión que es la Constitución Política del país, hasta las normas ínfimas como son los reglamentos e inclusive las circulares o cualquiera otra disposición de observancia general. Por todo lo cual podemos concluir diciendo que los principios generales del derecho son aquellos principios rectores de un sistema jurídico determinado, que no estando expresamente consignados en él, se desprenden, sin embargo, de ese propio sistema, ya que nada menos son su fuente de inspiración y por ello mismo su base de sustentación."(56)

(55) Ob. Cit.- Sistema... .- Tomo I.- P. 132.

(56) Ob. Cit.- P. 103.

De continuar la consulta iniciada seguramente se arribaría a la conclusión ya expuesta por el maestro Eduardo García Máynez, en los términos siguientes: "Para ciertos tratadistas, principios generales son los del derecho romano; algunos afirman que se trata de los universalmente admitidos por la ciencia, y otros, por último, los identifican con los del derecho justo o natural. En una admirable monografía, Del Vecchio ha demostrado que esta postrera opinión es la única correcta.

"Cuando se afirma que los principios generales son los del derecho natural, quiere decirse que, a falta de disposición formalmente válida, debe el juzgador formular un principio dotado de validez intrínseca, a fin de resolver la cuestión concreta sometida a su conocimiento. Queda excluída, por tanto, la posibilidad legal de que falle de acuerdo con sus opiniones personales." (57)

Independientemente de la tesis doctrinaria que se asuma, es claro que "...cuando el juez no encuentra ninguna norma, expresa o tácita, en el ordenamiento jurídico formulado... no tiene más remedio, y debe hacerlo así, que resolver de acuerdo con los criterios de valor que estime como los justos y adecuados.

Sin embargo, en esta circunstancia es importante advertir que "...el juez no dispone del mismo margen de arbitrio que tiene el

(57) Ob. Cit.- Introducción... .- P. 371.

legislador, pues el juez no puede aplicar puramente y sin restricciones su propio criterio individual, sino que está ligado por los principios cardinales o valoraciones tácitas que inspiran al ordenamiento jurídico-positivo... debe inspirarse en un juicio de valor, en una estimación jurídica ideal, con las limitaciones de no contradecir los criterios cardinales que rigen en el ordenamiento positivo...

Por tanto, al resolver de esta manera, el juzgador debe tener presente "...que en todo orden de Derecho positivo, además de las normas formuladas en la Constitución, las leyes, los reglamentos, las costumbres, la jurisprudencia, figuran también de manera implícita, pero efectiva, unos **principios tácitos, pero operantes**, de estimativa jurídica, de axiología, o, si se prefiere de llamarlos así, de Derecho natural. Y tan cierto es esto, que sin la referencia a tales principios ideales, ideales pero implícitamente incardinados dentro del orden jurídico positivo, ningún Derecho podría funcionar prácticamente." (58)

Como corolario de lo expuesto es posible afirmar que los principios generales del Derecho están contenidos en el seno de cada sistema jurídico en particular, en este caso del mexicano, siendo totalmente intrascendente que sean o no expresados en el texto escrito de la ley formalmente válida; por ende, también es de concluir que no son fuente del Derecho, ni directo ni indirecto, sino parte integrante del propio Derecho vigente.

(58) **RECASENS SICHES, Luis.**- Ob. Cit.- Pp. 206 y 207.

En consecuencia, conforme a la lógica-jurídica, se debe advertir que los principios generales jamás deben ni pueden contradecir al Derecho formalmente válido, antes bien, han de ser congruentes con los vigentes ordenamientos jurídicos, expedidos por el órgano estatal competente para legislar.

En este orden de ideas, dado el carácter axiológico de los principios generales del Derecho y la validez intrínseca que deben tener, es de concluir también que no pueden ser otros que la equidad, la seguridad jurídica y el bien común, siendo el primero el principio de principios, el principio supremo y casi único, base a partir del cual surgen y se estructuran los demás.

En cuanto a su conceptualización cabe decir que los principios generales del Derecho son normas fundamentales, escritas o no, que rigen un específico sistema jurídico en su conjunto, constituyendo, con el Derecho formalmente válido, un todo armónico e integral, que supera las llamadas lagunas de la ley y que permite al juzgador la resolución de todos los casos concretos sometidos a su conocimiento y decisión, a pesar de que no exista norma jurídica expresa aplicable a ese particular. (59)

(59) Un ejemplo de principio general del Derecho, contenido en una disposición expresa, lo ofrece el artículo 20 del Código Civil al establecer: "Cuando haya conflicto de derechos, **a falta de ley expresa que sea aplicable**, la controversia se decidirá a favor del que trata de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, **se decidirá observando la mayor igualdad posible** entre los interesados."

5. Fuentes del Derecho Procesal Electoral

Expuesto el tema de las fuentes del Derecho en general, es llegado el momento de explicar de cuáles surge el Derecho Procesal Electoral en particular.

En este aspecto se debe señalar que, al formar parte del sistema jurídico mexicano, es evidente que las fuentes del Derecho Procesal Electoral son las analizadas con antelación, siendo necesario únicamente hacer las siguientes precisiones.

5.1 Fuentes formales

Al igual que para los demás ordenamientos jurídicos, ya de naturaleza constitucional o legal, las fuentes formales del Derecho Procesal Electoral Mexicano están constituidas por el genérico procedimiento legislativo antes explicado, amén del específico para expedir y reformar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, así como por el correspondiente procedimiento jurisprudencial.

5.1.1 Procedimiento legislativo

El común procedimiento legislativo federal en México se puede resumir en los términos de los siguientes preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 135.- "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Art. 72.- "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"a Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

"b Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

"c El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

"Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

"d Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

"e Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"f En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"g Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

"h La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados,

"i Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"j El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de

cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Toda vez que el procedimiento legislativo ha sido explicado con antelación, resulta innecesaria su reiteración en este apartado, siendo suficientes las transcripciones precedentes para colmar el objetivo respectivo.

5.1.2 Procedimiento jurisprudencial

En primer término se debe tener en mente que, por disposición del párrafo catorce del artículo 41 de la Constitución Federal, además de resolver los conflictos jurídicos detallados en dicho precepto, el Tribunal Federal Electoral tiene competencia para expedir su Reglamento Interior y ejercer "...las demás atribuciones que le confiera la ley."

A su vez, el ordenamiento jurídico ordinario otorga al Tribunal la facultad de establecer jurisprudencia, ajustándose a las reglas siguientes:

Por disposición legal, corresponde exclusivamente a la Sala de Segunda Instancia y a la Sala Central del Tribunal el ejercicio de esta atribución, al resolver los asuntos de su respectiva competencia. (Arts. 337.1 del Código y 125 del Reglamento)

Un primer supuesto para establecer jurisprudencia es aquél en el cual se requiere que la Sala competente, Central o de Segunda Instancia, sustente el mismo criterio en tres resoluciones. (Arts. 337.1, a) del Código; 127, a) y 128, a) del Reglamento)

En este caso la Sala emisora del criterio jurisprudencial designará a uno de sus magistrados para que, dentro del plazo de veinticuatro horas, proponga el rubro y texto de la tesis correspondiente. (Art. 129 del Reglamento)

A pesar de las disposiciones expresas citadas con antelación, de su lectura resulta evidente que son insuficientes, toda vez que no hacen alusión alguna a la necesidad de que el criterio de referencia sea sustentado de manera ininterrumpida, sin que haya entre las tres resoluciones alguna emitida en sentido diverso o contrario.

Tampoco se precisa que los asuntos resueltos sean similares, en cuanto al conflicto de intereses jurídicos planteado por las partes; no obstante, esta circunstancia se debe tener como presupuesto indispensable.

Igualmente, incurren en omisión los legisladores, ordinario y reglamentario, al no determinar la votación requerida en cada resolución para poder constituir jurisprudencia, a pesar de que tanto la Sala de Segunda Instancia como la Central se conforman

con cinco magistrados y que precisan de cuatro para poder integrar *quorum*. En consecuencia, debería especificarse una votación, calificada de preferencia, para el efecto en comento. Lo deseable sería que los precedentes indispensables fueran aprobados por unanimidad o, cuando menos, por mayoría de cuatro votos en ambos supuestos.

La segunda hipótesis para establecer jurisprudencia es aquella en que la Sala de Segunda Instancia del Tribunal dicta sentencia contradictoria con una tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Central del propio Tribunal, caso en el cual se prevé que el criterio del colegiado de segunda instancia prevalece con naturaleza jurisprudencial. (Arts. 337.7 del Código y 127, b) del Reglamento)

En este supuesto también caben los comentarios hechos con antelación, en cuanto que el asunto fallado por la Sala de Segunda Instancia debe ser similar a los resueltos por la Sala Central al establecer su tesis de jurisprudencia, amén de exigir una votación calificada para sostener un nuevo criterio jurisprudencial.

La tercera hipótesis se da cuando la Sala Central resuelve una contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal, excepción hecha de la de Segunda Instancia. La tesis asumida en esta resolución prevalece como jurisprudencia. (Arts. 337.1, b) del Código y 128, b) del Reglamento)

Las acotaciones para este supuesto son las mencionadas en la segunda hipótesis, en cuanto a la aconsejable votación calificada para establecer jurisprudencia y la necesaria similitud que debe existir entre los litigios resueltos con criterios diversos y no sólo contradictorios.

Para esta tercera hipótesis establece el legislador que la contradicción de criterios puede ser denunciada, en cualquier tiempo y mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Sala Central, bien por alguna de las Salas Regionales, por cualquiera de las magistrados adscritos a éstas o a la Sala Central e incluso por las partes interesadas. (Arts. 337.2 y .4 del Código y 130, a) y b) del Reglamento)

Recibida la denuncia, el Presidente de la Sala Central la pondrá a disposición del magistrado en turno, quien deberá formular el proyecto de resolución, que será sometido a la consideración de dicha Sala en la sesión pública que al efecto se señale, en la cual se cumplirán las formalidades ya detalladas para las similares sesiones de resolución de litigios electorales. (Arts. 324 y 337.3 del Código; 130, c) del Reglamento)

El fallo, aprobado por mayoría o unanimidad de votos, determinará el correspondiente criterio jurisprudencial, cuyo texto y rubro será precisado en la propia sesión pública de resolución. (Art. 130, d) del Reglamento)

Tan pronto como se establezca una tesis de jurisprudencia, independientemente de la hipótesis tipificada en el caso particular, el Presidente del Tribunal la notificará a las Salas, las cuales quedarán obligadas a su inmediata aplicación. Asimismo, el Presidente ordenará su publicación en los estrados del colegiado que la emitió. (Arts. 337.5 del Código; 129 y 130, e) del Reglamento)

Cabe señalar que el criterio jurisprudencial de la Sala de Segunda Instancia es obligatoria para ella y para las Salas Central y Regionales; en tanto que la jurisprudencia establecida por la Sala Central sólo es obligatoria para ésta y para las Salas Regionales Foráneas. (Arts. 337.5 del Código y 126 del Reglamento)

Ahora bien, una tesis de jurisprudencia queda derogada cuando la Sala que la emitió sustenta diverso criterio, al resolver un posterior asunto similar, siempre que la nueva resolución sea aprobada por mayoría de cuatro votos, amén de precisar las razones en que se funde el cambio de criterio. (Arts. 337.6 del Código y 131 del Reglamento)

La nueva tesis únicamente adquirirá naturaleza jurídica de criterio jurisprudencial si se concreta alguna de las tres hipótesis expuestas con antelación. (Arts. 337.6 del Código y 132 del Reglamento)

En ningún supuesto la determinación de una tesis de jurisprudencia podrá modificar los efectos derivados de las resoluciones que le sirvan como precedentes. (Arts. 337.4 del Código y 133 del Reglamento)

Finalmente, es oportuno señalar que, dentro de los seis meses siguientes a la conclusión del correspondiente procedimiento electoral federal ordinario, la Sala Central debe publicar, en la memoria del Tribunal, tanto las tesis de jurisprudencia como las relacionadas y las relevantes establecidas durante ese procedimiento. (Arts. 337.8 del Código y 134 del Reglamento)

5.1.3 Una pertinente adición

Sin contravenir la connotación de la expresión **fuentes formales del Derecho**, teniendo presente la aclaración hecha al principio del presente apartado, es oportuno reiterar en síntesis que las reglas del Derecho Procesal Electoral Mexicano están contenidas, en el orden federal, en:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- c) El Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral y,
- d) En la jurisprudencia establecida por la Sala de Segunda Instancia y por la Sala Central del propio Tribunal.

En el fuero local, las reglas que constituyen esta esfera del Derecho Procesal están contenidas en la correspondiente Constitución Política de la entidad, así como en el correlativo Código Electoral, Reglamento Interior y Derecho Jurisprudencial.

5.2 Fuentes reales

Si se revisa con especial detenimiento la Historia del Derecho Electoral en México, pero particularmente la cotidiana práctica político-electoral, ya a nivel federal, estatal o municipal, se podrá advertir, sin lugar a dudas, que los conflictos surgidos en la aplicación, cumplimiento, interpretación e integración de los respectivos ordenamientos jurídicos, se han resuelto tradicionalmente con criterio político y no jurídico y, lo que es peor aun, conforme a los intereses del jefe, grupo o partido político en el poder y no en los términos de las normas jurídicas aplicables, cuya vigencia puede resultar incuestionable, pero cuya positividad ha sido casi inexistente, de ahí el refrán popular para calificar a estas disposiciones como letra muerta.

Aunada a la realidad social del fenómeno político-electoral, se debe advertir que de ella no ha diferido demasiado la situación de Derecho, toda vez que los medios de impugnación legalmente establecidos han sido, por regla, de naturaleza administrativa, a través de los llamados recursos electorales, cuyo conocimiento

y resolución se ha atribuido a los propios organismos electorales emisores o ejecutores del procedimiento, acto o resolución impugnado o bien a sus superiores jerárquicos que, generalmente también, han fallado a favor de la autoridad responsable, en contra de los intereses de los recurrentes.

Asimismo, se debe recordar que el Derecho Mexicano ha establecido, tradicionalmente, el sistema político de calificación electoral, motivo por el cual los principios jurídicos se han mantenido alejados de las resoluciones emitidas en esta materia, comúnmente por órganos político-legislativos, en los que ha prevalecido el criterio político pero, sobretodo, el interés partidista.

Otro aspecto lamentable de esta situación se ha reflejado en la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, bajo el argumento absurdo de que los derechos políticos no son garantías individuales, como si por esta razón, en el supuesto no admitido de ser acertada, tales derechos dejaran de tener el carácter constitucional que les otorga el hecho de estar previstos en la Ley Suprema de la Federación.

También es importante tomar en consideración que, por regla, ha sido improcedente todo medio judicial para tratar de obtener la revisión de la constitucionalidad o legalidad de los actos y resoluciones de naturaleza electoral, excepción hecha de la ya mencionada Tesis Iglesias que surgió, durante el siglo XIX, bajo

el pretexto de determinar la competencia de origen de las autoridades y, en su caso, la observancia puntual o la violación a la garantía de legalidad, prevista en el artículo 16 de la Constitución de 1857.

Esta lamentable situación jurídica se ha reflejado en diversas formas de protesta, entre ellas la llamada desobediencia civil y los denominados conflictos poselectorales, de los cuales Baja California Norte, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí, entre otras entidades, mucho tienen que decir a la Historia Patria.

Igualmente se ha propiciado, por estas circunstancias, la presentación de denuncias, ya por ciudadanos, candidatos a cargos de elección popular o partidos políticos, ante las instancias nacionales e internacionales tuteladoras de los derechos humanos, entre ellas la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, así como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quedando en entredicho, ante estas últimas instancias, no solo el Gobierno, sino el propio sistema jurídico mexicano.

Por otra parte, en el ánimo de los estudiosos del Derecho también ha campeado la idea de instituir tribunales especializados en materia electoral, incluso con atribuciones de control constitucional, como escribió en 1947, por ejemplo, el ministro Teófilo Olea y Leyva, quien al comentar la facultad

indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia electoral, señaló literalmente que: "El paso definitivo en esta materia será la creación de un Tribunal Calificador de elecciones Constitucional, para México." (60)

Similar tesis sostuvieron ilustres juristas como Andrés Serra Rojas, Antonio Carrillo Flores y Mariano Azuela Güitrón, así como destacados políticos como Samuel I. del Villar, Heberto Castillo Martínez y Demetrio Vallejo quienes, con diversas características y modalidades, al comparecer ante la Comisión Federal Electoral, en las audiencias públicas celebradas previamente a la reforma política promovida por el Ejecutivo Federal en 1977, advirtieron sobre la necesidad de instituir un tribunal federal electoral, que participara en la calificación de las elecciones, a fin de imprimirle imparcialidad y confiabilidad. (61)

Desde el punto de vista legislativo, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados, en las Legislaturas XL, XLIII y XLVIII, también con algunas variantes, propuso la creación de un tribunal federal electoral; las dos primeras propuestas fueron rechazadas, ordenándose su archivo, según dictámenes de 8 de febrero de 1949 y 21 de diciembre de

(60) Ob. Cit.- P. 48.

(61) Cfr. **REFORMA POLITICA**.- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.- Tomo I.- Audiencias Públicas.- México, D.F., abril-agosto de 1977.- Pp. 71, 93, 94, 117, 121, 122, 123, 191, 215 Y 216.

1955, la iniciativa de 1972, no fue objeto de dictamen alguno por parte de la Cámara, "...simplemente fue congelada, como se dice en el argot parlamentario mexicano." (62)

De cuanto ha quedado expuesto en este apartado es posible concluir, que el establecimiento de tribunales electorales, federal y locales, así como el surgimiento del Derecho Procesal Electoral, obedece a una auténtica necesidad derivada de la realidad política, social y jurídica mexicana, con la finalidad fundamental de respetar los derechos políticos, así como garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales, de carácter administrativo y jurisdiccional, se ajusten invariablemente al principio de legalidad, ofreciendo elecciones legítimas, imparciales, limpias y transparentes, proporcionando simultáneamente un ambiente social de confianza en las instituciones, así como certeza y estabilidad en el presente y para el futuro; todo lo cual se transformará seguramente en ¡Paz social para el pueblo de México!

5.3 Fuentes históricas

De las fuentes históricas del Derecho Procesal Electoral Mexicano poco se puede agregar, substancialmente, a lo ya

(62) Cfr. **ESTRADA SAMANO, Rafael.**- La trayectoria del sistema mexicano para la calificación de las elecciones y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.- En: El Foro. Organó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.- Octava época. Tomo I. No. 1.- México, D.F., 1988.- Pp. 27 a 69.- **Derechos del Pueblo Mexicano...**.- Ob. Cit.- Tomo VII.- Pp. 60-61 y 60-62.

expuesto en los apartados precedentes de este Capítulo. La veracidad de la pretenciosa afirmación resulta incontrovertible, si se tiene en mente que "En ninguno de nuestros documentos constitucionales se ha encomendado la calificación y el control electoral a tribunal contencioso alguno. La existencia de éste (el tribunal electoral), por tanto, es ajena a la tradición política en México, sin que hasta la actualidad se haya quebrantado...

"La tendencia jurídico-política de nuestro país se ha manifestado en rechazar toda injerencia a auténticos órganos jurisdiccionales en materia de elecciones..."(63)

III. AUTONOMIA

1. Introducción

Tema de gran controversia entre los tratadistas del Derecho e incluso de apasionadas y apasionantes discusiones, así como de escritos no menos vehementes, es y ha sido la tendencia del pensamiento jurídico que ha postulado, en cada oportunidad, la autonomía de las diversas disciplinas que ahora integran la gran Enciclopedia Jurídica.

(63) BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Ob. Cit.- Dialéctica... .- Pp. 9 y 10.

Cabe recordar que los comentarios del autor en cita fueron expresados en torno del Tribunal de lo Contencioso Electoral, instituido en las reformas electorales de 1986-1987.- Vid. Supra.- Pp. 169 a 172.

Sin embargo, al hablar de autonomía, es indispensable dejar sentada la premisa fundamental de que ninguna clasificación o división del Derecho resiste un estricto análisis científico, porque el Derecho es único, monolítico e indivisible; forma un todo inescindible, evidenciando la verdad de la máxima *uno universo iure*.

Con rigor científico se puede afirmar que no hay Derecho Público, Privado, ni Social; el Derecho es uno sólo y todo él es Público, si por Derecho se entiende el conjunto de normas jurídicas vigentes en un lugar y tiempo determinados, toda vez que en los sistemas de Derecho escrito, por regla, todo ordenamiento jurídico emana necesariamente del órgano estatal expresamente facultado para legislar.

Simultáneamente, todo Derecho es social, en virtud de que sólo existe ahí donde hay un conglomerado social, sin que pueda subsistir una comunidad humana sin un conjunto normativo que lo rija, siendo verdad la locución latina *ubi societas, ibi ius*.

No obstante la premisa antes precisada, la complejidad de las relaciones, situaciones y estados jurídicos de las personas, ya individuales o colectivas, de Derecho Público, Privado o Social, así como la estructura y funcionamiento del Estado, la relación de los Estados entre sí, al igual que con infinidad de sujetos de Derecho Nacional e Internacional, hace imprescindible la

ordenación sistemática de las normas jurídicas, de las tesis de jurisprudencia e incluso de los conocimientos y teorías de esencia jurídica también, ya sean de carácter sustantivo o de naturaleza procesal.

La insalvable y necesaria división del trabajo, las características peculiares de los diferentes sujetos de Derecho, amén de la diversidad de instituciones, así como la esencia y características propias de los intereses jurídicamente tutelados y la distinta naturaleza de las relaciones, situaciones y estados que trascienden al ámbito jurídico, hacen inexcusable la sistemática clasificación del Derecho, para posibilitar su mejor estudio, comprensión, crítica, legislación, interpretación, integración y aplicación en la vida cotidiana, en aras de la justicia, el bien común, la seguridad jurídica y la estabilidad social, teniendo presente siempre que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino tan sólo un medio al servicio del hombre y, por ende, del conglomerado social en su conjunto.

Sin esta sistematización resulta inconcebible actualmente la función legislativa, la compilación normativa y su aplicación práctica, ya en el orden administrativo o jurisdiccional, siendo fácticamente imposible también la enseñanza-aprendizaje unitaria de la Ciencia Jurídica en su totalidad.

Es realmente inaceptable la redacción presente de un Código Jurídico único, que contenga todas las normas reguladoras de la

existencia, actuación y extinción de las personas y demás sujetos de Derecho sin personalidad jurídica, a diferencia de lo acontecido en épocas pretéritas, como lo ejemplifican el Código de Hammurabi y la Ley de las Doce Tablas.

De la evolución del género humano y de la creciente complejidad de las relaciones y circunstancias que prevalecen en la sociedad, surge inevitablemente la necesidad de dividir el Derecho y proponer su consecuente clasificación, pero únicamente con efectos pragmáticos y de sistematización, como ya se enseñaba en el Derecho Romano, con la clásica bipartición en *Ius Publicum* y *Ius Privatum*.

En este orden de ideas es en el que se debe entender inmersa la tesis que postula la existencia y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano y no en una estricta y hasta contrapuesta división del Derecho, porque esta última postura carece de todo sustento científico. (64)

(64) "Ateniéndonos a los países pertenecientes a los sistemas jurídicos romanistas e iberoamericanos cabe señalar como tendencia contemporánea común a todos ellos la de admitir la existencia de un número cada vez mayor de 'ramas' jurídicas, más o menos autónomas. En términos un poco esquemáticos, podría relatarse el proceso del siguiente modo: en una primera etapa, nos encontramos con que la creciente complejidad de las relaciones e intereses interhumanos lleva a los legisladores a sancionar regulaciones jurídicas cada vez más especializadas y prolijas, que incluso hacen necesario a menudo su consolidación en cuerpos legales. Se trata de una indiscutible **autonomía legislativa** (leyes o códigos propios) que frecuentemente acarrea también una **autonomía jurisdiccional** (tribunales especializados)... En una segunda etapa, la citada diversidad y complejidad legislativa trajo naturalmente aparejada una especialización en lo **didáctico docente**, multiplicándose los manuales y las cátedras aun más allá de las grandes ramas de la legislación... Es una suerte de **autonomía didáctica, docente e**

Además, es oportuno recordar que en el seno de cada ciencia, ya sea jurídica o de cualquiera otra naturaleza, se advierte la presencia de una pluralidad de disciplinas que integran ese ámbito del conocimiento, las cuales se diferencian entre sí en virtud de sus notas características o individualizadoras, identificadas en su conjunto como *principium individuationis*.

En consecuencia, el concepto de ciencia es mucho más amplio que el de disciplina, toda vez que ésta no es sino parte de aquella, permitiendo su sistemática división y agrupación la elaboración de los diversos planes y programas de estudio.

Es necesario señalar también que la autonomía de las ciencias entre sí es de orden primario o de primer grado, en tanto que la autonomía de las distintas disciplinas de una misma ciencia es de carácter secundario o de segundo grado. (65)

incluso profesional, que puede generalmente defenderse con buenos títulos.

"La cuestión delicada surge cuando, en un tercer plano -que puede superponerse a los anteriores- se trata de establecer cuáles son las 'relaciones' que tienen todas estas nuevas 'ramas' del derecho entre sí o con los troncos de los que se han desgajado. Aunque se trata de un problema que se plantea con carácter **teórico** -es la llamada **autonomía científica** de las distintas ramas- innecesario resulta destacar sus alcances **prácticos**, en cuanto las soluciones que se le den influyen en la legislación y la jurisprudencia".- **AFTALION, Enrique R. y VILANOVA, José.**- Introducción al Derecho.- Segunda edición.- Abeledo-Perrot S. A. E. e I.- Buenos Aires, Argentina, 1992.- Pp. 911 y 912.

(65) Cfr. **SAINZ DE BUJANDA, Fernando.**- Sistema de Derecho Financiero.- Tomo I.- Volumen Primero.- Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.- Madrid, España, 1977.- Pp. 389 a 392.

Hechas las precisiones que anteceden y sin olvidar la premisa fundamental sobre la unidad del Derecho, cabe preguntar ¿Porqué existe pluralidad de disciplinas jurídicas?

En otros términos ¿Porqué siendo uno sólo el Derecho son varias las disciplinas que lo estudian?

La respuesta inicial parece ser simple, porque cada disciplina de la Enciclopedia Jurídica tiene por objeto una parcela objetiva del Derecho, existiendo paralelismo entre las diversas ramas de éste y las disciplinas correlativas, de tal suerte que, "...cada disciplina jurídica sectorial... aspira a conocer el tipo de la realidad jurídica posible dentro del orden real del Derecho al que tal disciplina se contrae y que constituye su objeto." (66)

Sin embargo, es prudente advertir que no se debe confundir la delimitación de cualquier sector de lo jurídico con el de su autonomía científica o didáctica, porque "...son, en sí mismas consideradas, cuestiones distintas -ya que la primera se mueve en el área de la realidad jurídica, y la segunda, en el de la especulación teórica- (no obstante, no es factible) desconocer su profunda concomitancia, ya que la formación de cuerpos autónomos de doctrina, dentro del cosmos global de la ciencia jurídica, se produce justamente porque el Derecho, sin merma de

(66) SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Ob. Cit.- P. 393.

Hechas las precisiones que anteceden y sin olvidar la premisa fundamental sobre la unidad del Derecho, cabe preguntar ¿Porqué existe pluralidad de disciplinas jurídicas?

En otros términos ¿Porqué siendo uno sólo el Derecho son varias las disciplinas que lo estudian?

La respuesta inicial parece ser simple, porque cada disciplina de la Enciclopedia Jurídica tiene por objeto una parcela objetiva del Derecho, existiendo paralelismo entre las diversas ramas de éste y las disciplinas correlativas, de tal suerte que, "...cada disciplina jurídica sectorial... aspira a conocer el tipo de la realidad jurídica posible dentro del orden real del Derecho al que tal disciplina se contrae y que constituye su objeto." (66)

Sin embargo, es prudente advertir que no se debe confundir la delimitación de cualquier sector de lo jurídico con el de su autonomía científica o didáctica, porque "...son, en sí mismas consideradas, cuestiones distintas -ya que la primera se mueve en el área de la realidad jurídica, y la segunda, en el de la especulación teórica- (no obstante, no es factible) desconocer su profunda concomitancia, ya que la formación de cuerpos autónomos de doctrina, dentro del cosmos global de la ciencia jurídica, se produce justamente porque el Derecho, sin merma de

(66) SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Ob. Cit.- P. 393.

su unidad, ofrece ramas diversificadas, cada una de las cuales demanda una explicación propia, es decir, una disciplina específica." (67)

En síntesis, es posible afirmar que cuando en el horizonte normativo surge un nuevo conjunto jurídico que, como los preexistentes, aspira a que se le reconozca un lugar propio en la sinópsis del Derecho, emerge igualmente el conflicto de discernir si se trata propiamente de una nueva rama del Derecho o simplemente de una subrama o subconjunto.

"En rigor, casi todos los debates suscitados, desde hace unas décadas, en torno al reconocimiento de nuevas disciplinas jurídicas, plantean, en el fondo, ese reiterado problema: ¿Son disciplinas que se ocupan de nuevas ramas jurídicas o se está, por el contrario, en presencia de disciplinas cuya misión se contrae a ofrecer explicaciones teóricas de subconjuntos jurídicos en trance de desarrollo? La respuesta a esta pregunta ofrece, junto a su interés doctrinal, indudables consecuencias prácticas. De ella puede, por ejemplo, depender la determinación de la jurisdicción competente para resolver las pretensiones procesales que se deduzcan en caso de litigio o la de las fuentes positivas aplicables por vía subsidiaria. Más importante aun: de ella dependerá inevitablemente la determinación del núcleo de principios que en una primera fase -esto es, antes de ascender al plano de los principios generales- cumplan la

(67) SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- P. 394.

función integradora de las lagunas que en cada rama jurídica puedan presentarse.

"Un problema conexo... es el de la diferenciación entre ramas jurídicas autónomas y disciplinas jurídicas informativas... en el seno de la ciencia jurídica... Una rama jurídica -y, consiguientemente, la disciplina que la estudia- se denomina autónoma cuando aparece integrada por un haz de relaciones jurídicas homogéneas, o, si se prefiere, cuando su contenido se constituye por normas de la misma especie jurídica... Un Derecho es, en cambio, informativo, cuando 'obedece a finalidades esencialmente didácticas y sirve para facilitar la visión completa, aunque inorgánica, del complejo de normas reguladoras de una materia dada, complejo que resulta, necesariamente, también heterogéneo...'" (68)

2. Autonomía de otras disciplinas jurídicas

Antes de exponer los argumentos que se proponen para sustentar la autonomía de la pretendida nueva rama jurídica, denominada Derecho Procesal Electoral Mexicano, resulta prudente y necesario tener presentes los razonamientos fundamentales esgrimidos, en cada oportunidad, por los estudiosos de las diversas disciplinas que, formando parte del universo jurídico, gozan simultáneamente de presencia autónoma en la nomenclatura general del Derecho.

(68) SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Ob. Cit.- Pp. 396 y 397.

2.1 Derecho del Trabajo

Al ocuparse del contenido, así como de las causas que han dado origen a esta disciplina jurídica, el jurista español Alejandro Gallart Folch ha escrito, en su obra intitulada "El Contrato de Trabajo", que "...la legislación del trabajo constituye una especialidad jurídica que llamamos **Derecho del Trabajo**; porque sus instituciones han brotado obedeciendo a causas que le son específicas, porque tiene factores propios de desarrollo, porque su materia está perfectamente delimitada en la realidad social y porque sus fundamentos doctrinales son diferentes de los de las otras ramas del Derecho." (69)

Al adherirse a la mencionada tesis autonómica, el tratadista Guillermo Cabanellas ha manifestado que la incorporación del Derecho del Trabajo al cuadro total de la ciencia jurídica no se logra tan sólo "...por la enunciación de nuevos o distintos principios; sino, en primer término, por estar consolidada su independencia respecto al Derecho Civil; en segundo lugar, por su autonomía jurisdiccional; como tercer motivo, por su autonomía didáctica y científica; y, como cuarta y última causa, por la influencia que ha ejercido, modificando conceptos en las restantes ramas del Derecho." (70)

(69) Citado por CABANELLAS, Guillermo.- Tratado de Derecho Laboral.- Tomo I.- Volumen I.- Tercera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1987.- P. 434.

(70) Ob. Cit.- Tratado... .- P. 434.

Para explicar la independencia adquirida por el Derecho del Trabajo respecto del Derecho Civil, Guillermo Cabanellas cita del jurista Scatena su obra intitulada "Legislación del Trabajo. Generalidades sobre la materia", de la cual extrae literalmente las siguientes reflexiones: "El Derecho Civil reconoce sólo **personas**, sujetos jurídicos iguales que contratan entre sí mediante libres decisiones, y nada sabe o en nada se interesa por el trabajador colocado, por la fuerza de las circunstancias económicas, en una situación de inferioridad frente al empresario. Nada sabe tampoco el Derecho Civil de la llamada **solidaridad del proletariado**, mediante la cual éste trata de compensar o nivelar esa inferioridad del obrero frente al patrono; ni de las grandes asociaciones profesionales que, mediante sus contratos colectivos, son quienes condicionan el trabajo. El Derecho Civil tampoco se detiene a considerar lo que actualmente se acepta como el derecho de huelga, ni el derecho que adjudica una determinada antigüedad en un cierto trabajo; pues mira o considera a los contratantes sólo como individuos indiferenciados, esto es, atomísticamente. El Derecho Civil soslaya e ignora el problema social moderno que la legislación del trabajo lo encara, lo enfoca, lo enfrenta con el ánimo de aportar soluciones específicas.

"Asistimos, pues, con la legislación del trabajo a una forma de contemplar la realidad. El Derecho del Trabajo se aproxima más a la vida, porque contempla los contratos o las relaciones del

trabajo, no sólo en su superficie o en su exterioridad formal, sino que desciende hasta ponderar las graves luchas económicas que constituyen el fondo de todos esos supuestos contratos libres. El Estado, por su parte, ya no es testigo impasible de la puja entre los mismos obreros y del empuje de los patronos; porque advierte que, por encima de todo ello, el capital y el trabajo son una sola fuerza social de producción y que las condiciones de vida del pueblo, en general, deben ser defendidas por medio de leyes adecuadas." (71)

Al exponer la autonomía legislativa del Derecho del Trabajo, el jurista en consulta recurre a la investigación histórica, aseverando que "El Derecho Civil elaborado por el pueblo romano se inspiró, en cuanto al trabajo, en una concepción de la propiedad; pues era el esclavo quien generalmente lo realizaba, y tal sujeto se equiparaba a un bien físico. De ahí que el Código Civil, inspirado en aquel Derecho, reducido a los bienes y a los intereses, no pudiera extenderse en consideraciones sobre factores de orden moral, social y ético que concurren en la prestación de servicios, cuando se la considera en forma distinta a la del clásico contrato de arrendamiento o locación de obra o servicios. De esa manera, el Derecho del Trabajo, y por ende el contrato del mismo nombre, no podrían permanecer prisioneros en los rígidos moldes del Derecho Civil; pues una de dos: o se emancipaban o debían obligar a evolucionar a este último, y como eso resultaba imposible, cuanto se relacionaba

(71) Ob. Cit.- Tratado... .- Pp. 437.

con aquéllos y la legislación que exigían fue desenvolviéndose con autonomía creciente." (72)

En defensa del Código Civil de Napoleón, Guillermo Cabanellas recuerda que este monumental ordenamiento jurídico representó la legalización de los principios consagrados por la Revolución Francesa y que si bien es anacrónico en diversos aspectos, ante el formidable desarrollo técnico, también es cierto que en su momento consolidó posiciones de avanzada, conforme a la esencia del Derecho liberal, individualista, ahora rebasado por los principios de solidaridad social, que campean en la autónoma legislación laboral, tuteladora de los trabajadores, que limita el principio de la libertad contractual y crea el contrato colectivo de trabajo; que origina una nueva asociación y, correlativamente, un nuevo Derecho: el sindicato y el Derecho Sindical; que modifica la teoría de la culpa y la consecuente responsabilidad, para dar paso a la legislación sobre accidentes de trabajo.

Estas y otras muchas transformaciones en los ordenamientos jurídicos que regulan el trabajo, afirma Cabanellas, evidencian la autonomía legislativa del Derecho Laboral. (73)

De su autonomía científica dice el tratadista en consulta que pocas ramas jurídicas cuentan con bibliografía tan extensa como

(72) CABANELLAS, Guillermo.- Ob Cit.- Tratado... .- P. 439.

(73) Cfr. Ob. Cit.- Tratado... .- Pp. 439 y 440.

el Derecho del Trabajo, amén del gran número de tesis profesionales que se han elaborado y de estudios especializados publicados en revistas de la materia; pero lo más importante es el contenido de estos trabajos, la aportación que representan, el valor de sus juicios y la categoría elevada de las teorías formuladas.

Finalmente, Cabanellas cita a García Oviedo para afirmar que "La ingente literatura que en todos los países alcanza este Derecho, la sistematización de sus partes y materias, el núcleo autónomo de doctrinas que lo informan, pruebas parecen ser de esta madurez, prenda galana y título legítimo de emancipación y de vida propia." Cabanellas concluye señalando que "Habiendo unidad de materia, suficiente extensión de su campo de competencia, autonomía legislativa, la independencia científica del Derecho Laboral está en sí lograda." (74)

También en su enseñanza universitaria, asevera Cabanellas, el Derecho del Trabajo ha conseguido autonomía didáctica en la mayoría de los países latinoamericanos, debido a la extraordinaria importancia que ha cobrado últimamente la correspondiente legislación especializada; aclara el autor que, "La mayor o menor extensión de los programas respectivos de estudio y el contenido de ellos no anulan la autonomía didáctica, hoy bien lograda, y cuya justificación resalta por la importancia de este nuevo Derecho, que tiene por sujeto a la

(74) Ob. Cit.- Tratado... .- Pp. 440.

casi totalidad de la población: unos y otros contratan sus servicios o la prestación de los ajenos, y para algunos individuos, trabajadores o patronos, este contrato resulta quizás, entre todos los actos jurídicos realizables, el más importante: no sólo les facilita medios económicos para subsistir, sino que su ejecución les absorbe, por lo menos, una tercera parte de su tiempo." (75)

Igualmente es incuestionable la autonomía jurisdiccional, dada la existencia de tribunales laborales en casi todos los países del mundo.

Afirma Guillermo Cabanellas que en este aspecto de la autonomía se advierten fácilmente dos grados o etapas; el primero se limita a atribuir a los tribunales ordinarios, aun cuando con procedimientos especiales, el conocimiento de los conflictos laborales; en tanto que la segunda etapa se caracteriza por encomendar a tribunales especializados esta facultad.

Como corolario Cabanellas expresa: "Si existe un Derecho Procesal de Trabajo, deberá existir un Derecho sustantivo; pues el primero no es sino el desarrollo del segundo." (76)

Esta forma de explicar la autonomía de las disciplinas jurídicas, generalmente aceptada y asumida, a juicio del

(75) Ob. Cit.- Tratado... .- P. 441.

(76) Ibidem.- Pp. 442.

tratadista Néstor de Buen L. es insuficiente, porque únicamente precisa las maneras en que se manifiesta, pero no da respuesta a la interrogante fundamental: ¿en qué caso una disciplina jurídica merece los atributos que determinarán su autonomía?

En respuesta a la interrogante planteada el maestro manifiesta "...que el problema debe de resolverse en otro plano. Corresponde su solución a un fenómeno de política social. De acuerdo con la trascendencia social de determinada disciplina, se le podrán o no atribuir las condiciones necesarias para que pueda entenderse como autónoma. El problema no es de juristas, siempre inclinados a favorecer la autonomía de su especialidad, sino de políticos y aún más, de conciencia social." (77)

Partiendo de la premisa principal expuesta, el consultado laboralista concluye: "...el derecho laboral es un derecho autónomo en cuanto, a virtud de su trascendencia social, en razón de la importancia que tiene como sistema jurídico regulador de un fenómeno económico fundamental y, lo que es tal vez más importante, como consecuencia de la tendencia social que lo ilumina, se ha hecho necesario otorgarle leyes y tribunales propios y ha generado, además, una obra científica exclusiva, así como su inclusión especial en los planes de estudio universitarios." (78)

(77) Derecho del Trabajo .- Tomo Primero.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.- P. 108.

(78) Ibidem.- Pp. 108 y 109.

2.2 Derecho Agrario

Don Lucio Mendieta y Nuñez, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, al postular la autonomía del Derecho Agrario, toma el modelo propuesto por el jurista italiano Giorgio De Semo y alude, por tanto, a cuatro aspectos que determinan esa situación, tales son: el didáctico, científico, jurídico y el de codificación. (79)

Sostiene que la autonomía didáctica es incuestionable, porque la asignatura ha sido incorporada a los planes de estudio de las escuelas y facultades de Derecho; la cual se impone por su importancia, amplitud de contenido y trascendencia social.

El Derecho Agrario es en México, afirma el maestro Mendieta y Nuñez, un complejo histórico, sociológico y jurídico, que induce a la necesidad de estudiarlo en una cátedra especial, escindida del Derecho Administrativo, Civil, Constitucional e incluso de la Historia del Derecho Patrio, de la Sociología y de la Economía, disciplinas con las que guarda estrecha relación, pero que se ocupan exclusivamente de aspectos específicos y que, por tanto, constituyen en su conjunto un estudio fragmentado, inconexo y, por ende, de escasa o ninguna utilidad para el profesional del Derecho.

(79) Cfr. Introducción al Estudio del Derecho Agrario.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1981.- Pp. 11 a 15.

Concluye el tratadista mexicano señalando que "...el estudio especializado del Derecho Agrario, en México, es una necesidad de carácter científico y didáctico a la vez, pues sólo mediante tal estudio será posible dar a la Reforma Agraria rigurosa expresión técnica y formar un todo armónico, unido por una tendencia central, inequívoca, con las diferentes leyes y disposiciones que se refieren a la propiedad de la tierra y a las explotaciones agrícolas." (80)

La autonomía científica se sustenta en el objeto particular que corresponde al Derecho Agrario, esto es, las normas reguladoras de las relaciones jurídicas relativas a la agricultura, lo cual justifica plenamente que su estudio se realice conforme a un programa específico, cuyos límites coincidan con los de su objeto y se inspire en la construcción sistemática de los principios que es dado deducir y formular mediante la especulación científica.

Citando una vez más al profesor italiano Giorgio De Semo, Mendieta y Nuñez considera que el estudio particularizado del Derecho Agrario favorecerá su elaboración y desarrollo; que los esfuerzos metódicos de un grupo tenaz de sus cultivadores traerá no sólo apropiada sistematización dogmática, sino también oportunas sugerencias para posibles reformas, que deben ser fruto no de empíricas determinaciones, sino de sabio y meditado

(80) Ob. Cit.- P. 13.

estudio, capaz de proporcionar una visión amplia y orgánica de los problemas generales y particulares. (81)

Señala el profesor Lucio Mendieta y Núñez que a partir del artículo 27 constitucional y de sus leyes reglamentarias, el Derecho Agrario en México se ha constituido con ordenamientos legales especializados, resultado de lejanas tradiciones jurídicas y de una bien marcada trayectoria evolutiva, con características propias, apartadas de las antiguas concepciones del Derecho Civil.

Agrega el consultado jurista mexicano que "La doctrina y la jurisprudencia que se han venido formando alrededor del derecho de propiedad de la tierra en México, forman ya acervo muy apreciable, de tal modo que la autonomía científica del Derecho Agrario se impone, no como creación más o menos artificial de juristas, sino como resultado de antecedentes históricos, sociales y jurídicos". (82)

Al exponer el tema de la autonomía jurídica, Don Lucio Mendieta y Núñez cita la siguiente interrogante formulada por Giorgio De Semo: "¿Constituye el Derecho Agrario una rama jurídica gobernada por principios orgánicos propios determinadores de normas jurídicas particulares, reguladoras a su vez de relaciones también particulares, en forma tal que la disciplina

(81) Cfr. Ob. Cit.- P. 14.

(82) Ob. Cit.- P. 14.

misma quede separada y distinta de las pre-construidas ramas jurídicas de carácter general, o especial?" (83)

La respuesta es difícil, por supuesto; sin embargo, es afirmativa, si se tiene presente que el Derecho Agrario tiene instituciones propias, principios jurídicos especiales y una finalidad particular de tutela e incremento de la producción agrícola, por encima de los intereses individuales. (84)

Al explicar su personal punto de vista sobre la autonomía del Derecho Agrario en México, el profesor Lucio Mendieta y Nuñez acepta como válidos los argumentos de Giorgio De Semo, pero agrega otros que clasifica en históricos, jurídicos, sociológicos y económicos. (85)

Aduce el consultado autor que "Desde el punto de vista histórico, en México se presenta el Derecho Agrario con características propias, pues en la época anterior a la conquista de los españoles todos los pueblos indígenas que se habían constituido en pequeños cacicazgos y reinos, eran

(83) Ob. Cit.- Pp. 14 y 15.

(84) Cfr. **MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio**.- Ob. Cit.- Pp. 15 a 19.

(85) Ibidem.- Pp. 20 y 21.

Coincidente con este criterio sobre la teoría autonómica del Derecho Agrario, la maestra **Martha Chávez Padrón**, básicamente con los mismos argumentos, postula su autonomía histórica, jurídica, científica, legislativa, didáctica, sociológica y económica.- Cfr. *El Derecho Agrario en México*.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.- Pp. 77 a 82.

eminentemente agrícolas; su organización económica tenía un preeminente carácter agrario y por ello la ingerencia del gobierno o de la comunidad en el reparto de la tierra y en las actividades de la agricultura era constante y daba a esta materia, en sus aspectos centrales, carácter específico diverso de cualquiera otra relación jurídica; puede citarse como ejemplo la institución del Calpulli y el cultivo forzoso de la tierra...

"En otras palabras, la autonomía del Derecho Agrario puede fundarse en México históricamente, porque la organización de la propiedad territorial y de la agricultura están íntimamente ligadas a todas las épocas de su evolución política. Las principales instituciones agrarias de nuestro país no son el resultado de imitaciones extralógicas, sino que surgieron en el remoto pasado y se han venido modelando a través de los siglos según las vicisitudes y contingencias dolorosas o afortunadas de todo un pueblo." (86)

Los argumentos jurídicos aducidos por Mendieta y Nuñez radican en la presencia constante de disposiciones especializadas que han regido en México, desde el prehispánico Calpulli hasta la moderna propiedad agraria, según lo dispuesto en el artículo 27 constitucional y las respectivas leyes ordinarias, pasando por las Cédulas Reales de la época de la Colonia, la Recopilación de las Leyes de Indias, las Leyes de Reforma, la legislación sobre colonización y terrenos baldíos, la Ley de 6 de enero de 1915 y

(86) Ob. Cit.- Pp. 21 y 22.

muchísimos ordenamientos más, unidos todos por un objeto común: la propiedad raíz y la agricultura.

Entre estas disposiciones destaca el original artículo 27 de la Constitución Política de 1917, del cual ha emanado un verdadero Derecho Agrario, al establecer los principios fundamentales de la propiedad agraria y su explotación.

A la existencia de normas especializadas se debe adicionar el hecho incontrovertible de la derogación de los principios vigentes en el Derecho común, para ser sustituidos por otros divergentes en puntos esenciales, que se caracterizan por el predominio del interés público sobre el interés privado. (87)

Desde el punto de vista sociológico, considera Mendieta y Núñez, también está plenamente justificada la autonomía del Derecho Agrario, porque la familia rural en México es diferente, cultural y económicamente, a la familia urbana; situación que se acentúa por el hecho de radicar la mayor parte de la actividad agrícola en manos de grupos autóctonos.

Es incuestionable que un alto porcentaje de sujetos de Derecho Agrario se destacan por su unidad sociológica, pues no sólo constituyen una clase económica: el proletariado del campo, que por ese sólo hecho se diferencia, con características propias, de las otras clases sociales en todos los países del mundo, sino

(87) Cfr. Ob. Cit.- Pp. 22 a 26.

que además, en México, la familia campesina requiere, por sus diferencias raciales, lingüísticas y culturales, determinadas especializaciones jurídicas, entre las que ofrece particular interés la agraria. (88)

La autonomía económica del Derecho Agrario, en opinión del citado jurista mexicano, se impone por dos razones fundamentales: la primera, porque en el "mundo civilizado" hay mayor intervencionismo de Estado en materia económica, pero principalmente en aquellas relaciones en que prevalece el interés colectivo, como sucede con la actividad agrícola, que es básica para la vida humana, motivo por el cual corresponde al Estado determinar las necesidades y posibilidades para una sistemática explotación de la tierra, en beneficio común de la sociedad.

La segunda razón económica es la necesaria intervención del Estado en la organización agraria de México, que debe ser directa y constante, no sólo en cuanto a los cultivos, sino también al crédito indispensable para posibilitar determinados trabajos, que únicamente son realizables con la inversión de fuertes capitales. (89)

Por todas estas razones, concluye el consultado catedrático, queda plenamente demostrada la autonomía del Derecho Agrario.

(88) Cfr. Ob. Cit.- P. 27.

(89) Ibidem.- Pp. 27 y 28.

2.3 Derecho Familiar

En México han ejercido especial influencia los razonamientos expuestos por Cabanellas al postular la autonomía del Derecho Laboral, motivo por el cual sus argumentos sirven de modelo para sostener la existencia autónoma del Derecho Familiar, en el contexto de la Enciclopedia Jurídica.(90)

Por ello se ha tornado lugar común recurrir a los criterios legislativo, científico, didáctico y jurisdiccional, para demostrar la autonomía del Derecho Familiar, señalando que el primero obedece a la existencia actual de disposiciones expresas reguladoras de la familia, incluidas en las modernas Constituciones Políticas de los Estados y, fundamentalmente, a la expedición de leyes y códigos cuyo objeto inmediato, directo y exclusivo es la familia, ya en su aspecto integral o parcial, respecto de determinados temas sobre organización, convivencia o desintegración familiar, tales como: matrimonio, alimentos, divorcio, protección de la niñez, patrimonio familiar, etc.

En otras palabras, se aduce que es autónomo el Derecho Familiar, desde el punto de vista legislativo, porque cuenta con

(90) Cfr. **BARROSO FIGUEROA, José.**- La Autonomía del Derecho de Familia.- Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XVII. N° 68. Octubre-Diciembre de 1967.- Pp. 809 a 843.- **GUITRON FUENTEVILLA, Julián.**- Derecho Familiar.- Universidad Autónoma de Chiapas.- Segunda edición.- Tuxtla Gutiérrez, México, 1988.- Pp. 163 a 189.

ordenamientos jurídicos propios, que tienen como objeto exclusivo a la familia, ya como unidad social o bien sólo en algunas de sus manifestaciones especiales y, por ende, parciales, relativas al origen -matrimonio, concubinato y parentesco-, organización -patria potestad, tutela, régimen patrimonial, etc.- y disgregación de la familia -muerte, divorcio, nulidad de matrimonio y separación de los concubinos-, constituyendo estas disposiciones una unidad normativa, sistemáticamente organizada, con instituciones y principios particulares.

De su autonomía científica dice el profesor Barroso Figueroa que "Existe en torno al derecho de familia una verdadera eclosión doctrinal; puede decirse que es uno de los campos que han despertado últimamente el más vivo interés entre los tratadistas del derecho... es evidente la intención de tratar al derecho de familia como una unidad con sustantividad propia." (91)

Al argumento expuesto cabe agregar que a partir de 1914, año en que se publicó "El Derecho de Familia" escrito por Antonio Cicu, profesor de la Universidad de Bolonia, se ha desarrollado un gran movimiento científico entre los tratadistas del Derecho, de tal suerte que se ha dado origen a un amplísimo catálogo de tratados, libros, estudios monográficos, artículos, tesis profesionales y de doctorado, etc., que serían suficientes para proveer una amplísima biblioteca especializada en la disciplina

(91) Ob. Cit.- P. 833.

jurídica mencionada, lo cual demuestra incuestionablemente su autonomía científica.

La autonomía didáctica del Derecho Familiar, sin embargo, no está consolidada todavía, porque se sigue estudiando como parte del Derecho Civil; no obstante, en numerosas universidades del mundo, como sucede en la Facultad de Derecho de la Nacional Autónoma de México, ya se imparten cursos especializados sobre la materia, tanto a nivel profesional -licenciatura-, como en las divisiones de estudios de posgrado; incluso se realizan congresos, simposia, diplomados, etc., con el único fin de iniciar, fomentar y profundizar en el estudio, investigación y difusión del Derecho Familiar, lo cual demuestra que día a día cobra mayor arraigo este criterio autonómico en la enseñanza-aprendizaje de dicha rama del universo jurídico.

En cambio, sí es factible postular la autonomía jurisdiccional del Derecho Familiar, porque existen tribunales especialmente instituidos para el conocimiento y resolución de las controversias de orden familiar, fundamentalmente en los países que han incorporado disposiciones reguladoras de este grupo social primario en sus Constituciones Políticas.

En México han sido creados paulatinamente los juzgados de lo familiar, a partir de 1971, año en el que se reformó la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, para instituir estos órganos jurisdiccionales

especializados, siguiendo su ejemplo con posterioridad los legisladores de las diversas entidades de la República, estableciendo los correlativos juzgados y Salas en los respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

A los mencionados cuatro criterios de autonomía generalmente aceptados, el civilista mexicano José Barroso Figueroa agrega el procesal y el criterio institucional.

Del primero asevera el citado profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, "...que el derecho de familia tiene procedimientos particulares...", amén de que actualmente existe "...la tendencia doctrinal a crear ciertos principios en la reglamentación jurídica procesal familiar, que permitan dar un tratamiento al grupo familiar que se adapte a su naturaleza y que no lo coloque en la misma situación que la correspondiente a las relaciones de orden patrimonial."

En la redacción de estos ordenamientos procesales especializados, dice el jurista en consulta, se debe tener presente que "...las relaciones resultantes de la familia tienen un contenido esencialmente ético y natural que el derecho no puede ignorar; por eso es preciso que los procedimientos que se empleen en esta materia se afinen al máximo, pues no están en juego intereses únicamente económicos sino otros más altos, de jerarquía espiritual." (92)

(92) Ob. Cit.- Pp. 837 y 838.

Del criterio institucional, el maestro José Barroso Figueroa considera que "...es el más importante, porque mientras los demás se refieren a cuestiones externas o incidentales haciendo depender de su eventual acontecer la autonomía de una rama del conocimiento jurídico, aquél se refiere al aspecto sustantivo, al contenido mismo de la disciplina en juicio. Es decir, no se queda en el examen periférico, sino va a la médula misma del problema." (93)

Al hacer esta importantísima aportación, el consultado civilista expresa: "De todo lo anterior puede apreciarse que poco a poco las instituciones que integran el derecho de familia van cobrando una tendencia y originalidad propias, que se rigen por principios generales pero exclusivos de ellas, que están animadas de un idéntico e inconfundible espíritu y que giran en torno de un objeto (el grupo familiar) que no es materia de otra disciplina (al menos no desde el mismo ángulo). Tiene, en síntesis: a) Principios propios; b) Espíritu común y definido, y c) Objeto de conocimiento exclusivo. Basta esto para consagrar la autonomía institucional del derecho de familia." (94)

Finalmente, aclara con acierto José Barroso Figueroa, "...no es preciso... que se trate de instituciones totalmente novedosas, sino que basta que a las ya conocidas se imprima un sentido y

(93) Ob. Cit.- Pp. 835 y 836.

(94) Ibidem.- P. 837.

regulación tan especiales, que su nuevo espíritu y proyección resulten definitivamente incompatibles con los anteriores..."(95)

2.4 Derecho Aduanero

De esta rama jurídica ha dicho el maestro Máximo Carvajal Contreras: "...el Derecho Aduanero es autónomo, ya que la existencia de una disciplina autónoma del Derecho se impone cuando hay instituciones que no pueden ser explicadas de una manera plena por otra rama del Derecho, es el famoso 'resíduo' de Maximiliano Lettre que afirma: 'cuando una ciencia deja un grupo de fenómenos o un fenómeno sin analizar, surge otra ciencia que toma ese resíduo no analizado y lo hace suyo como campo para sus estudios'."(96)

Considera el citado profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, que el Derecho Aduanero

(95) Ob. Cit.- P. 835.

En este sentido es oportuno citar el pensamiento de Enrique R. Aftalión y José Vilanova, quienes precisan: "A nuestro juicio, sólo pueden existir dos maneras de saber si una rama cualquiera es, o no, científicamente autónoma: a) si los principios que la informan por su carácter original y por constituir una construcción jurídica sistemática, completa y cerrada, hacen innecesaria toda recurrencia a los principios de otra rama, estaremos frente a una disciplina autónoma; b) si los principios de la rama en cuestión aparecen como contingentes excepciones, o especificaciones de los de otra disciplina, a la que se recurre además para la solución de los casos no previstos, no cabe hablar de una rama autónoma, sino, a lo sumo, de un recuadro o ramal más o menos excepcional (derecho de excepción) o especializado (derecho especial)".- Ob. Cit.- P. 912.

(96) Derecho Aduanero.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1993.- P. 13.

agrupa y explica hechos nuevos y otros que, sin serlo, no son objeto de otras disciplinas jurídicas; además, cuenta con principios e instituciones propios y se interrelaciona con otras ramas del Derecho.

Aunado a lo anterior, también se satisface la autonomía legislativa, porque existe un conjunto orgánico de ordenamientos legales específicos, cuyos antecedentes se remontan a los albores del México Independiente.

Asimismo, la autonomía didáctica es plena, porque para estudiar las instituciones, objeto, sujetos y, en general, todas las disposiciones de la materia, existen cátedras y métodos de enseñanza exclusivos.

Finalmente, es acertado decir que existe autonomía científica, dada la presencia de instituciones y principios propios, amén de la conexión e interdependencia del Derecho Aduanero con otras disciplinas jurídicas. (97)

2.5 Derecho Electoral

De esta disciplina jurídica se ha sostenido también su autonomía, al señalar que ha adquirido carta de ciudadanía en el sistema general del Derecho, porque tiene existencia propia, sin olvidar que el Derecho es uno solo, monolítico, indivisible y

(97) Cfr. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo.- Ob. Cit.- Pp. 13 y 14.

que ninguna clasificación resiste un riguroso análisis científico; que toda división sólo obedece a razones prácticas, ya de carácter académico, legislativo o jurisdiccional.

Para acreditar la veracidad de este aserto se ha argumentado que, siguiendo el criterio expuesto por Cabanellas, al sostentar la autonomía del Derecho del Trabajo, resulta evidente que el Derecho Electoral en México es autónomo, porque se satisface el criterio legislativo, en virtud de que existe una amplia legislación especializada, entre los que destacan actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, amén de los correlativos Códigos, Reglamentos y Estatutos expedidos en cada uno de los treinta y un Estados que constituyen la Federación Mexicana.

Al ser instituídos, primero el Tribunal de lo Contencioso Electoral y posteriormente el Tribunal Federal Electoral, así como los correspondientes Tribunales Electorales en todas y cada una de la entidades federativas, regulando su integración, estructura y competencia, amén de los respectivos procesos especializados para resolver los litigios electorales, es claro que se satisface también la autonomía procesal y jurisdiccional de esta nueva rama del Derecho.

La autonomía científica es igualmente sostenible, aun cuando es escasa todavía la literatura jurídica especializada en esta

materia, que había sido ámbito reservado casi exclusivamente para políticos y politólogos, pero no para los cultores de la Ciencia del Derecho, que sólo se ocupaban de ella al tratar del Derecho Constitucional.

Actualmente hay una gran cantidad de libros, individuales y colectivos, ensayos, estudios monográficos, artículos, ponencias, tesis de licenciatura, maestría y doctorado, que demuestran incontrovertiblemente la gran importancia que el Derecho Electoral ha despertado entre los estudiosos del Derecho, haciendo evidente la autonomía científica de esta disciplina jurídica.

A lo anterior se debe adicionar que en las instituciones de educación superior donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema, se organizan conferencias, seminarios, mesas redondas, simposia, congresos, diplomados, especializaciones, maestrías, etc., que demuestran la autonomía académica del Derecho Electoral. (98)

(98) Sobre este aspecto se ha escrito, con razón, que "...se debe seguir insistiendo ante todas las instancias académicas y universitarias, capaces de tomar decisiones, en la necesidad de reformar los programas (sic) de estudio de las Facultades de Derecho para hacer realidad la autonomía didáctica que reclama el Derecho Electoral tal como se ha venido haciendo en algunas facultades de provincia, que en este sentido resultan más adelantadas y tienen menos trabas burocráticas que la propia Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Debemos hacer entender a todos los maestros de materias jurídicas afines que 'es preciso, que el Derecho Electoral ocupe el lugar que le corresponde para que su pleno desenvolvimiento ejerza la influencia beneficiosa consiguiente en las instituciones electorales de las sociedades políticas del mundo...'.- BERLIN VALENZUELA, Francisco.- Teoría y Praxis Política-Electoral.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1983.- Pp. 70 y 71.

Asimismo, el Derecho Electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; por regla, las voces y expresiones utilizadas, al igual que su significado, no se puede buscar con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento jurídico, tal sucede, por ejemplo, con las voces calendario, calificación, campaña, casilla, cómputo, distrito, gastos de campaña, geografía, jornada, padrón, propaganda, sección, etc., todas calificadas con la dicción: electoral; igual sucede con las expresiones catálogo general y lista nominal de electores, padrón electoral, credencial de elector, requisitos de elegibilidad, etc. (99)

Ahora bien, aplicando el criterio institucional propuesto por el profesor José Barroso Figueroa, también se puede afirmar que el Derecho Electoral es autónomo, porque posee sus propias instituciones jurídicas, entre las que cabe destacar los partidos políticos, el voto, los sistemas electorales, el sistema de medios de impugnación, las nulidades electorales, el procedimiento electoral, etc.

A los criterios precedentes habría que sumar los expuestos por Augusto Hernández Becerra, profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, quien alude a

(99) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- El Principio... .- Pp. 678 y 679.

la tradición histórica, señalando que el ejercicio del voto y la realización de elecciones ha sido práctica presente en la Historia de la humanidad, que "Las instituciones electorales y, por tanto, el derecho electoral, no se inventaron, pues, de la nada, *ab initio*, al momento de las revoluciones burguesas y de la república democrática liberal durante los siglos XVIII y XIX. Muchos de sus elementos recogieron aspiraciones y experiencias diseminadas a lo largo de la historia de occidente y que constituyen una de sus más constantes y firmes fuerzas espirituales: el ideal de democracia." (100)

El propio profesor Hernández Becerra considera que la **singularidad de los sujetos** es un criterio más de autonomía, señalando que "Ninguna otra especialidad ni rama del Derecho se ocupa sistemáticamente de los sujetos o protagonistas del derecho electoral, que son principalmente: el ciudadano singularmente considerado como titular de derechos políticos y

(100) El Derecho Electoral y su autonomía.- En: Proceso Electoral y Regímenes Políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones.- Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.- San José, Costa Rica, 1989.- Pp. 48 y 49.

También **Francisco Berlín Valenzuela**, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, alude al aspecto histórico al precisar que "El Derecho Electoral contemplado desde la perspectiva histórica posee una autonomía que le es propia, surgida como un resultado de su especificidad jurídica, consecuencia de la codificación que se fue haciendo de sus normas, tal como se observó en Francia, donde sus diversas legislaciones electorales contenían en diferentes códigos las disposiciones normativas. No fue sino con el transcurso del tiempo, a medida que se van concentrando en leyes especiales de la materia, cuando se comienza a lograr su integración temática...".- Ob. Cit.- P. 68.

particularmente del derecho del sufragio; la masa de los ciudadanos, considerados como cuerpo electoral; los ciudadanos asociados para actuar en el proceso electoral, como partidos, grupos y corrientes políticas; la organización electoral como estructura y función especiales del Estado." (101)

Asimismo considera Augusto Hernández Becerra que, por su objeto particular, el Derecho Electoral es autónomo. Al respecto argumenta el autor que "A nadie se le ha ocurrido poner en duda que las elecciones (como función estatal) son el objeto de estudio y de regulación propio del Derecho Electoral. Las elecciones no son solamente un hecho político (y legítimo objeto de estudio, por tanto, de ciencias no jurídicas tales como la ciencia política, la sociología, la estadística, etc.) sino, además, un hecho jurídico." (102)

2.6 Derecho Procesal

Para sustentar la autonomía del Derecho Procesal ha escrito el jurista Hugo Alsina que:

"a) Mientras las reglas de procedimiento estaban confundidas con las de fondo, participaban de su naturaleza jurídica y estaban sometidas a principios análogos. Pero, a medida que el procedimiento fue independizándose hasta constituir una

(101) Ob. Cit.- P. 50.

(102) Ibidem.- 51.

legislación autónoma, se la sustrajo paulatinamente a su influencia; reconociéndosele un régimen jurídico propio. (103)

(103) Esta lenta evolución se describe en cinco etapas, magistramente resumidas en los siguientes términos: La primera etapa, denominada **primitiva**, "Se pierde en la noche de los tiempos y alcanza por el otro extremo el siglo oncenno de la era cristiana. Faltan en él, por completo, auténticas exposiciones procesales, pero en obras de muy diferente fecha, nacionalidad y naturaleza se encuentran datos e ideas acerca de la justicia y su funcionamiento." La **escuela judicialista** constituye el segundo período, surge en Bolonia en el siglo XII y concluye en el siglo XV, su denominación obedece a que es "...el **juicio**, término tan arraigado en el ulterior lenguaje procesal hispánico, el concepto que destaca (con sus sujetos y sus fases) en los trabajos que la integran." La tercera etapa, llamada **tendencia de los prácticos**, se caracteriza por la "...contemplación de la materia procesal más como un arte que como una ciencia; cualidad de prácticos de la mayoría de los autores, que acaso por ello suelen escribir en castellano y no en latín; atención prestada al *stylus curiae*, que ofrece grandes analogías con el todavía en uso; predominio frecuente de las opiniones de los prácticos, sobre los propios preceptos legales, deformados e incluso anulados por las mismas; tonalidad nacional más marcada que en las otras tendencias." Se desarrolla este período en España desde el siglo XVI hasta ya entrado el XIX. La cuarta etapa, ubicada principalmente en el siglo XIX, corresponde al **procedimentalismo**, producto fundamentalmente de la Revolución Francesa y de la codificación napoleónica. "Organización judicial, competencia y procedimiento agotan, por lo general, el contenido de las obras de este sector, y si bien su método expositivo supera con mucho al de los prácticos, no consiguen aun situarse al nivel de las otras ramas jurídicas." Al quinto período se le denomina **procesalismo científico**, inicia en 1868, con la publicación del libro de Oskar Von Bülow, titulado *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*, en el que concibe al proceso como una relación jurídica que progresivamente se desenvuelve. Las mutaciones esenciales que se dan son: "...a) la independización del derecho procesal frente al derecho material... el siervo, de que gráficamente habla Sperl se emancipa del todo; b) los conceptos y cuestiones primordiales de nuestra disciplina -la acción, la jurisdicción, el proceso, la actuación de las partes, etcétera-, se examinan conforme a criterios de riguroso derecho procesal, con lo cual se dilatan sus límites, y, en todo caso, se perfilan; c) la superación del método expositivo, mediante la sustitución de la exégesis por el sistema; d) el estudio de la materia procesal se acomete con enfoque y técnica distintos... los procesalistas hacen **Teoría** del derecho procesal, incluso acerca del procedimiento, y rompen sus amarras respecto de la **Práctica forense** como terreno ciertamente colindante, pero empírico y no científico..." - **ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.**- Evolución de la Doctrina Procesal.- En: Estudios de

"b) La separación entre el derecho civil y el derecho procesal es relativamente moderna, pues en su origen no se concebía al procedimiento sino como un aspecto de la legislación de fondo. Así los romanos no se preguntaban si tenían un derecho, sino si tenían una acción... Recién en la legislación española se advierte un principio de separación... pero, en realidad, es con la ordenanza francesa de 1667 cuando la regulación del proceso toma fisonomía legislativa propia. Posteriormente se dictó el código de procedimiento civil francés de 1806 que sirvió de modelo a los sancionados por los demás países europeos...(104)

"c) Hoy no puede negarse la autonomía del derecho procesal. Frente a la legislación de fondo, su contenido es distinto como diverso su objeto. La acción, la relación procesal, la sentencia, con sus supuestos de órgano judicial y determinación de su competencia, se rigen por normas propias e independientes. La circunstancia de que en los códigos de fondo encontremos normas de carácter procesal no desvirtúa esta afirmación... esa

Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo II.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- Primera reimpresión de la primera edición.- México, D. F., 1992.- Pp. 295, 296, 297, 299, 300, 303, 308 y 309.

(104) En cuanto a la mencionada separación es necesario advertir, que la autonomía del Derecho Procesal no deviene de su simple desvinculación continental del Derecho Civil en particular y del Derecho sustantivo en general, esto es, de estar contenidas las normas correspondientes en una ley o código diverso del de naturaleza sustantiva, sino fundamentalmente porque regulan, ambas especies de disposiciones jurídicas, conductas substancialmente diferentes.- Cfr. ODERIGO, Mario A.- Ob. Cit.- Pp. 31 a 34.

norma continuará siendo procesal no obstante su ubicación si tiene una función instrumental..."(105)

Es trascendente señalar que si bien el Derecho Procesal sirve lógica y prácticamente al correspondiente Derecho sustantivo, también es verdad que tiene principios rectores privativos, finalidades específicas, conceptos y teorías exclusivos, así como un objeto de conocimiento y método de estudio propios; que la influencia recíproca de sus principios y normas con los de otras ramas del Derecho obedece a la unidad de éste y no a la falta de autonomía.(106)

2.7 Derecho Procesal Social

El profesor argentino Eduardo R. Stafforini sostiene que el Derecho Procesal Social es una rama autónoma, "...caracterizada por la naturaleza de sus instituciones, por los principios en que se funda y por la naturaleza de sus propósitos y fines; disciplina que irá cobrando mayor desarrollo a medida que se elabore y sistematice su contenido científico. Fundaría su autonomía como tal en la diferencia esencial que media entre los conflictos sociales y los del derecho común, y, como lógica consecuencia, entre las normas que rigen las controversias y conflictos a que dan lugar unos y otros."(107)

(105) Ob. Cit.- Tomo I.- Pp. 40 a 42.

(106) Cfr. CLARIA OLMEDO, Jorge A.- Ob. Cit.- Pp. 17 y 18 y OVALLE FAVELA, José.- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 43.

(107) Ob. Cit.- P. 39.

Adiciona el profesor Eduardo R. Stafforini: "Pero la autonomía del derecho procesal social que sostenemos no solamente se funda en el carácter particularísimo de los principios que en el estado actual de la legislación caracterizan al proceso del trabajo, sino que también en el propio contenido de esta disciplina jurídica." (108)

2.8 Derecho Procesal del Trabajo

Alberto Trueba Urbina, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, afirma que "El derecho sustantivo y el procesal del trabajo creados, constituyen **ramas jurídicas autónomas de la más alta jerarquía jurídica**, por estar consignadas nada menos que en la Constitución que nadie puede ignorar que es la Norma de las normas..."

En opinión del laboralista mexicano, "El derecho procesal del trabajo es autónomo por la especialidad de sus instituciones, de sus principios básicos y por su independencia frente a otras disciplinas, aunque esto no excluye que exista relación de las mismas. Estas características fundamentales definen la autonomía científica. En efecto, para que una rama jurídica pueda decirse autónoma, la doctrina enseña que debe ser 'bastante extensa, que amerite un estudio conveniente y particular; que también contenga doctrina homogénea, dominando el concepto general común

(108) Ob. Cit.- P. 41.

y distinto del concepto general informatorio de otra disciplina; que posea un método propio, es decir, que adopte procedimientos especiales para el conocimiento de la verdad constitutiva del objeto de la indagación'."

El maestro Alberto Trueba Urbina abunda señalando "...que estamos viviendo desde hace mucho tiempo situaciones que justifican la autonomía del derecho procesal laboral para resolver los innumerables problemas que presenta el trabajo en la vida de los pueblos, de manera que a estas horas no se le puede negar independencia por más amor que se tenga a la concepción unitaria del derecho procesal y a la ciencia burguesa, pues las realidades humanas, económicas y sociales, van imponiendo cada día nuevas formas jurídicas que hacen que lo que en un principio fueron pequeñas ramas se convirtieran en árboles frondosos. Es así como en la actualidad el derecho procesal del trabajo ha adquirido autonomía no sólo académica, sino positiva y científica, como rama del derecho procesal social en el artículo 123."

A sus apasionados argumentos adiciona el maestro que "Los órganos jurisdiccionales del trabajo son distintos de los viejos tribunales comunes, de la jurisdicción burguesa, lo mismo que sus correspondientes reglas procesales, y no sólo se distinguen por la naturaleza específica de sus instituciones y procedimientos, sino que sus sistemas procesales son antitéticos: los tribunales civiles son burgueses, pues valoran

las pruebas conforme la ley que los regula, en tanto que las Juntas de Conciliación y Arbitraje las aprecian en conciencia; en las sentencias judiciales impera la verdad legal o técnica y en los laudos de las juntas la verdad sabida y la equidad...

"Debemos contemplar el derecho procesal del trabajo como una disciplina nueva de carácter social, que tiene por finalidad la aplicación del derecho del trabajo, con el propósito de hacer efectivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y la salvaguarda de sus derechos y de sus conquistas contractuales, así como la reivindicación de sus derechos, que no implica una simple función pública de juzgar a la usanza civil, sino algo más trascendental: **impartir justicia social**, en cuya práctica las Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligadas a redimir a la parte obrera en el proceso haciendo efectiva la norma sustancial laboral en los procesos jurídicos..." (109)

2.9 Derecho Procesal Agrario

Adelantándose a su tiempo, el investigador universitario Héctor Fix-Zamudio, después de analizar la ausencia de una doctrina procesal agraria en esa época (1963), manifestó: "A pesar de la pobreza dogmática del derecho procesal agrario en nuestro país... debe hacerse notar que el legislador nacional, inspirado en los postulados programáticos y en los principios normativos

(109) Ob. Cit.- Pp. 24 a 29.

del artículo 27 constitucional, producto de una sangrienta revolución que convulsionó hasta sus cimientos la estructura social y política imperante hasta principios del presente siglo ha ido conformando y afinando un verdadero proceso social agrario, con aspectos peculiares que le otorgan personalidad y carácter." (110)

Para demostrar la certeza de su afirmación el maestro Fix-Zamudio analiza los principios comunes al Derecho Procesal Social (Laboral, Agrario y Asistencial o de la Seguridad Social) y los particulares del que pretende su autonomía, entre los que sobresalen la protección de la parte débil, la igualdad social como fin, la suplencia de la queja y el desenvolvimiento libre o discrecional del proceso.

Estos y otros argumentos más llevan a la conclusión de "...que en el derecho mexicano existe un conjunto de disposiciones instrumentales que integran una rama autónoma de enjuiciamiento dentro del campo del proceso social, y que podemos denominar: 'Derecho Procesal Agrario de carácter Social'." (111)

2.10 Derecho Procesal Electoral

Si se pretendiera una vía fácil para sostener la autonomía del Derecho Procesal Electoral, se podría aducir simple y

(110) Ob. Cit.- Lineamientos... .- P. 902.

(111) Ibidem.- P. 908.

sencillemente que demostrada la autonomía del Derecho Electoral, la de su rama formal resulta incuestionable; toda vez que la separación científica del Derecho adjetivo del sustantivo ya no es actualmente motivo de discusión, sino punto de coincidencia en el pensamiento de los juristas.

A pesar de que la conclusión precedente no es atentatoria de la más elemental lógica-jurídica, lo pertinente es demostrar la aludida autonomía por sus propias razones y características y no limitarse a la verdad de tan dogmática aseveración.

Al acometer tan ambiciosa tarea académica, no se puede dejar al margen la explicación genérica propuesta por los juristas Enrique R. Aftalión y José Vilanova, quienes han dividido en tres etapas o planos el procedimiento autonómico de las disciplinas jurídicas, a los cuales denominan autonomía legislativa y jurisdiccional, al primero; didáctica, docente y profesional a la segunda etapa y, finalmente, autonomía científica al tercer plano. (112)

Efectivamente, en el caso del Derecho Procesal Electoral Mexicano se ha seguido puntualmente la evolución descrita por Aftalión y Vilanova, porque primero se emitieron las disposiciones electorales adjetivas, tanto constitucionales como ordinarias, aun cuando todavía no se ha llegado a expedir un

(112) Vid. Supra. Nota de pie de página número 64 del presente Capítulo.

específico Código Procesal Electoral (autonomía legislativa); inmediatamente después se instituyeron, de manera sucesiva, los respectivos órganos jurisdiccionales especializados, denominados Tribunal de lo Contencioso Electoral y Tribunal Federal Electoral (autonomía jurisdiccional).

Como consecuencia de estas innovaciones legislativas y jurisdiccionales, en fechas recientes se ha desarrollado una intensa labor de estudio, investigación, enseñanza-aprendizaje y difusión del Derecho Procesal Electoral Mexicano, habiéndose escrito ensayos, monografías, tesis de licenciatura y doctorado, libros de autores individuales y colectivos, etc.; asimismo, se han organizado maestrías, especializaciones, diplomados, cursos, seminarios, mesas redondas, conferencias, etc., de tal suerte que se puede afirmar la existencia de una autonomía didáctica, docente y profesional, en constante y rápida evolución hacia su perfeccionamiento, a pesar de que muy poco se ha utilizado la denominación propuesta: **Derecho Procesal Electoral**.

Sin embargo, queda pendiente aun el tercer plano, tal vez el más difícil y complejo por ser el determinante, el que va al fondo del problema y que consiste en demostrar científicamente la autonomía del Derecho Procesal Electoral; punto que constituye una de las metas fundamentales que han motivado este trabajo.

Para lograr el objetivo señalado cabe afirmar que el propuesto Derecho Procesal Electoral Mexicano tiene un fin y un objeto

específicos, propios o exclusivos, de los cuales no se ha ocupado alguna otra rama del Derecho.

La veracidad del aserto se evidencia si se tiene en mente el texto del párrafo décimo primero del artículo 41 de la Constitución Federal, que es al tenor literal siguiente:

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad." (113)

El texto de la disposición es claro, la finalidad constitucional del proceso electoral jurisdiccional es dual, pues, se ha instituido para otorgar definitividad a cada una de las etapas en que se divide el procedimiento electoral federal, de tal suerte que si la impugnación no se hace en tiempo, se extingue por caducidad la correspondiente acción electoral y el acto o resolución adquiere definitividad, no siendo impugnabile ya en alguna etapa o momento posterior, garantizando así la vigencia de los diversos principios de certeza y seguridad jurídica.

La segunda finalidad del Derecho Procesal Electoral es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades

(113) Es necesario advertir que el proceso electoral, a que se refiere la disposición constitucional, corresponde al que está previsto en el artículo 174 del Código de la materia y que, en estricto sentido jurídico, se ha denominado procedimiento electoral en este trabajo.

electorales se ajusten invariablemente al principio de legalidad, entendido éste como "...el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente...", como "...la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, de las agrupaciones políticas y de las autoridades electorales." (114)

De estas finalidades, evidentemente, no se ha ocupado ninguna otra rama del Derecho Procesal y tampoco del sustantivo, siendo exclusivas del Derecho Procesal Electoral.

Aunado a lo anterior es conveniente recordar que "El respeto de las normas substanciales se confía, en un primer momento, a la libre voluntad de los individuos, a los cuales las mismas están dirigidas; sólo en un segundo momento, cuando aquéllas no hayan sido observadas voluntariamente, el Estado intervendrá para imponer su observancia mediante la puesta en práctica de una garantía jurisdiccional. Es en este segundo momento cuando entra en juego el derecho procesal..."

"Se comprende así lo que se quiere decir cuando, en contraposición al derecho sustancial, el derecho procesal se encuentra calificado como instrumental o también como formal; instrumental, en cuanto la observancia del derecho procesal no es un fin en sí misma, sino que sirve como medio para hacer

(114) GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- El Principio... .- P. 681.

observar el derecho sustancial; formal, en cuanto el derecho procesal no regula directamente el goce de los bienes de la vida, sino que establece las formas de las actividades que se deben realizar para obtener del Estado la garantía de aquel goce." (115)

Pues bien, los derechos y deberes de los sujetos de Derecho Electoral siempre han estado previstos en los correspondientes ordenamientos sustantivos; sin embargo, no ha existido en épocas pretéritas una auténtica vía jurídica para garantizar su respeto y observancia, porque los medios de impugnación habían sido, por regla, de naturaleza administrativa, con los inconvenientes ya precisados con antelación; además, la calificación electoral mexicana se ha caracterizado tradicionalmente por su esencia política, también con las deficiencias apuntadas oportunamente.

En consecuencia, los políticos y los estudiosos de la materia han podido afirmar, con razón, que los titulares de los derechos político-electorales, en especial los ciudadanos, los candidatos a cargos de elección popular y los partidos políticos, habían permanecido en un verdadero "...estado de indefensión..." (116)

También ha aseverado Samuel I. del Villar que: **"Toda Constitución en la que se puede fundamentar un Estado de derecho**

(115) CALAMANDREI, Piero.- Ob. Cit.- Instituciones... .- Pp. 367 y 368.

(116) DEL VILLAR, Samuel I.- En: REFORMA POLITICA... .- Ob. Cit.- P. 191.

no sólo define los derechos políticos de los ciudadanos. También prevé las garantías procedimentales para que esos derechos políticos puedan ejercerse y queden resguardados frente al abuso de poder que los reprima. Esa garantía la encarna la función judicial." (117)

En este estado de cosas es evidente que el Derecho Procesal Electoral ha venido a llenar este vacío del sistema jurídico mexicano, garantizando el eficaz ejercicio de los derechos político-electorales, así como el cumplimiento de los deberes correlativos, salvaguardando de esta manera específicos valores jurídico-políticos tan altos como el sufragio efectivo y el perfeccionamiento de la democracia, de los cuales no se ocupan otras ramas del Derecho Procesal.

No obstante, la cobertura aun no es total a la presente fecha, porque sigue pendiente la regulación del control de la constitucionalidad de los actos de autoridad electoral, laguna legislativa que urgentemente debe ser superada, para lograr la protección completa de los mencionados derechos políticos.

Ahora bien, es necesario precisar que el objeto exclusivo del propuesto Derecho Procesal Electoral, en su aspecto normativo, consiste en la regulación de proceso electoral, con todo lo que ello implica; esto es, la acción electoral, la legitimación *ad causam* y *ad processum*, la conducta procesal de las partes, la

(117) REFORMA POLITICA... .- Ob. Cit.- P. 190.

organización, estructura, competencia y actuación del órgano jurisdiccional, la participación de los terceros, ajenos a la relación substancial o vinculados a ella de manera inmediata y directa, etc., todo este complejo con la única finalidad de resolver los conflictos jurídicos de intereses político-electorales, mediante la aplicación del Derecho Electoral sustantivo, a los casos concretos controvertidos.

Igualmente es importante insistir en la naturaleza político-electoral de los derechos e intereses protegidos mediante el Derecho Procesal Electoral, que no coincide con la naturaleza de los derechos e intereses de que se ocupan las otras ramas del Derecho adjetivo y sustantivo, ya que corresponden a relaciones jurídicas diferentes y particulares en sus características.

Asimismo, es prudente tener en cuenta que el Derecho Procesal Electoral se ocupa de sujetos no tomados en consideración por las demás ramas del Derecho Procesal, en su carácter específico de titulares de derechos, intereses, deberes, funciones o atribuciones político-electorales; tales son: los ciudadanos, los candidatos a cargos de elección popular, los partidos, agrupaciones y asociaciones de carácter político y las autoridades electorales, únicos legitimados en la causa para participar en el contencioso electoral.

Por otra parte, cabe recordar los argumentos de Cabanellas, quien al sostener la autonomía del Derecho Laboral señalaba

"...como cuarta y última causa... la influencia que ha ejercido, modificando conceptos en las restantes ramas del Derecho."

De la misma manera sucede en el ámbito del Derecho Procesal Federal Electoral, en materia probatoria, por ejemplo.

Para nadie es desconocida la clasificación dual de la prueba presuncional en legal y humana, siendo definida, comúnmente, la primera como aquella "...que establece expresamente la ley...", aseverando de la segunda que es la que deduce el juzgador a partir de "...hechos comprobados." (118)

De la prueba documental, el precitado Código Federal de Procedimientos Civiles establece literalmente:

Art. 129. "Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

Art. 133. "Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129."

Generalmente, el documento se define como "...toda cosa que tiene algo escrito con sentido intelegible... mediante la cual

(118) Cfr. Artículo 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

el hombre expresa sus ideas y sus sentimientos por medio de la palabra escrita. No es necesario para que exista un documento que la escritura se haga sobre papel. Puede escribirse en pergamino, sobre madera, tierra cocida como lo hicieron los asirios en épocas remotas, en la piedra y en general en cualquier cosa. Tampoco es indispensable que el lenguaje esté formado con vocablos. Los papiros egipcios que contienen jeroglíficos, constituyen una prueba documental, siempre que sea posible traducir su significado." (119)

En cambio, en el Derecho Procesal Electoral Federal al escrito de protesta, que por su contenido y características debe ser clasificado como documento privado, se le define legalmente como el "...medio para establecer la existencia de **presuntas** violaciones durante el día de la jornada electoral..." (Art. 296.1), lo cual significa que asume realmente la naturaleza de prueba presuncional legal y no estrictamente documental.

Respecto de los documentos expedidos por los fedatarios públicos, independientemente de su contenido y alcance probatorio, no es motivo de controversia su naturaleza documental; sin embargo, en la esfera del Derecho Procesal Electoral Federal únicamente se acepta esta verdad si en tales instrumentos se asientan hechos cuya realización le conste al fedatario (Art. 327.2, b)); en caso contrario, se les naturaliza legalmente como pruebas presuncionales, tal como se

(119) PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 287.

establece en el precepto literal siguiente: "Se entiende por prueba presuncional... las declaraciones que consten en acta levantada ante el fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes y siempre y cuando estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho." (Art. 327.5)

Como se puede advertir, las reglas en materia probatoria, aplicables en otras ramas del Derecho Procesal, no lo son exactamente en el Derecho Procesal Electoral, que tiene sus particulares y características normas probatorias, que la tornan distinta a las demás áreas del Derecho adjetivo.

Es asimismo regla común en las diversas ramas del Derecho Procesal que las actuaciones jurisdiccionales se deben realizar exclusivamente en días y horas hábiles, señalando el legislador cuáles tienen esta naturaleza, autorizando además al juzgador a efectuar las habilitaciones necesarias para casos urgentes, estableciendo la prohibición expresa de incluir en los cómputos los días y horas inhábiles. (120)

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales las reglas son diversas, como se desprende de lo previsto en el artículo 297, párrafo primero, cuyo texto es el siguiente: "Durante el proceso electoral todos los días y horas

(120) Cfr. Artículos 281, 282 y 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento; si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas."

El bosquejado análisis comparativo podría continuar, pero la conclusión final sería la misma, que el proceso electoral se rige por sus propias y particulares normas jurídicas, diversas en muchos aspectos de las reglas que se ocupan de las materias adjetivas correspondientes a otras ramas del Derecho sustantivo, lo cual contribuye a sostener válidamente la postulada autonomía del Derecho Procesal Electoral.

En este orden de ideas, es importante recordar la exigencia de que toda rama jurídica que pretenda su autonomía debe tener instituciones y principios propios, aclarando el civilista mexicano José Barroso Figueroa que "...no es preciso... que se trate de instituciones totalmente novedosas, sino que basta que a las ya conocidas se imprima un sentido y regulación tan especiales, que su nuevo espíritu y proyección resulten definitivamente incompatibles con los anteriores..."(121)

Por tanto, es oportuno destacar que el Derecho Procesal Electoral se caracteriza también por estar regido por el **principio de publicidad**, que es especialmente trascendental en la etapa procesal denominada juicio, en estricto sentido jurídico, a pesar de que la legislación vigente no la llama así, por no regular un proceso formal, sino recursos electorales.

(121) Ob. Cit.- P. 835.

Cabe recordar que la regla que rige la función resolutora de la mayoría de los tribunales es la actuación en privado; el juzgador, singular o colegiado, en la quietud de su oficina y en la tranquilidad del anonimato, de *facto*, no de *jure* porque formalmente siempre es conocido, dicta su sentencia, alejado totalmente de la presencia física de los interesados y, sobretodo, del público.

En cambio, tal como se expuso en la Segunda Parte de este trabajo, al analizar los denominados recursos electorales de apelación, inconformidad y reconsideración, la función resolutora del Tribunal Federal Electoral, al igual que sucede con la actuación de los tribunales locales en la misma materia, se entrega al inmediato y directo conocimiento no sólo de las partes, sino del público en general.

Por disposición legal, en la cotidiana práctica jurisdiccional electoral, la sentencia se emite en sesión pública, a la que tienen acceso libre las partes litigantes y toda persona interesada, ya por curiosidad, por razones políticas, jurídicas, sociales, académicas o de cualquiera otra naturaleza.

Incluso, en la comentada práctica jurisdiccional, después de concluida la respectiva sesión pública de resolución, el Tribunal ha asumido la costumbre de poner a disposición del público en general y de los representantes de todos los medios

masivos de comunicación, en especial, una copia de cada expediente, incluida la correspondiente sentencia.

De la vigencia de **este principio de publicidad**, del acto de administración de justicia electoral, dice el maestro Sergio García Ramírez que **es adecuado y "...natural en cuestiones de este género, que deben ser ampliamente conocidas y valoradas por la opinión pública."**

Agrega a continuación el profesor García Ramírez que **"Este acceso de la opinión a la justicia electoral constituye, verdaderamente, un dato de la democracia."**(122)

Otro **principio** característico del Derecho Procesal Electoral es el **de concentración**, toda vez que en materia de apelación y de reconsideración, esta última cuando se hace valer contra la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, el Tribunal resuelve en única instancia y si bien en el recurso de inconformidad actúa como Tribunal biinstancial, en todos los asuntos de su competencia debe resolver dentro de plazos excesivamente breves, según se ha expuesto al estudiar cada uno de estos medios de impugnación. A lo anterior se debe agregar que en el ejercicio de esta función

(122) La apelación en el contencioso electoral.- En: Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.- P. 95.

jurisdiccional, por su propia naturaleza, no puede ni debe haber rezago, tanto en la instrucción como en el juicio; todos y cada uno de los casos concretos sometidos al conocimiento del órgano juzgador deben ser instruidos y resueltos rápida y correctamente, sin excepción alguna.

De los analizados principios procesales es conveniente mencionar, que uno de los que caracterizan al proceso dispositivo es el de **igualdad procesal de las partes**, el cual "...no es sino una manifestación particular del principio general, del constitucionalismo liberal burgués, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Este principio, que implica la igualdad de oportunidades procesales para las partes, surge del supuesto de que todos los individuos son iguales y deben serlo también ante la ley y en el proceso. Este principio de igualdad ha sido muy cuestionado desde el siglo pasado por quienes sostienen que, en una sociedad caracterizada por las desigualdades sociales y económicas, dicho principio no es una garantía de justicia, sino una ratificación jurídica de las desigualdades..." (123)

Este principio ha sido incorporado al Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo artículo 3° establece:

"Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los

(123) OVALLE FAVELA, José.- Ob. Cit.- Teoría... .- P. 11.

contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes."

Como reacción contra el sistema dispositivo surgió el proceso publicista que, a juicio del maestro Cipriano Gómez Lara, "...sirvió para aliviar los excesos a que se había llegado con el liberalismo. Es un intento para atenuar las aberraciones a que se arribó con un proceso dispositivo exagerado y mal entendido. Hay una ampliación del ámbito de los poderes del estado, a través del juez, con un sentido tutelar y proteccionista de los intereses de las clases débiles, es decir, una intención y un propósito para lograr el bienestar común con un espíritu de tutela a las clases más expuestas a sufrir las desigualdades y las injusticias que propició el liberalismo y el capitalismo..."(124)

Una de las instituciones propias de la tendencia socializadora del Derecho Procesal, que caracteriza al proceso publicista, es la denominada suplencia de la queja, la cual "...entraña la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil. Es decir, se viene a contrariar aquí el principio de sentenciar, según lo alegado y lo probado..."(125)

(124) Ob. Cit.- Teoría... .- P. 77.

(125) Ibidem.- P. 79.

Pues bien, en el ámbito del Derecho Procesal Electoral, el artículo 316 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece literalmente que:

"4. En los recursos de revisión, apelación e inconformidad:

"...

"c) Cuando el recurrente omita señalar en su escrito los preceptos legales presuntamente violados o los cite de manera equivocada, el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal, podrá resolver el recurso tomando en consideración los preceptos legales que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto; y

"d) Cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente.

"5. En el recurso de reconsideración no se aplicarán las reglas establecidas en el párrafo anterior, ni se admitirá prueba alguna que no obre en el expediente respectivo."

La disposición legal antes transcrita hace evidente que la legislación procesal electoral federal, aun sin autonomía, ha incorporado a sus específicas normas jurídicas la comentada institución de la suplencia, con sus particulares motivos, características y limitaciones.

La aseveración precedente obedece a que, por su naturaleza, en la materia electoral no se puede sustentar la suplencia bajo el argumento de tutelar el interés jurídico de personas torpes o de clases sociales desvalidas, ya que los únicos que pueden

interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad son los partidos políticos y, el segundo, excepcionalmente las agrupaciones políticas, sujetos de Derecho que no son personas físicas o individuales y tampoco torpes, pero menos aun susceptibles de ubicar en el seno de una clase social desvalida o económicamente débil; afirmar lo contrario sería atentar contra el más elemental principio lógico-jurídico. (126)

Otra nota característica de la suplencia en materia electoral es que únicamente procede en tres hipótesis específicas, legalmente delimitadas, a saber:

- a) Cuando el recurrente omite señalar en su escrito recursal los preceptos jurídicos presuntamente violados;
- b) Cuando el recurrente invoca de manera equivocada los preceptos legales presuntamente infringidos, y
- c) Cuando el recurrente incurre en "...deficiencia en la argumentación de los agravios..."

De su análisis se concluye que los dos primeros supuestos no ofrecen mayor dificultad, son fácilmente comprensibles y explicables, toda vez que la falta total de señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente infringidos, así como su cita

(126) Por el tratamiento especial que se otorga a los ciudadanos, su caso se explica en líneas posteriores.

errónea, lógicamente crean para el órgano jurisdiccional la necesidad de resolver como en Derecho proceda, debiendo aplicar las disposiciones jurídicas que resulten aplicables al caso concreto controvertido, en virtud de que esta actuación no significa sino la observancia del principio procesal expresado con la locución latina *iura novit curia*, esto es, que el Derecho es conocido por el juzgador, quien tiene el deber de invocarlo para fundamentar su sentencia.

La tercera hipótesis de procedibilidad de la suplencia sí ofrece complicaciones, las que empiezan por determinar el sentido que el legislador electoral quiso dar a la expresión legal "...deficiencia en la argumentación de los agravios..."

En una primera acepción, por agravio se entiende "La lesión o perjuicio que recibe una persona en sus derechos o intereses por virtud de una resolución judicial..."(127)

En una segunda acepción, "Expresar agravios significa, hacer valer ante el tribunal superior los agravios causados por la sentencia o resolución recurrida, para el efecto de que se revoque o modifique..."(128)

Aceptando en esencia el segundo significado, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

(127) PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 74.

(128) Idem.

"AGRAVIOS EN LA REVISION.- Se entiende por agravio la lesión de un derecho cometida en una resolución judicial por haberse aplicado indebidamente la ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso; por consiguiente, al expresar cada agravio, debe el recurrente precisar cuál es la parte de la sentencia que lo causa, citar el precepto legal violado y explicar el concepto por el cual fue infringido, no siendo apto para ser tomado en consideración, en consecuencia, el agravio que carezca de estos requisitos."

Tesis de Ejecutorias 1917-1985.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.- Octava Parte.- Jurisprudencia Común al Pleno y las Salas.- Mayo Ediciones, S. de R. L.- México, D. F., 1985.- P. 55.

De la trascrita tesis de jurisprudencia número 31 se desprende claramente que, técnicamente, el concepto o expresión de agravio debe satisfacer tres requisitos *sine qua non*, tales son: precisar, en general, el acto o resolución o la parte específica que lesiona los derechos o intereses jurídicos del impugnante; citar los preceptos de Derecho que han sido infringidos, bien por su indebida aplicación o por no haberlos aplicado al caso concreto y, finalmente, expresar los razonamientos lógico-jurídicos, por los que el impugnante considere que existe dicha infracción al orden normativo.

Por tanto, respecto del analizado tercer supuesto de procedibilidad, cabe acotar que la institución de la suplencia sólo es aplicable, en el proceso electoral federal jurisdiccional, cuando sin incurrir en omisión total, el impugnante no es suficientemente explícito y claro al expresar sus conceptos de agravio.

Así se desprende de la lectura meticulosa del transcrito artículo 316, párrafo 4, inciso d del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto es al tenor literal siguiente:

"Cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente."

La conclusión antecedente se corrobora si se tiene en mente que el diverso numeral 313, párrafo 2, inciso g del Código en cita establece expresamente:

"2. En todo caso, los recursos se entenderán como notoriamente improcedentes y deberán ser desechados de plano, cuando:

"...

"g) No se señalen agravios o los que se expongan manifiestamente no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir;"

Lo expuesto evidencia otro rasgo diferenciador entre la analizada institución electoral y la aplicable en otras áreas del Derecho Procesal.

Por regla, la suplencia "...entraña la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil..."; en cambio, en materia electoral sólo implica perfeccionar los

agravios deficientemente expresados por el impugnante, sin poder suplir totalmente la no expresión de argumentaciones jurídicas o conceptos de agravios.

Situación absolutamente diversa se presenta en tratándose de los ciudadanos en materia de apelación, caso en el cual no existe simple y sencillamente la institución de la suplencia, sino que se va más allá, por mandato del legislador, en virtud de que es el propio Instituto Federal Electoral, autoridad responsable *in genere*, el que debe elaborar el escrito de apelación, con todos los requisitos legalmente establecidos, poniendo a disposición de "...los ciudadanos interesados... en las oficinas del Registro Federal de Electores los formatos necesarios para la interposición del recurso..." (Art. 151.6) (129)

Es ésta, precisamente, otra institución propia y exclusiva del Derecho Procesal Electoral, cuya autonomía se propone.

El análisis podría continuar y la convicción permanecería inalterable, el Derecho Procesal Electoral es una frondosa rama autónoma de ese gigantesco tronco procesal común al que aludía Carnelutti; su estudio especializado constituye una necesidad práctica y científica, con la finalidad de dar eficacia real a las disposiciones electorales sustantivas, garantizando que todo posible quebrantamiento del orden jurídico sea impugnado mediante el ejercicio de la acción electoral y reparado en la

(129) Vid. Supra.- Recurso de Apelación Ciudadana.

correspondiente sentencia que declare modificado, revocado o anulado el acto, resolución o procedimiento de autoridad electoral no ajustado a Derecho, emitiendo el propio órgano jurisdiccional el nuevo acto o resolución cuando así proceda o especificando la manera, términos y plazo, conforme a los cuales la autoridad electoral responsable debe actuar para acatar y cumplimentar puntualmente la sentencia.

Desde el punto de vista sociológico, la autonomía del Derecho Procesal Electoral significa el sistemático y real acotamiento del fenómeno político-electoral dentro del ámbito del Derecho, para acabar con los conflictos poselectorales y substituir la resistencia civil por la impugnación jurídica, a fin de garantizar, en especial, el libre y eficaz ejercicio de los derechos políticos, el cumplimiento de los correlativos deberes y, en general, la observancia del sistema jurídico mexicano, con la consecuente seguridad jurídica y estabilidad social.

Retornando brevemente al aspecto científico, cabe decir que, sin merma de su incontrovertible unidad, cada rama del Derecho exige su particular explicación, su específica disciplina, así como la construcción sistemática de sus propios principios, antes de ascender a los principios generales del Derecho, todo lo cual es atendible cuando las normas jurídicas que la constituyen son aplicables a un determinado ámbito de la realidad social, del cual no se ha ocupado alguna otra rama del Derecho, como acontece en este caso concreto.

Finalmente, es oportuno citar las autorizadas reflexiones del procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara, al tenor literal siguiente: (130)

"Con el propósito de justificar la existencia de un **derecho procesal electoral**, nos proponemos verificar si el proceso jurisdiccional electoral reglamentado en México, en materia federal, permite por sus características, encuadrarse dentro de los rasgos comunes a todo proceso jurisdiccional, rasgos que también hemos señalado como razones fundamentadoras de la unidad de lo procesal...

"Cabe advertir que el proceso jurisdiccional electoral y por lo tanto el derecho procesal electoral se circunscribe a la serie de instancias -acciones- hechas valer ante un órgano jurisdiccional, planteando una pretensión controvertida que hace evidente la existencia de un **litigio electoral**. Dentro de la más tradicional posición carneltuttiana: pretensión de una parte, resistencia de la otra; aunque la pretensión aquí sea siempre de carácter impugnativo, es decir, el proceso electoral es un proceso impugnativo de actos y resoluciones de autoridades electorales. Vale la pena, por lo tanto, distinguir este proceso jurisdiccional electoral, del concepto genérico de **PROCESO**

(130) Derecho Procesal Electoral.- Ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A. C. y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., noviembre de 1994.- Pp. 1 a 4.

ELECTORAL... referida... a un conjunto de actos de diversa naturaleza, que comprenden desde la preparación de la elección, hasta la calificación de las elecciones... en este contexto, el proceso jurisdiccional electoral, en todo caso, comprende una expresión más restringida, referida sólo a los actos estrictamente procesales, realizados por las partes -partidos políticos, ciudadanos, candidatos- por el órgano jurisdiccional, y eventualmente por terceros ajenos a la relación substancial, '...actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.' Ello nos permite llegar a la definición del proceso jurisdiccional electoral, con las mismas herramientas conceptuales de que nos hemos servido, en la teoría general del proceso, para definir, en general, al proceso jurisdiccional.

"La segunda de las notas... también la confirmamos en este proceso jurisdiccional electoral. Su finalidad, al igual que la de todos los procesos, es **dirimir una controversia aplicando una ley general a un caso concreto controvertido**; ese caso concreto controvertido es un litigio electoral, y la disposición de fondo, a aplicarse, es una norma sustantiva electoral.

"Por lo que se refiere a la tercera nota, que alude a la **estructura triangular del proceso y a la existencia de un órgano jurisdiccional o juez y de dos partes con intereses contrapuestos entre sí**, se hace evidente en el proceso jurisdiccional electoral, por la existencia del Tribunal Federal

Electoral, a través de sus distintas Salas como juez y siempre, la presencia de dos partes supeditadas con intereses contrapuestos entre sí.

"La cuarta razón fundamentadora, radica en la existencia de una organización de tribunales, con jerarquías y competencias, es decir, con un escalonamiento de autoridad y con una distribución de funciones. Se cumple cabalmente en nuestro proceso jurisdiccional electoral con este extremo, pues existe todo un aspecto orgánico y competencial que le da sustento a su posibilidad de existencia.

"La quinta característica... una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo. En especial, en el proceso electoral, a través de los distintos medios impugnativos, están delineadas, con toda precisión las fases de la instrucción y del juicio, a grado tal que se ha creado la figura del juez instructor cuya tarea fundamental consiste en la sustanciación de los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución y, en ese momento, turnarlos a ponencia, para la elaboración del proyecto de resolución final, con lo que se iniciaría la fase de juicio o decisión...

"La sexta nota... engrana... en el principio general de impugnación entendido como la posibilidad para las partes y para algunos terceros para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas

o irregulares, o no apegadas a derecho... Por regla general, las decisiones del Tribunal Federal Electoral, son definitivas e inapelables en el caso de los recursos de apelación. Por el contrario, tratándose de la inconformidad... se ha creado el llamado recurso de reconsideración, y para conocerlo, se ha dado vida a la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal...

"Finalmente, la séptima característica... postula la existencia de las cargas procesales, como necesidades de actuación y diligencia de las partes, para la obtención de los resultados perseguidos y deseados en el proceso. Sin lugar a dudas, en el proceso jurisdiccional electoral, las partes están sujetas a una serie de **cargas procesales**. Deben cumplir con ciertos requisitos de procedibilidad... Este principio de las cargas, resulta atenuado, con la introducción de la **suplencia de las deficiencias de la parte**, que presenta varias modalidades... De todas suertes, este afán proteccionista no alcanza al recurso de reconsideración y por lo tanto resulta inaplicable para la Sala de Segunda Instancia."

En este orden de ideas, el maestro Gómez Lara concluye que "Es posible sostener ya la existencia de un **proceso jurisdiccional electoral** y aunque en forma incipiente, la existencia también de un **derecho procesal electoral**, tanto en un significado normativo o de codificación, como en un sentido académico y doctrinal." (131)

(131) Ob. Cit.- ...Procesal Electoral.- P. 41.

Al escribir el prólogo de la obra de Javier Moctezuma Barragán, el maestro Héctor Fix-Zamudio ha externado similar aserto, en cuanto al surgimiento del "...derecho procesal electoral, como instrumento para resolver..." las controversias de naturaleza electoral. (132)

IV. CONCEPTO

Con una interesante conceptualización amplia, el procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara afirma que "Se puede definir al contencioso electoral, como aquel conjunto complejo de actos realizados ante los órganos del Instituto Federal Electoral, ante las Salas del Tribunal Federal Electoral y en casos excepcionales ante el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para la calificación de la elección de Presidente de la República, por las partes interesadas (partidos políticos, autoridades responsables, en su caso organizaciones o asociaciones políticas y partidos terceros interesados), así como por los terceros, (candidatos en su carácter de coadyuvantes), actos todos, que tienden a la aplicación de las normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a un caso concreto controvertido en materia electoral, para solucionarlo o dirimirlo." (133)

(132) José María Iglesias y la Justicia Electoral.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F. 1994.- Pp. 11 y 12.

(133) Ob. Cit.- ...Procesal Electoral.- Pp. 4 y 5.

A partir de esta concepción *lato sensu*, el maestro Gómez Lara clasifica el contencioso electoral en tres especies: administrativo, jurisdiccional y, excepcionalmente, político, considerando únicamente al segundo como de "...carácter estrictamente procesal..."

Como conclusión, el procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara señala que "En el contencioso electoral jurisdiccional las Salas del Tribunal Federal Electoral, actúan con independencia y autonomía y con imperio en aquellos recursos de apelación, inconformidad y excepcionalmente de revisión, en contra de resoluciones dictadas por los órganos administrativos del Instituto Federal Electoral y a través del recurso de reconsideración en contra de las resoluciones dictadas en el recurso de inconformidad resuelto por las Salas Central o regionales del propio Tribunal." (134)

Héctor Fix-Zamudio, investigador universitario mexicano, reduciendo su opinión al ámbito estricto de la materia adjetiva en estudio, manifiesta que el Derecho Procesal Electoral es una disciplina jurídica nueva en el sistema nacional, que se ha venido conformando de manera paulatina en fechas recientes y que es factible definir como aquella "...que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido poco a poco en los ordenamientos contemporáneos, con el objeto de solucionar

(134) Ob. Cit.- ...Procesal Electoral.- P. 5.

los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales." (135)

Por su parte, Gregorio Sánchez León, magistrado fundador del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, ha escrito que: "En el Derecho Electoral, por virtud de su desarrollo democrático, ha cobrado independencia una nueva disciplina jurídica, como lo es el Derecho Procesal Electoral, al cual podemos definir diciendo: Es la rama jurídica que regula el proceso jurisdiccional, mediante el cual se resuelven las controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales, y que se deciden por un Tribunal autónomo cuyos fallos, por regla general, no admiten recursos o medios de impugnación." (136)

Igualmente, en torno a la postulada rama adjetiva autónoma electoral, se ha afirmado que "...el Derecho Procesal Electoral es el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regula el proceso electoral." (137)

Sergio García Ramírez, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, aun cuando no propone

(135) Ob. Cit.- Introducción a la Teoría... .- P. 5.

(136) Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral Estatal y Municipal.- En: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Volumen II. Número 2.- México, D.F., 1993.- P. 121.

(137) GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- El Principio... .- P. 679.

precisamente una definición de Derecho Procesal Electoral, es categórico al afirmar que ante el Tribunal Federal Electoral "...se desarrolla, propiamente, un proceso: el Tribunal dispone de absoluta autonomía para la emisión de sus fallos y está dotado de jurisdicción, que se pone en movimiento mediante acción impugnativa esgrimida por un sujeto legitimado para actuar; con ella se combate un acto de la autoridad administrativa electoral; las decisiones del Tribunal, adoptadas en única instancia, son inatacables..."(138)

Finalmente, teniendo como premisa que el proceso es el único concepto jurídico fundamental del Derecho Procesal y que el Derecho en su totalidad no debe ser confundido o asimilado con alguna de sus partes, como es la legislación, además de tener presente que el Derecho también es ciencia, técnica y arte inclusive, cabe proponer la siguiente definición: **Derecho Procesal Electoral es la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral.**

Cabe aclarar que, en estricto sentido jurídico, por proceso electoral se entiende al conjunto sistematizado de actos de las partes interesadas (actor o recurrente, autoridad responsable, tercero interesado y coadyuvante), de los terceros ajenos a la relación sustancial y del correspondiente órgano estatal jurisdiccional (Tribunal Federal o Local Electoral), cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del

(138) Ob. Cit.- La apelación... .- Pp. 54 y 55.

Derecho, los conflictos jurídicos de intereses de trascendencia político-electoral, calificados por la pretensión del impugnante y por la resistencia de la autoridad responsable.(139)

(139) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- El Principio... .- P.- 679.

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

AFTALION, Enrique R. y VILANOVA, José.- Introducción al Derecho.- Segunda edición.- Abeledo-Perrot S. A. E. e I.- Buenos Aires, Argentina, 1992.

ALSINA, Hugo.- Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.- Tomo I.- Segunda edición.- Ediar Soc. Anon. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.

BERLIN VALENZUELA, Francisco.- Derecho Electoral.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1980.

----- Teoría y Praxis Política-Electoral.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1983.

BONNECASE, Julien.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial José M. Cajica Jr.- Puebla, México, 1944.

CABANELLAS, Guillermo.- Tratado de Derecho Laboral.- Tomo I.- Volumen I.- Tercera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1987.

CALAMANDREI, Piero.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volumen I.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1962

CARBONNIER, Jean.- Derecho Civil.- Tomo I. Volumen I.- BOSCH, Casa Editorial.- Barcelona, España, 1960.

CARNELUTTI, Francesco.- Instituciones del Proceso Civil.- Volumen I.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1959.

----- Sistema de Derecho Procesal Civil.- Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor.- Guanajuato, México, sin año de edición.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo.- Derecho Aduanero.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

CLARIA OLMEDO, Jorge A.- Derecho Procesal.- Tomo I.- Reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1989.

COVIELLO, Nicolás.- Doctrina General del Derecho Civil.- Cuarta edición.- Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.- México, D. F., 1938.

CHAVEZ PADRON, Martha.- El Derecho Agrario en México.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

DE BUEN L., Nestor.- Derecho del Trabajo.- Tomo Primero.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

DE LA CUEVA, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo I.- Décima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

DU PASQUIER, Claude.- Introducción a la Teoría General del Derecho y a la Filosofía Jurídica.- Segunda edición.- Librería Internacional del Perú, S. A.- Lima, Perú, 1950.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Filosofía del Derecho.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.

----- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Octava edición.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

GUITRON FUENTEVILLA, Julián.- Derecho Familiar.- Universidad Autónoma de Chiapas.- Segunda edición.- Tuxtla Gutiérrez, México, 1988.

KELSEN, Hans.- Teoría Pura del Derecho.- Octava edición.- Editorial Universitaria de Buenos Aires. Sociedad de Economía Mixta.- Argentina, 1969.

MANS PUIGARNAU, Jaime M.- Los Principios Generales del Derecho.- Bosch, Casa Editorial, S. A.- Barcelona, España, 1979.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- Introducción al Estudio del Derecho Agrario.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1981.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.- José María Iglesias y la Justicia Electoral.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

ODERIGO, Mario A.- Lecciones de Derecho Procesal.- Tomo I.- Reimpresión inalterada de la primera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1989.

ORTIZ URQUIDI, Raúl.- Derecho Civil.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1986.

OVALLE FAVELA, José.- Teoría General del Proceso.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Segunda edición.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1994.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

PUGLIATTI, Salvador.- Introducción al Estudio del Derecho Civil.- Porrúa Hnos. y Cía., Distribuidores.- México, D. F., 1943.

RECASENS SICHES, Luis.- Introducción al Estudio del Derecho.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

ROCCO, Ugo.- Tratado de Derecho Procesal Civil.- Volumen I.- Segunda reimpresión de la primera edición.- Editorial Temis. Bogotá y Editorial Depalma. Buenos Aires.- 1983.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Sistema de Derecho Financiero.- Tomo I.- Volumen Primero.- Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.- Madrid, España, 1977.

STAFFORINI, Eduardo R.- Derecho Procesal Social.- Tipográfica Editora Argentina, S. R. L.- Buenos Aires, 1955.

SOHM, Rodolfo.- Instituciones de Derecho Privado Romano.- Editora Nacional.- México, D. F., 1975.

TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1982.

ENSAYOS

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Evolución de la Doctrina Procesal.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo II.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- Primera reimpresión de la primera edición.- México, D. F., 1992.

BARROSO FIGUEROA, José.- La Autonomía del Derecho de Familia.- Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XVII. N° 68. Octubre-Diciembre de 1967.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "Tricoel".- Unión Gráfica, S. A.- México, D. F., 1988.

ESTRADA SAMANO, Rafael.- La trayectoria del sistema mexicano para la calificación de las elecciones y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.- En: El Foro. Organó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.- Octava época.- Tomo I.- No. 1.- México, D.F., 1988.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral.- En: Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1992.

----- Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho Mexicano.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomos IV-V.- Nos. 16-17.- Octubre 1942-Marzo 1943.

GALVAN RIVERA, Flavio.- El Principio de Legalidad en Materia Electoral.- En: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral.- Cámara de Diputados. LV Legislatura.- Instituto Federal Electoral.- Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.

----- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Federal.- En: Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D. F., 1989.

GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- La Jurisprudencia en México.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

GARCIA RAMIREZ, Sergio.- La apelación en el contencioso electoral.- En: Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Consideraciones respecto a la figura de la suplencia en materia electoral federal.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1994.

----- Derecho Procesal Electoral.- Ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A. C. y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., noviembre de 1994.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto.- El Derecho Electoral y su autonomía.- En: Proceso Electoral y Regímenes Políticos.- Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones.- Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.- San José, Costa Rica, 1989.

OLEA Y LEYVA, Teófilo.- Contribución al Estudio del Artículo 97 Constitucional.- En: JUS. Revista de Derecho y Ciencias Sociales.- Tomo XIX. No. 108.- Julio de 1947.- México, D. F.

SANCHEZ LEON, Gregorio.- Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral Estatal y Municipal.- En: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Volumen II. Número 2.- México, D. F., 1993.

OTRAS FUENTES

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.- Tomo VII.- LII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Miguel Angel Porrúa, Librero, Editor.- México, D. F., MCMLXXXV.

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre la Iniciativa Presidencial de Reformas Constitucionales.- México, D. F., 24 de noviembre de 1986.

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Código Federal Electoral.- México, D. F., noviembre de 1986.

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 1986.

REFORMA POLITICA.- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.- Tomo I.- Audiencias Públicas.- México, D. F., abril-agosto de 1977.

LEGISLACION*

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (1928)

Código Federal Electoral (1987)

* El año de identificación corresponde a la publicación oficial de los ordenamientos jurídicos citados.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
(1990)

Código Federal de Procedimientos Civiles (1942)

Constitución Política (1857)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1993)

**DECRETO DE REFORMAS ELECTORALES
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**

15 de diciembre de 1986

13

24

V. 9

00701

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL MEXICANO
VOL. IX

PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
GILWAN NUÑERA, FLAVIO

1996

CAPITULO DECIMO
DERECHO PROCESAL ELECTORAL
DOS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

I. INTRODUCCION

Tomando en cuenta lo expuesto en los Capítulos precedentes, cabe aclarar que éste tiene como objetivos específicos proponer: a) la unificación sistemática del Derecho Procesal Electoral Federal Mexicano, así como la de los particulares procesos electorales vigentes, para reducir a la singularidad la actual pluralidad, ya asistemática, de los denominados recursos electorales jurisdiccionales; b) efectuar las correspondientes adecuaciones terminológicas; c) incorporar a la legislación federal aquellos temas que son imprescindibles en la materia y que no han sido regulados en los consultados ordenamientos electorales o cuya normatividad es dispersa, vaga, inadecuada o incompleta y, finalmente, d) la derogación del recurso administrativo de revisión electoral federal, en virtud de la poca eficacia que ha demostrado tener en la práctica, amén de constituir un verdadero obstáculo para el pronto análisis y

resolución definitiva de los conflictos jurídicos de intereses, emergentes de la cotidiana actuación político-electoral.(1)

Cabe aclarar que el objetivo enumerado en último lugar, en realidad debe ser considerado el primero, porque una vez alcanzado hace innecesaria la clasificación de los medios de impugnación electoral en administrativos y jurisdiccionales, asumiendo todos esta última naturaleza jurídica.

Para la consecución de los primeros tres objetivos mencionados, se propone la expedición de una Ley Orgánica del Tribunal Federal Electoral y de un Código Procesal Electoral Federal, con los contenidos que se detallan en los apartados siguientes.

II. PRECISION TERMINOLOGICA Y UNIFICACION PROCESAL

En la Segunda Parte del presente trabajo quedó precisada la naturaleza jurídica de los denominados recursos electorales

(1) Es prudente advertir que los planteamientos precisados se hacen sin dejar de reconocer que el denominado **Sistema de Medios de Impugnación** ha satisfecho, incuestionablemente, todos y cada uno de los fines que le dieron origen. Que ha cumplido una insuperable función en la juridización del fenómeno político-electoral mexicano; que precisamente por esta contundente existencia eficaz e irreversible, por este éxito en la vida jurídico-política de México, es imprescindible e incluso ya inevitable su evolución hasta el punto final, esto es, hasta instituir una nueva rama de la Enciclopedia Jurídica: el propuesto **Derecho Procesal Electoral**, que se ocupe de un proceso unificado, amén de establecer los necesarios procedimientos jurisdiccionales que requiera la praxis electoral y que, conforme al método dialéctico, únicamente será el punto de partida para una nueva evolución, tendente siempre al perfeccionamiento de la democracia en México.

jurisdiccionales que, en estricto Derecho, constituyen auténticos juicios o procesos de nulidad electoral, en tratándose de la apelación, la inconformidad y la reconsideración, cuando este último se interpone en contra de la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, siendo un verdadero recurso procesal, dicha reconsideración, cuando se hace valer en contra de las sentencias de fondo dictadas en materia de inconformidad.

En consecuencia, se propone la unificación procesal electoral, en el orden federal mexicano, identificando a los ahora diversos medios de impugnación jurisdiccional bajo el proceso único denominado: **juicio de nulidad electoral**, reservando la voz **recurso**, única y exclusivamente, para el correlativo de la actual reconsideración, procedente en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Central y Regionales foráneas, al resolver la llamada inconformidad, caso en el cual bien se le podría denominar: **recurso de revisión**.

III. PROPUESTA DE LEY ORGANICA

1. Advertencia y contenido

En virtud de la naturaleza jurídica y contenido del vigente Reglamento Interior del Tribunal, así como del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera recomendable, conforme a Derecho y a la sistemática

jurídica, elaborar y expedir una **Ley Orgánica del Tribunal Federal Electoral**.

Tal como lo enuncia el título sugerido, el objetivo genérico de este ordenamiento consiste en establecer las reglas sobre la estructura, organización, funcionamiento e integración del Tribunal Federal Electoral, conforme a las directrices precisadas en los vigentes artículos 41 y 60 de la Ley Suprema de la Federación, teniendo presente los fines, la naturaleza y las características de la sustantiva función estatal electoral, así como de la correlativa administración de justicia electoral.

Evidentemente, no se pretende elaborar el texto de los artículos de la propuesta Ley Orgánica, sino simplemente enunciar los títulos de los Capítulos correspondientes y los rubros de cada uno de los aspectos específicos a regular, rescatando de la vigente legislación constitucional, legal y reglamentaria, los contenidos que se consideren correctos, deviniendo indispensable redactar, en su oportunidad, la parte faltante, amén de realizar las adecuaciones que se juzguen necesarias o convenientes.

Para colmar el objetivo se sugiere el siguiente Capitulado:

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

Capítulo I

Disposiciones Generales

De la función jurisdiccional electoral
De las circunscripciones electorales plurinominales

De las actuaciones jurisdiccionales
De los días y horas hábiles
De los días y horas inhábiles
De los períodos de vacaciones

Capítulo II

Naturaleza. Estructura e Integración del Tribunal Federal Electoral

Definición del Tribunal
Del Pleno del Tribunal
De la Sala de Segunda Instancia
De la Sala Central
De las Salas Regionales Foráneas
De la Comisión de Reglamento Interior
De la Comisión Instructora
De la Comisión de Justicia
De la Comisión Dictaminadora de Concursos de Oposición
De la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación
De la Coordinación de Comunicación Social
Del Instituto de Capacitación Jurídica Electoral
Del Comité Editorial
De la Unidad de Publicaciones

Capítulo III

Competencia y Funcionamiento del Pleno y de las Salas

Del Pleno del Tribunal
De la Sala de Segunda Instancia
De la Sala Central
De las Salas Regionales Foráneas

Capítulo IV

De los Presidentes Elección y Atribuciones

Del Presidente del Tribunal
Del Presidente de la Sala de Segunda Instancia
Del Presidente de la Sala Central
De los Presidentes de las Salas Regionales Foráneas
De las faltas temporales y definitivas

Capítulo V

De los Magistrados

De los magistrados propietarios y supernumerarios

De los requisitos para ser magistrado de la Sala de Segunda Instancia
 De la propuesta y elección de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia
 De las atribuciones de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia
 De los requisitos para ser magistrado de las Salas Central y Regionales Foráneas
 De la propuesta y elección de los magistrados de las Salas Central y Regionales Foráneas
 De las atribuciones de los magistrados de la Sala Central
 De las atribuciones de los magistrados de las Salas Regionales
 De las atribuciones de los magistrados supernumerarios
 De la duración del encargo
 De las faltas temporales y definitivas
 De la remuneración
 De la jubilación
 Del retiro forzoso

Capítulo VI

De los impedimentos, excusas y recusación de los magistrados

De los impedimentos
 De las excusas
 De la recusación

Capítulo VII

De los Jueces Instructores

Definición
 De los requisitos para ser juez instructor
 De la designación
 De las atribuciones de los jueces instructores

Capítulo VIII

De los Secretarios Generales

Del Secretario General del Tribunal
 De los requisitos
 De la designación
 De las faltas temporales y definitivas
 De las atribuciones
 De los Secretarios Generales de Acuerdos de las Salas
 De los requisitos
 De la designación
 De las faltas temporales y definitivas
 De las atribuciones

Capítulo IX**De los Secretarios de Estudio y Cuenta**

Definición
De los requisitos
De la adscripción
De la designación
De las atribuciones

Capítulo X**De los Secretarios Auxiliares
y de los Actuarios**

De los Secretarios Auxiliares
De los requisitos
De la designación
De las atribuciones
De los Actuarios
De los requisitos
De la designación
De las funciones

Capítulo XI**De la Oficialía de Partes**

Definición
De las Oficialías de Partes del Tribunal y de las Salas
De las funciones de la Oficialía de Partes del Tribunal
Del Jefe de la Oficialía de Partes del Tribunal
De los requisitos para ocupar el cargo
De las atribuciones del Jefe de la Oficialía
De las funciones de las Oficialías de Partes de las Salas
Del Jefe de las Oficialías de Partes de las Salas
De los requisitos para ser Jefe de Oficialía de Partes
De las atribuciones de los Jefes de Oficialía de Sala

Capítulo XII**De las Oficinas de Actuarios**

Definición
De las Oficinas de Actuarios del Tribunal y las Salas
De las funciones de las Oficinas de Actuarios
De los Jefes de la Oficina de Actuarios
De los requisitos para ocupar el cargo
De las atribuciones del Jefe de la Oficina del Tribunal
De las atribuciones del Jefe de la Oficina de Sala

Capítulo XIII**De la Unidad de Jurisprudencia
y Estadística**

Definición

De las funciones de la Unidad

Del Jefe de la Unidad

De los requisitos para ocupar el cargo

De las atribuciones del Jefe de la Unidad

Capítulo XIV**Del Archivo Jurisdiccional**

Definición

De las funciones del Archivo

Del Jefe del Archivo

De los requisitos para ocupar el cargo

De las atribuciones del Jefe del Archivo

Capítulo XV**De la Secretaría Administrativa
Organización central y desconcentrada**

Definición

De las atribuciones de la Secretaría

De los requisitos para ser Secretario Administrativo

De las atribuciones del Secretario

De la organización central de la Secretaría

De las atribuciones de cada Unidad

De los requisitos para ser Jefe de Unidad

De las atribuciones de los Jefes de Unidad

De las Delegaciones Administrativas

De las atribuciones de las Delegaciones

De los requisitos para ser Delegado

De las atribuciones de los Delegados

Capítulo XVI**De las Comisiones
Atribuciones y procedimientos**

De la Comisión de Reglamento Interior

De la Comisión Instructora

De la Comisión de Justicia

De la Comisión Dictaminadora de Concursos de Oposición

Capítulo XVII

De la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación

De los requisitos para ser Jefe de la Coordinación
 De las atribuciones del Jefe de la Coordinación
 De la organización interna de la Coordinación
 De las funciones de la Unidad de Capacitación
 De las funciones del Centro de Documentación
 De los requisitos para ser Jefe de Unidad
 De las atribuciones del Jefe de Capacitación
 De las atribuciones del Jefe del Centro de Documentación

Capítulo XVIII

De la Coordinación de Comunicación Social

De las funciones de la Coordinación
 De los requisitos para ser Jefe de la Coordinación
 De las atribuciones del Jefe de la Coordinación
 De la organización interna de la Coordinación
 De las atribuciones de cada Unidad
 De los requisitos para ser Jefe de Unidad
 De las atribuciones de los Jefes de Unidad

Capítulo XIX

Del Comité Editorial y de la Unidad de Publicaciones

De las funciones del Comité Editorial
 De las funciones de la Unidad de Publicaciones
 De los responsables del Comité y de la Unidad
 De las atribuciones de los responsables

Capítulo XX

Del Instituto de Capacitación Jurídica Electoral

De los órganos de autoridad
 De las atribuciones de cada órgano de autoridad
 De las funciones genéricas del Instituto
 De los requisitos para ser Director del Instituto
 De las atribuciones del Director del Instituto
 De la organización administrativa y académica
 De los requisitos para ser Secretario
 De las atribuciones de los Secretarios
 De las funciones específicas de cada Área Académica

De los requisitos para ser Jefe de Area Académica
De las atribuciones de los Jefes de Area Académica
De las categorías del personal académico
De las funciones del personal académico
Del ingreso y promoción del personal académico
De las responsabilidades del personal académico

Capítulo XXI

De la Carrera del Servicio Jurisdiccional Electoral

Definición

De los principios rectores
De las categorías que integran la carrera
Del ingreso y promoción
De la protesta constitucional y legal
De las licencias y permisos con y sin goce de sueldo
De la remuneración
De la jubilación
Del retiro forzoso

Capítulo XXII

De las Incapacidades. Incompatibilidades. Responsabilidades y Sanciones de los servidores del Tribunal

De las incapacidades
De las incompatibilidades
De las responsabilidades: administrativa, civil y penal
De las sanciones
De los procedimientos para sancionar

Artículos transitorios

2. Algunos comentarios y precisiones

A pesar de que los títulos y el enunciado de cada uno de los Capítulos de la propuesta Ley Orgánica del Tribunal Federal Electoral son suficientes para explicar por sí mismos el posterior contenido textual del respectivo articulado, así como los objetivos específicos del sugerido ordenamiento jurídico, a

continuación se expresan algunos comentarios y precisiones que, no por reiterados y ampliamente conocidos, amén de elaborados en torno de la función judicial, resultan innecesarios en este caso, sino aplicables en el Derecho Procesal Electoral, con la previa o consecuente adecuación terminológica.

2.1 Autonomía e independencia

Por disposición de la Ley Suprema de la República, el Tribunal Federal Electoral es **órgano jurisdiccional electoral autónomo y máxima autoridad en el ámbito federal**. Además, conforme a su régimen constitucional, es un órgano independiente, porque no está supeditado a ninguno de los tres Poderes de la Federación, ni forma parte de la estructura orgánica de alguno de ellos; sin embargo, los tres concurren a los actos de proposición y elección de sus magistrados. (Art. 41, párrafo décimo tercero)

Por mandato de la propia Norma de Normas de la Federación Mexicana, el titular del Ejecutivo Federal propone a los magistrados de las Salas Central y Regionales y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los de la Sala de Segunda Instancia. En ambas hipótesis, corresponde a la Cámara de Diputados y, durante los recesos del Congreso de la Unión, a la Comisión Permanente, la facultad de realizar la respectiva elección nominal de todos y cada uno de los magistrados del Tribunal Federal Electoral. (Art. 41, párrafos décimo séptimo, décimo noveno y vigésimo)

Aunado a lo anterior, es necesario destacar que los jueces y magistrados del Tribunal Federal Electoral, por disposición expresa de la Constitución, son independientes y sólo responden al mandato de la ley. (Art. 41, párrafo décimo séptimo)

Se consideran prudentes tales precisiones, porque al definir legalmente al Tribunal Federal Electoral, en su propuesta Ley Orgánica, no deben pasar desapercibidas estas características, que constituyen auténticos requisitos para el recto desempeño de la función jurisdiccional y que han ocupado el tiempo de grandes pensadores de la humanidad.

Cabe recordar, por ejemplo, las reflexiones de Calamandrei, quien señalaba: "No conozco otro oficio que más que el de juez, exija de quien lo ejerce, el fuerte sentido de viril dignidad; sentido que obliga a buscar en la propia conciencia, más que en las opiniones ajenas, la justificación del propio obrar, y a asumir de lleno, a cara descubierta, su responsabilidad.

"La independencia de los jueces, esto es, el principio institucional en virtud de la cual, en el momento en que juzgan, deben sentirse libres de toda subordinación jerárquica, es un duro privilegio que impone a quien lo disfruta el valor de responder de sus actos sin esconderse tras la cómoda pantalla de la orden superior." (2)

(2) Ob. Cit.- Elogio... .- P. 351.

Es aconsejable y necesaria la actuación libre de todos los juzgadores; en el desempeño de su función, sólo deben estar subordinados al mandato de la ley, a fin de evitar posibles insinuaciones, intimidaciones, proposiciones, instrucciones, órdenes o presiones directas e ilícitas, que les impida actuar con el respeto, libertad y seguridad que merece su investidura, independientemente del lugar que ocupen en la estructura interna del órgano jurisdiccional.

Relacionado con la autonomía e independencia, ya no del juzgador, sino del órgano jurisdiccional mismo, Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, ha dicho que **"No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor."**(3)

Los razonamientos en cita son evidentemente claros, así como no debe haber supremacía de la función jurisdiccional, respecto de la actuación de los otros dos Poderes, tampoco ha de existir subordinación del Judicial al mandato del Ejecutivo o del Legislativo de la Federación, sino mantener una prudente distancia, a fin de conservar el correspondiente equilibrio de

(3) Ob. Cit.- P. 104.

Poderes, para una adecuada y recta administración de justicia, en beneficio de los justiciables.

Con las necesarias adecuaciones, para referirla al Derecho Procesal Electoral, es conveniente recordar la aseveración del procesalista Eduardo Pallares, en el sentido de que "La independencia del Poder Judicial respecto de los otros dos poderes a los que no debe estar subordinado en su constitución y funcionamiento, es una de las garantías que para la mejor administración judicial, declara y hace efectiva el derecho público de las naciones democráticas." (4)

Finalmente, es oportuno tener en mente no un buen deseo, no la valiosa reflexión de los teóricos del Derecho, sino el texto del párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución, que es ley suprema de la Federación, el cual dispone literalmente que:

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

2.2 Requisitos para ser magistrado electoral

Es claro que para ocupar la altísima responsabilidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como para hacerse cargo de la magistratura, en todos y cada uno de los tribunales de la Federación o de las entidades federativas o

(4) Ob. Cit.- P. 412.

bien la titularidad en los juzgados, comunes y federales, es necesario satisfacer determinados requisitos.

Para la materia electoral federal, entre otros, cabe resaltar los requerimientos siguientes:

2.2.1 Título y cédula profesional

Cuando en el Capítulo III de la propuesta Ley Orgánica se hace alusión a los requisitos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral, cabe aclarar que en la legislación vigente no existe sistematización en esta materia, porque el legislador ordinario se limitó a señalar que se deben reunir los establecidos en el numeral 76 del vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, como este precepto se refiere a los consejeros ciudadanos, no exige el título y cédula para ejercer la profesión de Licenciado en Derecho, lo cual carece de lógica en materia jurisdiccional electoral, amén de contravenir lo previsto en el artículo 95, fracción III de la Constitución Federal, que es de observancia obligatoria, por disposición del párrafo décimo séptimo del artículo 41 de la propia Carta Magna.

Además, como el magistrado electoral debe resolver conflictos jurídicos de intereses político-electorales, mediante la aplicación del Derecho, es inconcuso que un requisito mínimo a satisfacer consiste en acreditar que una institución de

educación superior le ha expedido el título de Licenciado en Derecho, independientemente de su particular denominación, siempre que con ello certifique que el interesado ha cumplido satisfactoriamente el correspondiente plan de estudios, demostrando capacidad y aptitud suficientes para el ejercicio del Derecho como profesión.

Por supuesto, es oportuno aclarar que el sólo hecho de tener título profesional no autoriza legalmente a ejercer la profesión de Licenciado en Derecho o cualquiera otra legalmente regulada, porque de acuerdo con lo previsto en la Ley Reglamentaria del Artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, el documento que constituye patente legal para ejercer una profesión es la Cédula personal, que sólo se otorga al profesionista de nacionalidad mexicana que inscribe su título profesional o grado académico en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.(5)

En consecuencia, el requisito en comento debe ser dual, esto es, la exigencia de tener título profesional y correspondiente cédula personal, que autorice legalmente el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho.(6)

(5) Cfr. Lo dispuesto en los artículos 2°, 3°, 8°, 21, 24, 25 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, así como lo previsto en el numeral 32 del Reglamento de la Ley en cita.

(6) Es satisfactorio advertir que en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996, ya se establece este requisito dual, aun cuando sea únicamente para ocupar los diversos cargos de juez, secretario de acuerdos y

2.2.2 Experiencia profesional y servicio de carrera

Además, también por disposición constitucional (Art. 95, fr. III), el candidato a magistrado electoral debe tener dicho título con una antigüedad mínima de diez años anteriores al día de la elección, lo cual tampoco es suficiente; primero, porque similar requisito se debe establecer respecto de la correlativa cédula profesional y, en segundo lugar, porque la antigüedad debe ser de auténtica práctica profesional en materia jurídica y si una parte considerable de ella es en el ámbito del Derecho Electoral mejor, lo cual es factible si se tiene presente que la vida efectiva del Derecho Procesal Electoral data de 1987. (7)

Este requisito, con la modalidad propuesta, es congruente con la carrera del servicio jurisdiccional electoral, pero también con el principio de especialización indispensable para el ejercicio profesional, en cualesquiera de sus manifestaciones.

Resulta indiscutible actualmente "...la circunstancia de que la labor judicial tiende a hacerse cada día más especializada" que "Los litigios que se suscitan ante los tribunales en una sociedad dominada cada día más por mayor número de normas, de creciente complejidad, exigen del juez una pericia y una

secretario actuario, no así para ser designado magistrado, caso en el cual sólo se exige el título profesional. (Arts. 16; 17, fr. III; 18, fr. III; 19, fr. II; 20; 21, fr. II y 22)

(7) Vid. Supra.- Capítulo Segundo de la Primera Parte.

comprensión que sólo podrán mantenerse al día dentro de un campo limitado... Esta especialización ha determinado que se inicie en forma más sistemática la preparación para la profesión judicial..."(8)

En este orden de ideas, ha dicho Manuel del Río Govea que es inconcuso igualmente que "La preparación para juzgar, para impartir justicia y para auxiliar en esa importante misión, sólo se obtiene con largos años de experiencia, con el contacto del hombre con todas las debilidades humanas y con el ejercicio diario, no simplemente de la profesión, sino con el cumplimiento de una vocación, de un apostolado que lleve a la interpretación exacta del espíritu de la ley aplicada sin pasión, sin egoísmo propio, y aún sin sentimentalismos, ni sujeción a la influencia de la amistad o de la política, dejándose llevar por simpatías u otros intereses.

"Esa experiencia sólo se consigue con larga práctica y el continuo contacto con el dolor humano. Nada mejor para lograrla que una carrera judicial, en donde el candidato, como el sacerdote, empiece con el noviciado y llegue a escalar los más altos puestos de la judicatura, a donde lo lleven su moral, su buena conducta, su técnica y su imparcialidad para juzgar. O bien, el que no tenga vocación para ese apostolado y no quiera

(8) WIERSMA, K.- Nombramiento de los jueces en Holanda.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.- Pp. 414 y 415.

profesar, renuncie a tiempo y no llegue a usar la toga, que ya puesta podría manchar." (9)

Se debe acabar con la improvisación y el acceso a los más altos cargos de la función jurisdiccional por mera coyuntura política o por cualquiera otra razón, total o parcialmente, ajena a la vocación por el servicio público en la administración de justicia y, lo que es todavía más trascendente, alejada de la carrera profesional del servicio jurisdiccional.

Afortunadamente, este requisito ya no es tan sólo una exigencia teórica o un buen deseo de los doctrinarios del Derecho, porque empieza a penetrar el pensamiento tanto del Legislador Constituyente Permanente, como del legislador ordinario, según se desprende de la lectura del párrafo último del artículo 95 constitucional, el cual establece textualmente que:

"Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

El mandato literal contenido en el precepto constitucional en cita ha sido reiterado, con acierto, por el legislador ordinario, en el párrafo último del artículo 16 de la vigente

(9) Implantación de la carrera judicial en México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.- P. 524.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que a la letra dispone:

"Los nombramientos de los, Magistrados serán hechos preferentemente, de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como Jueces o que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla..."

Sin embargo, es aun más contundente y categórica la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer:

Art. 4°.- "Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y sin exceder de sesenta y cinco años de edad al día de la designación, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal..."

Como se puede advertir de los preceptos transcritos, la carrera profesional del servicio jurisdiccional ya no es simplemente una utopía, un deseo inalcanzable de los teóricos del Derecho, comienza a tener existencia formal en la más alta jerarquía de la legislación mexicana, empieza a ser una realidad auténtica; ojalá se perfeccione y consolide en la vida jurídica de México.

2.2.3 Buena fama pública

Otro requisito constitucionalmente establecido, para estar en aptitud de ocupar la magistratura electoral, consiste en gozar

de buena reputación, de buen nombre o buena fama, en el concepto público. (Art. 95, fr. IV)

En primer lugar, es de señalar que la honorabilidad se debe presumir en todas las personas, bajo el principio de que todos los hombres son honestos, salvo prueba en contrario; sin embargo, al elegir a los magistrados electorales es conveniente, por el bien de los justiciables y de la correcta administración de justicia electoral, que no haya duda alguna en este aspecto. En torno del comentado requisito ha escrito el maestro Rafael de Pina Milán que "La moral del abogado es una cualidad sin la que la profesión queda virtualmente desnaturalizada. Cuando se dice que 'En los oficios de la toga importa muchísimo más la formación moral que los requilorios técnicos' no se vota en favor de la ignorancia del abogado, sino que se coloca el requisito de la moralidad en el plano que le corresponde. Moral y técnica jurídica no son incompatibles, pero la moral debe ser la primera de las cualidades de quienes se consagran a la abogacía. Sin ella, el ejercicio de la abogacía degenera en una de las actividades profesionales más peligrosas y nocivas." (10)

2.3 Inamovilidad de los magistrados electorales

Si bien, en el Capitulado de la propuesta Ley Orgánica se alude al plazo de duración del cargo de magistrado electoral, tal

(10) La formación profesional del abogado.- En: Derecho Procesal (Temas).- Segunda edición.- Ediciones Botas.- México, D. F., 1951.- Pp. 48 y 49.

situación obedece únicamente al texto de las disposiciones actualmente en vigor, toda vez que lo conveniente sería instituir la inamovilidad de la magistratura electoral.

Al respecto es recomendable tener en mente las reflexiones del jurista francés Garssonet, quien ha dicho que "La inamovilidad de los magistrados descansa, en efecto, en motivos de orden público muy respetables y elevados, no es, como frecuentemente se finge creer, un privilegio del juez sino una garantía establecida a favor del justiciable; no se establece para favorecer la dignidad del magistrado, ni en interés de su tranquilidad se le coloca en esta situación envidiable; es para que encuentre en su independencia el valor de resistir a las presiones y a las amenazas, de cualquier parte que puedan venir, y de castigar a todos los culpables aun cuando estén colocados en los puestos más elevados, no escuchando otra voz que la de su conciencia. Cuando se la considera desde este punto de vista, se comprende que el principio de la inamovilidad no debe ser debilitado sino fortificado, y que la ley que lo establece debe completarse con otras que, por una parte hagan más difícil el acceso a la magistratura, e impidan conferir funciones irrevocables a personas incapaces de desempeñarlas bien, y por otra parte, limiten o a lo menos retarden, si no la supriman enteramente, las promociones o puestos más elevados, cuya constante preocupación daña más que el temor de la revocación a la independencia de los magistrados..."(11)

(11) Citado por PALLARES, Eduardo.- Ob. Cit.- P. 409.

Sobre tema tan polémico es innegable el pensamiento de quienes consideran que "La inamovilidad del magistrado es el único medio de obtener la independencia del tribunal...", amén de que "...La inamovilidad anda siempre hermanada con la buena administración de justicia y con las libertades públicas..."(12)

Pero igualmente se deja escuchar la voz y la razón de quienes califican de nociva a la institución en comento, argumentando que "La inmovilidad... es un absurdo...", porque "Si todos los juzgadores fueran honrados y por su preparación jurídica competentes, sería lógico mantenerlos en sus puestos hasta que llegase la hora de su jubilación, pero si son sinvergüenzas como sucede por desgracia, con una no muy pequeña mayoría de funcionarios del Poder Judicial, no sólo había que suprimir el privilegio de la inamovilidad del cual gozan, sino que deberán ser castigados con el mayor rigor, cuando se les comprueben faltas graves a sus obligaciones y lanzarlos de los puestos que ocupan indebidamente en tal forma que la sociedad los repudie y los maldiga cada vez que aparezcan en público."(13)

Es admisible que no les falta totalmente la razón a los que se oponen a la inamovilidad de quienes tienen confiada la altísima

(12) **RABASA, Emilio.**- Ob. Cit.- La Constitución... .- P. 202.

(13) **RAMOS PRASLOW, Ignacio.**- La Justicia en México.- Entrevista publicada en Excelsior. Diario de circulación nacional.- México, D. F., 26 de julio de 1966.- Pp. 1, 12 y 14 de la Primera sección.

función de administrar justicia; sin embargo, es necesario señalar que cualquier plazo resolutivo o extintivo es demasiado tiempo para expulsar de la función jurisdiccional a los ineptos, a los ignorantes o a los deshonestos, así como excesivamente breve para aprovechar el espíritu de servicio, la capacidad profesional, el criterio jurídico y la honestidad de los profesionales del Derecho que están dispuestos a cumplir la noble y honrosa misión de administrar justicia.

Aunado a lo anterior, cabe advertir que la inamovilidad no debe ser establecida de manera aislada, sino inmersa en un contexto integral, esto es, como elemento de todo un sistema jurídico denominado carrera profesional del servicio jurisdiccional, del cual ha de formar parte también un subsistema constituido con derechos, deberes, garantías, sanciones y responsabilidades, tanto administrativas, como civiles e incluso penales.

Ahora bien, respecto de las ventajas más sobresalientes de la inamovilidad jurisdiccional, el distinguido procesalista mexicano Don Eduardo Pallares asevera que "...garantiza a los funcionarios judiciales los siguientes derechos: a) El de permanecer en sus puestos sin limitación de tiempo y, por ende, el de no ser destituidos *ad nutum*, sino por las causas determinadas por la ley, y mediante juicio en forma en que se demuestre la responsabilidad del funcionario... c) El de no ser suspendidos, sino mediante procedimiento formal, y por haber cometido una falta que amerite esa pena; d) El de ser jubilados

cuando hayan desempeñado sus funciones determinado número de años fijado por la ley." (14)

La comentada característica de la carrera profesional del servicio jurisdiccional, poco a poco cobra presencia en el sistema jurídico mexicano; así se desprende, por ejemplo, de la lectura del artículo 97 constitucional, cuyo primer párrafo establece literalmente que:

"Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito... Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley."

Este mandato constitucional ha sido reiterado en el artículo 11 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que a la letra prevé:

"Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser ratificados y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Similar disposición contiene la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, cuyo artículo 106 dispone textualmente, en su parte conducente, que:

"Los magistrados de circuito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus

(14) Ob. Cit.- P. 408.

cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad."

En términos semejantes, el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su parte conducente, establece literalmente que:

"Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación.

"Si al término del citado período, los magistrados de la Sala Superior o los de las Salas Regionales fueren designados nuevamente, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación..."

Fácilmente se puede advertir, de la lectura de los preceptos antes transcritos, que no es ya la institución de la inamovilidad tan sólo una exigencia teórica, es ya una realidad en el Derecho Mexicano, aun cuando en forma incipiente, todavía no de la manera deseada, pero seguramente en vías de perfeccionarse en todos los ámbitos de la carrera del servicio profesional jurisdiccional.

2.4 Remuneración adecuada

Es verdad reiterada que el desempeño de la función jurisdiccional requiere una especial vocación de apostolado, pero no hay razón alguna para exigir también una vocación de mártir y menos aun para pretender que el prestador del servicio jurisdiccional haga votos de humildad o pobreza económica.

Los procesalistas Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Ricardo Levene Hijo opinan que "Una retribución adecuada ejerce favorable influjo en el mejoramiento de la judicatura, atrayendo hacia ella candidatos más capacitados y evitando que de ella deserten con harta frecuencia los buenos magistrados. Pagar bien a los jueces no es, pues, lujo superfluo, sino necesidad esencial." (15)

Es claro que, en el aserto citado, les asiste la razón a los procesalistas consultados; es asimismo cierto que no es factible ignorar la inexistencia de cuantía alguna, a título de sueldo u honorarios, que enderece los espíritus torcidos; no hay salario que haga milagros. Con esta contraprestación no se pretende tornar blanco y transparente lo que es negro e impenetrable; quien está corroído por el cáncer de la corrupción difícilmente enmendará el camino, independientemente de cuánto se le pague o prometa lícitamente.

Plantear la necesidad de pagar remuneraciones decorosas obedece, única y exclusivamente, a la pretensión de garantizar, económicamente, una vida decorosa al juzgador y a su familia, congruente con el nivel de preparación profesional que se requiere para desempeñar el cargo, así como con el prestigio

(15) Citados por FLORES GARCIA, Fernando.- Implantación de la carrera judicial en México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México.- Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero- Diciembre de 1960.- Pp. 355.

social y la alta investidura que implica el servicio público de administrar justicia.

2.5 Jubilación digna

Después de cumplir un determinado tiempo en el servicio jurisdiccional electoral, previa y expresamente señalado en la ley, o bien por cumplir determinada edad de vida biológica o por sufrir alguna de las enfermedades legalmente previstas como causales de separación del encargo, el servidor público debe ser relevado de su responsabilidad, otorgándole una digna pensión por jubilación, cuyo monto ha de ser preferentemente igual al último sueldo cobrado por el servidor en activo o, proporcionalmente, lo más cercano a éste, con la finalidad de garantizar al jubilado y a su familia una vida decorosa, lo cual constituye simplemente un acto de justicia, un reconocimiento a la responsabilidad y entrega del juzgador en el cumplimiento de la noble tarea de impartir justicia.

En virtud de la gran trascendencia que reviste este tema, el procesalista José Becerra Bautista ha manifestado que "...para hacer posible (la) dedicación absoluta (de los funcionarios judiciales) a la labor que desempeñan, se requiere que el Estado instituya la inamovilidad y la jubilación con objeto de que conserven su independencia de criterio frente a los poderosos del momento y tengan la seguridad de que, al llegar a la edad en que no puedan trabajar, el propio Estado les pague emolumentos

para un decoroso sostenimiento, lo cual constituye un eficaz aliciente a su labor." (16)

Con algunas variantes, actualmente esta característica de la carrera profesional del servicio jurisdiccional ya no es una ilusión de los servidores públicos u otro buen deseo de los teóricos del Derecho, sino letra viva, mandato expreso en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, cuyo numeral 183 establece:

"Al retirarse del cargo, los ministros tendrán derecho a un haber de retiro de carácter vitalicio, el cual será equivalente al cien por ciento durante los dos primeros años y al ochenta por ciento durante el resto del tiempo, del ingreso mensual que corresponda a los ministros en activo.

"Cuando los ministros se retiren sin haber cumplido quince años en el ejercicio del cargo, tendrán derecho a la remuneración a que se refiere el párrafo anterior de manera proporcional al tiempo de su desempeño.

"En caso de fallecimiento de los ministros durante el ejercicio de su cargo o después de concluido, su cónyuge y sus hijos menores o incapaces tendrán derecho a una pensión equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración mensual que en términos de los dos párrafos anteriores debió corresponder al propio ministro. El cónyuge dejará de tener derecho a este beneficio, al contraer matrimonio o al entrar en concubinato, y los menores al cumplir la mayoría de edad."

Esta disposición constituye no tan sólo un derecho en favor del servidor público jubilado o una justa prestación de seguridad social en favor de sus derechohabientes, sino también una garantía presente y real de entrega honesta y total al servicio de una recta y adecuada administración de justicia, al no estar

(16) Ob. Cit.- El Proceso... .- P. 11.

obnubilado el pensamiento del servidor con las tinieblas de la incertidumbre en cuanto a su suerte futura y la de su familia.

En contraposición a los argumentos favorables ya expuestos, es oportuno y conveniente citar la advertencia que hace el maestro José Becerra Bautista al decir que "La jubilación, sin embargo, no debe servir para que el funcionario retirado inicie actividades de abogado postulante, pues esta actitud resulta inmoral y desnaturaliza la institución de la jubilación. Menos aun debe aprovechar su influencia ante antiguos compañeros y subordinados...", en beneficio de sus intereses personales o de sus clientes.(17)

Es altamente satisfactorio advertir que esta prohibición ha sido incorporada ya en el rango más alto del sistema jurídico mexicano, porque el párrafo segundo del artículo 101 de la Constitución Política Mexicana establece expresamente que:

"Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación."

Para el fuero común, en el Distrito Federal, similar disposición contiene el artículo 122, fracción VII, párrafo décimo segundo constitucional, cuyo texto es al tenor siguiente:

(17) Ob. Cit.- El Proceso... .- P. 11.

"A los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal; y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción."

2.6 Incompatibilidades e inelegibilidad

En el propuesto ordenamiento jurídico orgánico es prudente mantener el régimen de prohibiciones ya establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para los magistrados del Tribunal de la materia, consistente en no poder realizar otro tipo de actividades remuneradas, incluidas las científicas, literarias o académicas, en todas sus especies e incluso las de beneficencia, salvo que su desempeño sea honorífico, esto es, sin remuneración alguna.

También de manera categórica y textual se debe prohibir, a jueces y magistrados, toda participación política partidista, más aún las de dirigencia, cualquiera que sea su jerarquía, en asociaciones, agrupaciones, organizaciones y partidos políticos.

Por otra parte, a pesar de que este asunto ya no corresponde propiamente al tema en comento, es recomendable apuntar que se debe adicionar un requisito negativo de elegibilidad para ocupar cargos públicos de elección popular.

Por supuesto, para tal efecto se deben modificar los artículos 55, 82 y 116 de la Constitución Federal, a fin de establecer que, para ser candidato al respectivo cargo de elección popular, es indispensable no ser ni haber sido magistrado o juez instructor del Tribunal Federal Electoral.

La limitante no obedece al hecho de que la situación contraria afecte la imparcialidad presente de los magistrados electorales, sino a la necesidad de proporcionar mayores elementos objetivos de credibilidad y confianza sobre la actuación de dichos administradores de justicia, amén de respetar la integridad de la carrera profesional del servicio jurisdiccional.

Tampoco es la analizada propuesta un planteamiento quimérico de los teóricos del Derecho; para fortuna de los justiciables y de la viabilidad de la carrera profesional del servicio jurisdiccional, el Poder Revisor Permanente de la Constitución Federal, aun cuando todavía no de manera total ni categórica, ha dado ya los primeros pasos en este sendero, tal como se desprende del artículo 95 de la Ley Suprema de la Federación, cuya fracción VI a la letra dispone: (18)

(18) Esta fracción, al igual que el requisito de diez años de antigüedad en la obtención del título profesional y la preferencia de quienes han servido en la judicatura, como requisitos para ser designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son innovaciones del Decreto de Reformas y Adiciones de 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, en vigor a partir del 1° de enero de 1995.

"Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requiere:

"...

"VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento."

2.7 Magistrados instructores

Si en el Capítulo VII, de la propuesta Ley Orgánica, se hace alusión a los jueces instructores es porque la existencia de estos servidores del Tribunal está prevista en la vigente legislación; sin embargo, por principio de inmediatez e incluso de economía procesal, se considera prudente derogar esta jerarquía en la estructura orgánica del Tribunal, para hacer que los magistrados sean no sólo ponentes, sino también instructores, a fin de que conozcan el asunto desde el principio, lo instruyan conforme a Derecho proceda pero, además, según se requiera para estar en mejor aptitud de formular su proyecto de sentencia.

De concretar esta propuesta, se evitaría el innecesario doble análisis actual de la litis; por una parte, a cargo del juez instructor, a fin de instruirlo y dejarlo en estado óptimo de ser resuelto y, por la otra, bajo la responsabilidad del magistrado ponente, para elaborar el respectivo proyecto de resolución, que someterá a la consideración de la Sala.

2.8 Carrera del servicio jurisdiccional

Con la finalidad de alcanzar la codiciada especialización, así como la mejor capacitación profesional del personal jurídico, desterrando cualquier vestigio de improvisación y con ello la precaria formación jurídica, desafortunadamente más común de lo deseable en el servicio público en general, es conveniente instituir la carrera profesional del servicio jurisdiccional electoral, que permitirá la práctica cotidiana de iniciar, formar, capacitar y actualizar al personal jurídico necesario para la prestación del servicio público consistente en administrar justicia electoral.

Por supuesto, el tema no es sencillo, en su conceptualización ni en su implementación práctica, probablemente por ello Santiago Sentís Melendo, profesor de la Universidad del Litoral, Argentina, ha insistido en que, "Para discutir el tema 'Implantación de la Carrera Judicial', es necesario, ante todo, ponerse de acuerdo acerca del concepto de **carrera**, pues no es raro que muchos profesionales del derecho, y aun algunos autores, vean en la simple permanencia o continuidad en la función de juzgar la nota esencial determinante de la existencia de la carrera judicial..."

Tras minucioso análisis del tema, Sentís Melendo concluye que para la existencia de la carrera del servicio jurisdiccional

"...Son indispensables los conocimientos y la adscripción al servicio público; pero han de concurrir otras circunstancias, y, como muy importante, la evolución, el tránsito de unas categorías a otras, con derecho a ocuparlas... el escalafón es necesario para que exista la carrera, y hasta podría decir que es consubstancial con ella... Me atrevo a decir que donde falte esa posibilidad de ir avanzando, de ir elevándose a categorías superiores, habrá una magistratura, habrá, si se quiere, un cuerpo judicial, pero no habrá una carrera judicial; la carrera está formada por etapas, por escalones, y por el derecho a recorrerlas y ascenderlos..."

Por tanto, sostiene Santiago Sentís Melendo, la carrera del servicio jurisdiccional puede ser definida como el "...conjunto de personas, con formación profesional, que tienen a su cargo la función juzgadora, con carácter permanente y con derecho a ocupar distintos puestos, según su antigüedad, méritos o circunstancias, de acuerdo con lo que establezcan y regulen las disposiciones orgánicas." (19)

Con mucho mayor acierto y sistematización, el jurista Héctor Fix-Zamudio precisa que "...la carrera judicial... no consiste únicamente en el establecimiento de un simple escalafón; sino que implica una serie de presupuestos indispensables, como los

(19) La carrera judicial en la Argentina.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México.- Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.- Pp. 407 y 408.

relativos al ingreso por concurso u oposición; permanencia; ascenso por méritos; reconocimiento de la autoridad y prestigio de los funcionarios judiciales; remuneración decorosa; adecuado sistema de retiros y jubilación, etc."(20)

A pesar de ser necesaria y altamente positiva la institución de la carrera profesional del servicio jurisdiccional electoral, es prudente establecer las medidas adecuadas para evitar que pudiera tornarse negativa, al propiciar una burocratización excesiva, por el hecho de otorgar estabilidad y permanencia segura en el cargo, amén de la posibilidad de ascender automáticamente por el escalafón, como mero premio a la antigüedad en el servicio.

Es indispensable y conveniente instituir un auténtico y riguroso régimen de ascensos en el cual, en opinión de Adolfo Gelsi Bidart, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo, "Podrán tomarse en cuenta numerosos elementos de juicio, para llegar a un criterio de antigüedad calificado, de quienes se encuentran en el mismo grado del escalafón judicial, v. gr.: plazos para dictar sentencia (para apreciar su diligencia); número de sentencias consentidas por las partes (ecuanimidad); sentencias confirmadas (acierto), preocupación por la Oficina, etc..."(21)

(20) Ob. Cit.- Constitución y... .- Pp. 42 y 43.

(21) La carrera judicial en el Uruguay.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México.- Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.- P. 400.

En apoyo de sus reflexiones, Gelsi Bidart cita de Eduardo J. Couture el siguiente párrafo: "Lo que en sustancia se desea consagrar, es el principio de que el Juez que cumpla su cargo diligentemente y con eficacia no tiene que temer el silencio o la oscuridad de su labor, porque siempre existirá en su favor un registro en el que su actividad quede anotada y que será su principal defensor el día en que él, que ha entregado heroicamente a la Justicia, lo mejor de su vida, tenga necesidad de que se le haga justicia." (22)

La lucha por instituir la carrera del servicio jurisdiccional se ha visto galardonada con los primeros triunfos. Así se desprende indudablemente de la lectura del artículo 97, párrafo cuarto, de la Constitución de la República, según Decreto de Reformas y Adiciones de 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, en vigor a partir del 1.º de enero de 1995, cuyo texto a la letra establece:

"La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial."

Como si el precepto constitucional invocado no fuere suficiente, el Poder Revisor de la Constitución dispuso categóricamente, en

(22) Ob. Cit.- Pp. 400 y 401.

el párrafo sexto del artículo 100 de la Ley Suprema de la Federación, según reformas y adiciones contenidas en el consultado Decreto de diciembre de 1994, que:

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia."

El legislador ordinario, acatando puntualmente el mandato constitucional, expidió la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, según Decreto de 19 de mayo de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente de su publicación.

Del citado ordenamiento jurídico se destinó todo el Título Séptimo a establecer la normatiidad específica **"De la Carrera Judicial"**. Así, en el numeral 105 de la Ley Orgánica en comento, se dispuso literalmente que:

"El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso."

Para evitar cualquier equívoco al aplicar o interpretar la expresión legal **Carrera Judicial**, tergiversando la esencia del mandato, el propio legislador ordinario estableció con toda

precisión los diversos cargos que la constituyen, como se deduce de la lectura del artículo 110 de la Ley en cita, que es al tenor literal siguiente:

"La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:

- "I. Magistrados de circuito;
- "II. Juez de distrito;
- "III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- "IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- "V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- "VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
- "VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- "VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;
- "IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y
- "X. Actuario del Poder Judicial de la Federación."

De manera correlativa a lo establecido para el fuero federal, en cuanto al Distrito Federal, esto es, para el fuero común en esta entidad, el propio Poder Revisor de la Constitución Federal, en el artículo 122, fracción VII, párrafo décimo de la Norma de Normas de la República, reprodujo literalmente el diverso párrafo sexto del artículo 100 antes transcrito.

A su vez, el contenido del mandato constitucional precitado ha sido reiterado en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyo Título Noveno establece las reglas "De la Carrera Judicial", precisando el numeral 188 que:

"Los cargos judiciales son los siguientes:

- "I. Pasante de Derecho;
- "II. Secretario Actuario;

- "III. Secretario de Juzgado de Paz;
- "IV. Secretario Proyectista de Juzgado de Primera Instancia;
- "V. Secretario Conciliador;
- "VI. Secretario de Acuerdos de Primera Instancia;
- "VII. Secretario de Acuerdos de Sala;
- "VIII. Secretario Proyectista de Sala;
- "IX. Juez de Paz;
- "X. Juez de Primera Instancia, y
- "XI. Magistrado."

Del análisis de los preceptos transcritos con antelación se desprende, de manera incuestionable, que se han dado ya los primeros pasos legislativos firmes en el sendero de la institución de la carrera profesional del servicio jurisdiccional, cuya consolidación se verá concretada, seguramente, en un futuro no muy lejano.

2.9 Concurso de oposición

Para ingresar a la propuesta carrera profesional del servicio jurisdiccional electoral federal, los aspirantes a ocupar los cargos de Secretario Auxiliar, Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta, Secretario General de Acuerdos, Secretario General del Tribunal y Juez Instructor, deben someterse a concurso de oposición, por supuesto, en cada categoría del escalafón, de acuerdo con sus propios y específicos requisitos y características.

Es evidente que en estos concursos de oposición se han de calificar los conocimientos de los aspirantes, tanto los de carácter general en materia jurídica, como los aspectos

específicos del Derecho Electoral, ya del orden sustantivo, como de naturaleza adjetiva.

Asimismo, debe ser objeto de evaluación, la capacidad de análisis lógico-jurídico del aspirante, su concepto de justicia, legalidad, seguridad jurídica y bien común, pero también y de manera muy especial su intuición y criterio jurídico, para lo cual se requiere elaborar, con especial cuidado, los exámenes correspondientes, tanto los de carácter psicométrico como los de contenido jurídico. Además, en este último renglón, se ha de tener la competencia profesional, experiencia y habilidad académica suficientes para formular una adecuada prueba dual, esto es, con un apartado eminentemente teórico y otro de carácter fundamentalmente práctico.

La finalidad de esta forma compleja y rigurosa de evaluar es que triunfen no los eminentemente teóricos ni los estrictamente prácticos, no los memoristas ni los asíduos al estudio para el efecto de aprobar un examen, sino los mejores abogados, aquellos que se consideren idóneos para administrar justicia electoral.

Con lo antes explicado se comprende con facilidad el acierto externado por Piero Calamandrei, al hacer enfáticamente la siguiente advertencia: "No digo, como lo he oído decir muchas veces, que sea nociva al juez la mucha inteligencia; digo que es juez óptimo aquel en quien prevalece, sobre las dotes de la inteligencia, la rápida intuición humana. El sentido de la

justicia, mediante el cual se aprecian los hechos y se siente rápidamente de qué parte está la razón, es una virtud innata, que no tiene nada que ver con la técnica del Derecho; ocurre como en la música, respecto de la cual, la más alta inteligencia no sirve para suplir la falta de oído." (23)

Sobre este requisito para acceder al servicio jurisdiccional de carrera, el párrafo primero del artículo 97 constitucional, únicamente dispone en su parte conducente que:

"Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley..."

Para el fuero común del Distrito Federal, el artículo 122, fracción VII, párrafo quinto, dispone literalmente:

"El Consejo (de la Judicatura) intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial."

Estos preceptos constitucionales genéricos fueron oportunamente cumplimentados por el legislador ordinario, al expedir los correspondientes ordenamientos reglamentarios; así, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, textualmente:

(23) Ob. Cit.- Elogio... .- P. 181.

Art. 112. "El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre.

"Para acceder a las categorías señaladas en las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud.

"El Consejo de la Judicatura Federal tendrá la facultad de obtener y verificar, en todo momento, la información que los aspirantes le hubieren proporcionado."

Art. 113. "Las designaciones que deban hacerse en las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición y mediante concurso de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

"En los concursos internos de oposición para la plaza de magistrado de circuito, únicamente podrán participar los jueces de distrito, y para los concursos de plaza de juez de distrito, quienes se encuentren en las categorías señaladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de esta Ley."

Art. 115. "La celebración y organización de los exámenes de aptitud para las categorías a que se refieren las fracciones III a X del artículo 110 de esta Ley, estarán a cargo del Instituto de la Judicatura...

"Los exámenes de aptitud se realizarán a petición del titular del órgano que deba llevar a cabo la correspondiente designación, debiendo preferir a quienes se encuentren en las categorías inmediatas inferiores..."

Al expedir la vigente Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el legislador siguió la directriz trazada en la Ley Suprema, así como los lineamientos establecidos en los preceptos antes transcritos, como se puede corroborar con la lectura siguiente:

Art. 189. "Salvo los Magistrados y Jueces, la designación de los cargos judiciales se llevará a cabo por el órgano judicial en donde se origine la vacante, previo examen de aptitud, en los términos de esta Ley."

Art. 190. "Las designaciones que deban hacerse en las plazas vacantes de Juez, ya sea definitivas o con carácter de interino, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición o de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura. En ambos casos el concurso será público..."

Establecida formalmente la carrera profesional del servicio jurisdiccional en el Poder Judicial Federal y en el Distrito Federal, sólo cabe esperar que se aplique en la realidad cotidiana y que el ejemplo sea seguido por los legisladores federal y local, para hacer lo propio en todos los ámbitos de la administración de justicia, lo cual podría constituir ejemplo a su vez para establecer la carrera del servicio civil en la Administración Pública y, tal vez, de manera similar en el seno del Poder Legislativo, lo que traería una evidente y auténtica especialización, en beneficio de los gobernados.

2.10 Instituto de Capacitación Jurídica Electoral

Se propone la modificación de la vigente denominación legal del Centro de Capacitación Judicial Electoral, prevista en el artículo 282 del Código de la materia, porque puede inducir al equívoco de pensar que tal Centro forma parte de la organización interna del Poder Judicial Federal o bien que el Tribunal Federal Electoral es de naturaleza judicial, sin que alguna de

ambas suposiciones corresponda a la realidad de la vigente legislación electoral, tanto constitucional como legal, toda vez que el comentado Centro de Capacitación forma parte del mencionado Tribunal especializado, que no está inscrito en la estructura orgánica de alguno de los clásicos tres Poderes de la Unión, sino que existe de manera independiente, por decisión expresa de la soberanía nacional.

Se propone substituir por la voz Jurídica el actual vocablo Derecho, porque este último, unido a la dicción Electoral, podría hacer pensar que únicamente sería objeto de estudio el aspecto sustantivo de la materia, a pesar de que, igualmente por disposición legal, es objetivo de las actividades docentes, tanto de investigación, como de enseñanza y difusión, a cargo de la institución en comento, la rama procesal del Derecho Electoral, quedando involucrados ambos aspectos en la propuesta expresión: "**Jurídica**".

Igualmente se sugiere reemplazar la voz "Centro" por Instituto, en virtud de que la primera es equívoca, en tanto que la segunda resulta más congruente con la naturaleza y finalidad de la institución en comento, si se tiene presente que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la dicción **Instituto** como la "Constitución o regla que prescribe cierta forma y método de vida o de enseñanza...", precisando como segunda acepción que es una "Corporación científica, literaria, artística, benéfica, etc..."

En consecuencia, la denominación que se juzga correcta es: **Instituto de Capacitación Jurídica Electoral**, concebido como una institución de esencia fundamentalmente académica, que se considera indispensable para la formación, capacitación y actualización del personal de carrera, profesional del Derecho, especializado en materia electoral, al servicio permanente del Estado, con la finalidad de proporcionar adecuada y expedita administración de justicia electoral.

IV. PROPUESTA DE CODIGO PROCESAL

1. Propuesta y contenido

Por sistemática y en virtud de la autonomía del Derecho Procesal Electoral, postulada en el presente trabajo, se considera oportuna y necesaria la expedición de un **Código Federal de Procedimientos Electorales**.

No se limitaría el contenido del propuesto ordenamiento jurídico a establecer las reglas especiales conforme a las cuales se debe desarrollar el juicio o proceso federal de nulidad electoral, a pesar de ser su objetivo fundamental, sino que se ocuparía de regular los procedimientos especiales de imposición de sanciones administrativas, por la comisión de infracciones electorales, en el ámbito de su competencia, además de contener también la normatividad aplicable a los procesos laborales electorales.

Los dos objetivos mencionados en último lugar obedecen a la competencia constitucional y legal atribuida al Tribunal para conocer de la infracción a las normas jurídicas electorales e imponer las sanciones que procedan, amén de conocer y resolver los conflictos laborales surgidos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como entre el propio Tribunal y sus servidores, dictando, en ambas hipótesis, sentencias definitivas, con naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

En este orden de ideas, el articulado del propuesto ordenamiento procesal debe satisfacer los siguientes rubros: (24)

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

PRIMERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I

De la legitimación y del interés jurídico

(24) Es prudente aclarar que el contenido del Código adjetivo propuesto es conforme a la vigente legislación electoral, constitucional y legal, razón por la cual no abarca procedimientos propios de las controversias constitucionales, de la acción de inconstitucionalidad, ni de cualquiera otro medio de impugnación de la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales que, por otra parte, no son temas que correspondan directamente a la legislación ordinaria, sino también de disposiciones de la misma Ley Suprema de la Federación y de sus específicas leyes reglamentarias.

De las partes
De la legitimación activa en la causa
De la legitimación pasiva en la causa
Del tercero interesado
Del coadyuvante
De la representación de las partes
De la autorización para oír notificaciones
De la gestión de negocios

Capítulo II

De los actos impugnables

De las votaciones
De las elecciones
De los cómputos
Otros actos, resoluciones y procedimientos

Capítulo III

De las causales de nulidad

De la nulidad de la votación
De la nulidad de las elecciones
De la nulidad de los cómputos
De la nulidad de otros actos y resoluciones

Capítulo IV

De los plazos

De los plazos para impugnar
De los plazos en caso de requerimiento
De los plazos para resolver
Del cómputo de los plazos

Capítulo V

De la competencia

De la competencia por materia
De la competencia por grado
De la competencia geocronológica

Capítulo VI

De las formalidades

De la forma escrita

De las traducciones
De las actuaciones
De la autorización de las actuaciones
De las sesiones públicas
De la regularización del procedimiento
De los medios de apremio
De las correcciones disciplinarias

Capítulo VII

De los requisitos de los escritos iniciales

Del escrito de demanda
Del escrito del tercero interesado
Del escrito del coadyuvante
Del informe circunstanciado

Capítulo VIII

De la frivolidad y la improcedencia

De la frivolidad evidente
De la notoria improcedencia

Capítulo IX

De los incidentes

De la acumulación
De la escisión
Del sobreseimiento

Capítulo X

De las pruebas

Disposiciones generales
De los hechos notorios
De los hechos imposibles
De los hechos reconocidos
De los medios probatorios
De la carga de la prueba
Del derecho a probar
De las facultades del juez
De las facultades del magistrado
De las facultades del Presidente de Sala
De las facultades de la Sala
De la valoración de las pruebas

Capítulo XI

De los medios de comunicación

- De las notificaciones
- De los requerimientos
- De las citaciones
- De los exhortos
- De los oficios

SEGUNDA PARTE

DEL JUICIO DE NULIDAD ELECTORAL

Capítulo I

De la etapa preprocesal

- De la interposición de la demanda
- De la recepción de la demanda
- De la publicación de la demanda
- De la comparecencia de terceros
- Del informe circunstanciado
- De la integración del expediente recursal
- De la remisión del expediente

Capítulo II

De la fase de instrucción

- De la recepción del expediente
- Del auto de reserva
- Del desechamiento de la demanda
- De los requerimientos a las partes
- De la admisión de la demanda
- De la substanciación del proceso
- De los requerimientos a las autoridades
- De las diligencias para mejor proveer
- Del cierre de la instrucción

Capítulo III

De la etapa de juicio

- Del proyecto de resolución
- De la discusión del proyecto
- De la votación y resolución
- Del engrose de la resolución
- Del voto particular

Capítulo IV

De la sentencia definitiva

De los requisitos de la sentencia
De los efectos de las sentencias
Del cumplimiento de las sentencias
De la ejecución de las sentencias

TERCERA PARTE

DE LA ACLARACION, LA IMPUGNACION
Y LA COSA JUZGADA

Capítulo I

De la aclaración e impugnación
de las sentencias

De la aclaración de las sentencias
Del recurso de revisión

Capítulo II

De la cosa juzgada

Del proceso uniinstancial
Del proceso biinstancial

CUARTA PARTE

DE LA JURISPRUDENCIA

Capítulo I

De la jurisprudencia
de primera instancia

Del procedimiento jurisprudencial
De la publicación de la jurisprudencia
De la obligatoriedad de la jurisprudencia
De la derogación de la jurisprudencia

Capítulo II

De la jurisprudencia de segunda instancia

Del procedimiento jurisprudencial
De la publicación de la jurisprudencia
De la obligatoriedad de la jurisprudencia
De la derogación de la jurisprudencia

QUINTA PARTE

DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

SEXTA PARTE

DE LOS PROCESOS LABORALES ELECTORALES

2. Otros comentarios y precisiones

Por exceder notoriamente los propósitos del presente trabajo, no se intenta elaborar el Capitulado de las dos últimas partes, correspondientes al procedimiento sancionador y a los procesos para resolver los conflictos laborales surgidos entre el Instituto y el Tribunal Federal Electoral con sus respectivos servidores públicos.

Por la razón ya expresada, tampoco se pretende redactar el texto de los artículos que han de integrar las primeras cuatro partes del propuesto Código Federal de Procedimientos Electorales; sin embargo, sí se considera conveniente adicionar los siguientes comentarios y precisiones.

2.1 Legitimación, personería y gestión de negocios

Es aconsejable concentrar en el mismo Capítulo no únicamente las disposiciones que tienen como objetivo enumerar a las partes, sino también las que se ocupan de precisar a los sujetos de Derecho legitimados en la causa, para demandar la nulidad de los actos, resoluciones y procedimientos electorales. Igualmente, se debe especificar, en el propio Capítulo, cuáles son los órganos de la autoridad electoral administrativa que pueden asumir el carácter de demandadas o responsables y respecto de qué objeto particular de impugnación.

De la personería, se debe ocupar el legislador no exclusivamente en cuanto a los partidos políticos, sino también de las agrupaciones, organizaciones y asociaciones políticas, así como de los ciudadanos, toda vez que también estos entes jurídicos pueden ejercer la acción impugnativa, aun cuando en supuestos específica y limitativamente señalados.

Es conveniente, asimismo, que el propuesto Código prevea la posibilidad de autorizar a profesionales del Derecho, a diversos servidores públicos adscritos a los órganos del Instituto, a funcionarios partidistas o a personas de la confianza de los ciudadanos, para que puedan oír notificaciones y recibir documentos destinados a los demandantes, a las demandadas o a los terceros, interesados o coadyuvantes, surtiendo el mismo

efecto jurídico que si, respectivamente, fueren oídas o recibidos personalmente por éstos o sus representantes.

Para concluir este punto, aun cuando parezca un aspecto innecesario por ser de sentido común, resulta prudente proponer que el legislador prohíba, en forma expresa, la gestión de negocios en esta materia.

2.2 Objeto y fines del juicio de nulidad

Por sistemática, lógica-jurídica, es aconsejable precisar individualmente, en el texto del sugerido Código de Procedimientos, los actos, resoluciones y procedimientos electorales susceptibles de impugnación mediante el juicio federal de nulidad, indicando la finalidad correlativa, esto es, cuáles serán los efectos jurídicos de la sentencia definitiva que en cada hipótesis se pueda emitir.

2.3 Causales de nulidad

Si bien es verdad que en el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se especifican las causales de nulidad de la votación recibida en las casillas, así como las causales que determinan la nulidad de las elecciones, también es cierto que al unificar los diversos medios de impugnación en un sólo juicio o proceso de nulidad, resulta necesario hacer lo propio con los demás actos, resoluciones y

procedimientos, incluidos los cómputos electorales, precisando las causales para su anulación. (25)

2.4 Requerimientos y plazos

La posibilidad de requerir el perfeccionamiento de su escrito inicial de comparecencia, cuando hubiere incurrido en omisiones subsanables, se debe prever no exclusivamente para la parte demandante y la autoridad demandada o responsable, sino ampliarla al tercero interesado y al coadyuvante, a fin de respetar en su beneficio la garantía constitucional de audiencia y del debido proceso legal.

Por tanto, se deben establecer legalmente todas las hipótesis de requerimiento, los respectivos plazos para su cumplimentación y los apercibimientos correlativos, para el supuesto de que el requerido incurra en incumplimiento.

Para el cómputo de los plazos se debe precisar cómo se han de tomar en consideración los días y horas, tanto en el transcurso de un procedimiento electoral, ordinario o extraordinario, como durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales federales ordinarios.

(25) Cabe aclarar que la rectificación de los cómputos electorales, en los términos de los artículos 295, párrafo 1, inciso c, fracción IV y 335, párrafo 1, inciso g del vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en estricto sentido jurídico, no es otra cosa que la convalidación de un acto nulo, previa corrección del cómputo, una vez demostrado el error.

2.5 Competencia del Tribunal

Se proponen cuatro criterios para determinar la competencia de las Salas de del Tribunal Federal Electoral, tres con denominaciones y contenido tradicional y uno que, además del neologismo, implica un nuevo criterio de clasificación, que obedece al tiempo de interposición de la acción impugnativa, a la estructura del Tribunal, a la organización administrativa del Instituto Federal Electoral y a la geografía electoral, de ahí su identificación como competencia geocronológica. (26)

2.6 Informe circunstanciado

El objetivo del informe circunstanciado, a cargo de la autoridad demandada o responsable, no se debe limitar a precisar los motivos y fundamentos que sustenten la legalidad y validez del acto, resolución o procedimiento impugnado y a confirmar o cuestionar la personería de quienes promuevan a nombre de los partidos políticos, de los ciudadanos o de las organizaciones o agrupaciones políticas.

Dicho informe debe asumir la trascendencia de una verdadera contestación de demanda que, siguiendo las ideas del

(26) Vid. Supra.- Pp. 264 a 267 y 272 a 275.

El neologismo es responsabilidad del autor del presente trabajo y el contenido, de la voz, congruente con el criterio funcional de clasificación de la competencia jurisdiccional del Tribunal.

procesalista Eduardo J. Couture, ha de constituir un auténtico proyecto de resolución que quiere la autoridad responsable; en consecuencia, en tal informe se deben hacer valer los hechos que, a juicio de la propia autoridad, tipifiquen alguna causal de frivolidad evidente o de improcedencia notoria de la acción impugnativa, a fin de que el juicio sea sobreseido. Asimismo, la autoridad debe controvertir los argumentos de hecho y de Derecho expresados por la parte actora, estando además en la posibilidad jurídica de objetar la admisión o el alcance probatorio de los elementos demostrativos ofrecidos por la demandante o por su coadyuvante, estableciendo así una genuina controversia de intereses jurídicos con trascendencia político-electoral.

2.7 Escisión

A pesar de que el vigente Código de la materia prohíbe expresamente "...impugnar más de una elección con un mismo recurso..." (Art.316.2, a)), tipificando la correlativa contravención como causal de notoria improcedencia del denominado recurso de inconformidad y, por ende, de desechamiento de plano (Art. 313.2, h)), en la práctica jurisdiccional algunas Salas han asumido el criterio de integrar, con fotocopias, dos o más expedientes, según sea el número de elecciones o cómputos cuestionados, con la única finalidad de hacer aun más accesible la justicia electoral, en beneficio de los justiciables, teniendo presente que escrito recursal y recurso no significan lo mismo.

Como la doctrina procesal acepta esta práctica, dando origen a la institución de la **escisión**, se considera justa y procedente su regulación y aplicación en el ámbito del Derecho Procesal Electoral Federal. (27)

2.8 Diligencias para mejor proveer

Asumen esta naturaleza las diligencias jurisdiccionales, de carácter extraordinario, ordenadas de oficio y discrecionalmente por el órgano juzgador, a fin de obtener el perfeccionamiento de un medio de prueba o bien para traer a juicio un elemento probatorio no aportado por las partes interesadas, pero indispensable para estar en mejor posibilidad jurídica de emitir una resolución justa, en el caso concreto sometido al conocimiento y decisión del Tribunal.

En opinión del profesor Guillermo Cabanellas, emitida por supuesto para otra rama del Derecho Procesal, "Esta facultad especial, de la que se hace poco uso, quizás por indolencia, sin **excluir el olvido**, significa la quiebra del impulso procesal a instancia de parte, que se erige como principio del enjuiciamiento civil. De esta forma, la magistratura puede abandonar el papel pasivo de espectadora de las pruebas y asumir **la iniciativa...**" (28)

(27) Vid. Supra.- Pp. 717, 718 y 742.

(28) Ob. Cit.- Diccionario... .- Tomo III.- P. 255.

Esta posibilidad, prevista actualmente como facultad de los Presidentes de las Salas del Tribunal Federal Electoral, exclusivamente para situaciones extraordinarias, puede ser ejercida *motu proprio* o a petición del Magistrado Ponente (Arts. 273.2, n) y 326.3); no obstante, es aconsejable establecer, en el apuntado Código de Procedimientos Electorales, una regulación sistemática, más amplia y detallada.

2.9 Pruebas supervenientes

Para lograr el respeto irrestricto de la garantía constitucional de audiencia, así como del debido proceso legal, se debe prever la posibilidad de ofrecer y aportar medios probatorios supervenientes, precisando cuidadosamente las hipótesis específicas en que, a juicio del legislador, se surta efectivamente algún supuesto de este tipo.

Cabe recordar que tiene naturaleza jurídica de prueba superveniente el instrumento probatorio de fecha posterior al vencimiento del plazo legalmente oportuno para hacer el ofrecimiento respectivo, esto es, aquel elemento de convicción que surge a la vida jurídica con posterioridad al transcurso del período probatorio.

También tiene la mencionada calidad jurídica el medio de prueba que, no obstante ser de fecha anterior, manifieste el oferente,

bajo protesta de decir verdad, que le era desconocido. Su ofrecimiento y aportación se puede hacer en cualquier momento, con tal de que sea con antelación a la sentencia. (29)

2.10 Traducciones

En virtud de la particular naturaleza de los puntos de hecho y de Derecho que se controvierten ante el Tribunal Federal Electoral, es necesario regular las hipótesis en que se puedan ofrecer, aportar, admitir, desahogar y valorar elementos probatorios que consten en idioma extranjero e incluso, por la naturaleza propia de la materia electoral, en algún idioma o dialecto autóctono, supuestos en los cuales habrá necesidad de efectuar la traducción respectiva, observando los lineamientos que para este efecto debe establecer el propio legislador.

2.11 Medios de comunicación

Entre los medios de comunicación procesal cobra especial relevancia la posibilidad de realizar notificaciones y requerimientos a través del fax; práctica que no es ajena al quehacer jurisdiccional de las Salas del Tribunal Federal Electoral, autorizada por el Reglamento Interior y limitada a la comunicación con las autoridades electorales administrativas.

(29) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- La Prueba en el Proceso Fiscal Federal.- En: Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años al Servicio de México.- Tomo VI.- Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo.- México, D. F., 1986.- P. 240.

Sin embargo, en esta época de aplicación recurrente, eficaz y oportuna de la cibernética en general y de la computación en especial al ámbito del Derecho, se torna no sólo aconsejable, sino necesario, el uso de los medios aportados por el avance de la ciencia, la tecnología y la técnica, para el mejor cumplimiento de la función jurisdiccional buscando siempre, entre otros objetivos específicos, optimizar la comunicación procesal entre el órgano juzgador y los restantes sujetos procesales, sin perder de vista que se debe respetar invariablemente el principio de seguridad jurídica y sin olvidar tampoco la igualdad o equilibrio que se ha de observar en el tratamiento de las partes litigantes.

2.12 Medios de apremio y correcciones disciplinarias

Como en la legislación ordinaria en vigor no se hace diferencia específica alguna entre medios de apremio y correcciones disciplinarias, se considera necesario establecer su adecuada connotación y regulación, en el sugerido Código Federal de Procedimientos Electorales, a fin de evitar cualquier posible confusión y consecuente indebida aplicación.

Cabe recordar que por medios o medidas de apremio se entiende la facultad compulsiva del órgano juzgador para lograr el debido cumplimiento o ejecución de sus decisiones, que se ejerce dentro del proceso, haya o no petición de parte interesada.

En otros términos, el tema en estudio se puede explicar diciendo que los medios de apremio son las vías legalmente establecidas, con la finalidad de otorgar al juzgador la posibilidad de compeler a las partes litigantes, así como a los terceros para que, venciendo su negligencia e incluso su resistencia, produzcan declaraciones, exhiban documentos o cualesquiera otro instrumento indispensable para la resolución del caso concreto controvertido o bien para que acaten o cumplimenten, en tiempo y forma, alguna resolución.(30)

La corrección disciplinaria, en cambio, es la facultad otorgada legalmente al juzgador, respecto de sus subordinados o dependientes, así como de las personas sometidas a su jurisdicción, ya en calidad de partes o de terceros, a fin de imponerles una sanción, cuando incumplan su deber jurídico de guardar el orden y consideración debidos, tanto al órgano juzgador, como a sus titulares y a los demás sujetos procesales del caso particular, abarcando incluso al desarrollo mismo de las correspondientes actuaciones jurisdiccionales; siempre que esta falta sea considerada leve y, en consecuencia, no quede tipificada como delito.(31)

(30) Cfr. GALVAN RIVERA, Flavio.- Medios de Apremio y Correcciones Disciplinarias.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1993.- P. 2.

(31) Cfr. CABANELLAS, Guillermo.- Ob. Cit.- Diccionario... ..- Tomo II.- P. 383.- GALVAN RIVERA, Flavio.- Ob. Cit.- Medios....- Pp. 3 y 4.- GOMEZ LARA, Cipriano.- Ob. Cit.- Teoría... ..- P. 398.

2.13 Regularización del procedimiento

Como todo proceso jurisdiccional es obra humana, resulta inconcuso que los servidores públicos, encargados de administrar justicia, pueden incurrir en alguna omisión trascendente al desahogar la fase de instrucción; por tanto, es conforme a Derecho prever, en el texto del propuesto ordenamiento jurídico formal, la posibilidad de regularizar el procedimiento, ya sea a petición del Magistrado Ponente o por instrucción inmediata y directa del Presidente de la Sala.

La regularización ha de tener como finalidad, única y exclusiva, subsanar las omisiones y realizar, en consecuencia, las diligencias no efectuadas o bien en perfeccionar determinadas diligencias e incluso en llevar al cabo las comúnmente conocidas como diligencias para mejor proveer.

2.14 Aclaración de sentencia

Toda obra humana es falible, únicamente la divina es perfecta, por ende, toda sentencia es susceptible de error.

Partiendo de estas premisas, resulta innegable que las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal pueden contener inexactitudes o incongruencias; cuando éstas sean de tal naturaleza que no afecten substancialmente el contenido de la

resolución, pueden ser objeto de aclaración por parte de la resolutora, ya actuando *motu proprio* o a petición de parte interesada, sin que ello implique, en estricto Derecho, transgresión alguna al principio de inalterabilidad de las sentencias, una vez firmadas por el juzgador, singular o colegiado; por tanto, es aconsejable su regulación específica en el propuesto Código de Procedimientos Electorales. (32)

Los comentarios y precisiones podrían continuar; sin embargo, no se trata de dar una explicación completa y detallada del contenido total del sugerido ordenamiento procesal electoral federal, razón por la cual se da por concluido, que no agotado, este apartado, reservando para mejor oportunidad tal cometido.

(32) Vid. *Supra.*- Pp. 745 a 747.

BIBLIOGRAFIA

BECERRA BAUTISTA, José.- El Proceso Civil en México.- Décima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

CALAMANDREI, Piero.- Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1969.

DE PINA, Rafael.- Derecho Procesal (Temas).- Segunda edición.- Ediciones Botas.- México, D. F., 1951.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1974.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S.A. de C. V.- México, D. F., 1990.

MONTESQUIEU.- Del Espíritu de las Leyes.- Tercera edición.- Colección "Sepan Cuantos...". No. 191.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1977.

RABASA, Emilio.- La Constitución y La Dictadura.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1968.

E N S A Y O S

DEL RIO GOVEA, Manuel.- Implantación de la Carrera Judicial en México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

FLORES GARCIA, Fernando.- Implantación de la Carrera Judicial en México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

GALVAN RIVERA, Flavio.- La Prueba en el Proceso Fiscal Federal.- En: Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años al Servicio de México.- Tomo VI.- Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo.- México, D. F., 1986.

----- Medios de Apremio y Correcciones Disciplinarias.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1993.

GELSI BIDART, Adolfo.-La Carrera Judicial en el Uruguay.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

SENTIS MELENDO, Santiago.- La Carrera Judicial en la Argentina.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

WIERSMA, K.- Nombramiento de los Jueces en Holanda.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

DICCIONARIOS

CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

OTRAS FUENTES

RAMOS PRASLOW, Ignacio.- La Justicia en México.- Entrevista publicada en Excelsior, diario de circulación nacional.- México, D. F., 26 de julio de 1966.

L E G I S L A C I O N*

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995).

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1978)

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (1996).

Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (1945).

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (1945).

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1993).

**DECRETOS DE REFORMAS
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**

31 de diciembre de 1994

* El año de identificación corresponde a la publicación oficial de los ordenamientos jurídicos.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Conforme al vigente Derecho Electoral Federal Mexicano, constitucional y legal, las autoridades electorales son de dos especies, unas de naturaleza materialmente administrativa y otras de carácter jurisdiccional; las primeras integran al Instituto Federal Electoral y las segundas al Tribunal Federal Electoral.

SEGUNDA.- El Instituto Federal Electoral, por su esencia, características y atribuciones, es simultáneamente organismo público, persona colectiva y autoridad político-electoral de naturaleza materialmente administrativa.

TERCERA.- El Instituto Federal Electoral, organizado bajo el principio de desconcentración administrativa, estructurado con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, cuenta con órganos jerárquica y territorialmente de naturaleza central (de competencia nacional), delegacional (establecidos en cada entidad federativa) y subdelegacional (en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales). Es además el medio a

través del cual se realiza la función estatal de preparar, realizar y calificar las elecciones federales salvo, en cuanto a esta última etapa, en tratándose del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya elección es calificada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Colegio Electoral.

CUARTA.- Los órganos de dirección del Instituto (Consejo General, Consejos locales y Consejos distritales) tienen una singular integración tripartita, con representantes del Estado (Secretario de Gobernación, dos diputados y dos senadores), así como representantes de los partidos políticos y de los ciudadanos.

QUINTA.- En el ejercicio de sus facultades y en el cumplimiento de sus atribuciones, el Instituto Federal Electoral debe ajustar su actuación, de manera invariable, a determinadas líneas directrices, a ineludibles principios rectores constitucionalmente establecidos, tales son: independencia, certeza, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y legalidad.

SEXTA.- Al igual que en su momento fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1990), el ahora Federal Electoral (1990-?), no sólo formal sino materialmente, es un órgano del Estado encargado de resolver controversias de intereses de trascendencia jurídico-electoral, mediante la aplicación del

Derecho al caso concreto, razón por la cual resulta incuestionable su carácter de tribunal, en la estricta acepción jurídica de la palabra.

SEPTIMA.- Si bien en su origen el Tribunal de lo Contencioso Electoral y, en su momento, el Federal Electoral, sólo eran la primera instancia dentro de un sistema mixto de calificación político-electoral, con las reformas constitucionales y legales de 1993 se logró el fortalecimiento del actual Tribunal, al que se erigió en máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, organizado en dos instancias, razón por la cual no se concedió ya medio alguno de impugnación o de revisión oficiosa en contra de sus resoluciones definitivas, las cuales alcanzaron la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

OCTAVA.- El actual Tribunal Federal Electoral funciona en Pleno y en Salas, una de segunda instancia y cinco de única o primera instancia, según se trate del recurso jurisdiccional de apelación o de inconformidad, respectivamente.

NOVENA.- Bajo el principio de desconcentración de la función estatal de administrar justicia electoral, respetando la división de la población ciudadana nacional, así como su distribución territorial en cinco circunscripciones electorales plurinominales, el Tribunal se estructuró con cinco Salas de única o primera instancia, una denominada Central, de carácter permanente, con sede en la Ciudad de México y cuatro Salas

Regionales, foráneas y temporales, con sede respectivamente en: Durango (II), Xalapa (III), Guadalajara (IV) y Toluca (V), cabeceras simultáneamente de las precitadas circunscripciones.

DECIMA.- El Tribunal Federal Electoral tiene competencia legislativa (para emitir su Reglamento Interior y establecer jurisprudencia); jurisdiccional (para resolver los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración) y administrativa (para otorgar nombramientos, aceptar renunciaciones, acordar destituciones, imponer sanciones, medios de apremio, correcciones disciplinarias, etc.).

DECIMA PRIMERA.- La Sala Central, además de permanente, es la única competente para conocer y resolver los conflictos laborales surgidos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Es igualmente la facultada exclusiva para imponer sanciones administrativas, por la comisión de infracciones electorales.

DECIMA SEGUNDA.- Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, emitidas al resolver el recurso de queja, no obstante ser obligatorias, quedaron a merced de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los cuales, en su calidad de última instancia en la calificación electoral, las podían confirmar, modificar e incluso revocar a su libre arbitrio, como hicieron efectivamente en las elecciones federales de 1988.

DECIMA TERCERA.- En su primera época (1990-1993), las sentencias del Tribunal Federal Electoral, dictadas al resolver el recurso de inconformidad, sólo podían ser modificadas por los Colegios Electorales cuando fueren emitidas contra Derecho. En la segunda época, iniciada a partir de las reformas de septiembre de 1993, las sentencias definitivas del Tribunal adquirieron la naturaleza y autoridad de cosa juzgada, cuando no eran impugnables o cuando siéndolo no se les hacía objeto de una particular impugnación.

DECIMA CUARTA.- Los conflictos político-electorales de que conoce el Tribunal Federal Electoral son auténticos litigios, porque constituyen controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra, los cuales se resuelven por un imparcial órgano jurisdiccional del Estado, que actúa como ente soberano y aplica el Derecho al caso concreto controvertido.

DECIMA QUINTA.- La imparcialidad de los magistrados del Tribunal Federal Electoral (cinco propietarios en la Sala Central y tres en cada una de las Salas Regionales foráneas) está garantizada por el procedimiento de su propuesta y elección, por los requisitos que se exigen a los candidatos y el plazo de vigencia del encargo, que se desvincula del período sexenal del Titular del Ejecutivo Federal. Además, adquiere especial relevancia su independencia constitucional, ya que no están sujetos más que al

mandato de la ley; sin embargo, sería deseable que los candidatos a magistrados electorales fueran propuestos, no por el Presidente de la República, sino por las Escuelas y Facultades de Derecho de las Universidades más importantes del país, por su calidad académica.

DECIMA SEXTA.- Se debe recordar que en la Sala de Segunda Instancia hay cuatro magistrados propietarios y dos suplentes, todos ellos miembros de la judicatura federal, propuestos por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, durante los recesos del Congreso de la Unión. La Sala de referencia es presidida por el propio Presidente del Tribunal Federal Electoral.

DECIMA SEPTIMA.- Para su mejor organización y funcionamiento, amén de los magistrados, el Tribunal tiene un Secretario General y un Secretario Administrativo; además, cada Sala de primera instancia cuenta con un Secretario General de Acuerdos, jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta, actuarios, personal técnico, administrativo y secretarial, delegados administrativos y demás personal auxiliar indispensable.

DECIMA OCTAVA.- De los recursos electorales es necesario decir que el de revisión, de naturaleza incuestionablemente administrativa, en virtud de que procede en contra de actos y resoluciones de los órganos subdelegacionales y delegacionales

del Instituto, ante el superior jerárquico, por ineficaz se debe derogar, ya que generalmente la autoridad competente lo declara infundado y reconoce la validez del acto o resolución impugnado, razón por la cual, en la práctica, únicamente entorpece el definitivo estudio y decisión jurisdiccional de la controversia.

DECIMA NOVENA.- Efectivamente, el denominado **sistema de medios de impugnación** en materia electoral federal ha estado metódicamente establecido, en función de los actos y resoluciones impugnables, de las diversas etapas sucesivas en que se divide el procedimiento electoral, así como de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral.

VIGESIMA.- La diversidad de los denominados recursos electorales jurisdiccionales es actualmente, en realidad, un contrasentido del calificativo común: **sistema de medios de impugnación**, el cual, por otra parte, ya cumplió la función histórica que le correspondió en suerte; lo recomendable ahora, por sistemática legislativa y práctica jurisdiccional, es unificar todos los vigentes procesos impugnativos federales, para dar origen a uno solo, denominado **proceso o juicio de nulidad electoral**, respecto del cual se deben precisar los procedimientos, actos y resoluciones impugnables, las reglas comunes del procedimiento preprocesal, del juicio o proceso electoral jurisdiccional en sus dos fases o etapas (instrucción y juicio), así como de los incidentes para, finalmente, determinar los efectos de las sentencias definitivas.

VIGESIMA PRIMERA.- Es recomendable, igualmente, regular con mayor cuidado y precisión el procedimiento al que se debe ajustar el recurso de segunda instancia, determinando los efectos de la sentencia de fondo que deba recaer a la impugnación, sin confundirlos con los de la sentencia emitida por la Sala a quo.

VIGESIMA SEGUNDA.- En esta labor de revisión e institución de un novedoso sistema de medios electorales de impugnación, es recomendable otorgar la importancia que merece al adecuado uso del lenguaje jurídico, para evitar los desaciertos de la legislación vigente, en la cual el legislador nominó recurso de apelación al que realmente no es recurso y menos aun de apelación; en la que se usa la voz inconformidad, inexistente en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; en la que al recurso de alzada se designa reconsideración, a pesar de que es calificación propia de los recursos formal y materialmente administrativos y, finalmente, en la que se usa de manera indebida el vocablo revisión, sin tomar en cuenta que, por regla, ésta procede en contra de una sentencia de primera instancia, sin que tal hipótesis se concrete en materia electoral federal.

VIGESIMA TERCERA.- Del período prejurisdiccional es conveniente ampliar los requisitos y alcances del informe circunstanciado, mejor denominable como informe con justificación, en el que la

autoridad responsable pueda expresar no sólo los argumentos que sustenten la legalidad y validez del acto o resolución impugnado, sino que pueda controvertir los hechos narrados y los conceptos jurídicos externados en la demanda o escrito recursal y que, incluso, pueda objetar el ofrecimiento, admisión, idoneidad o alcance probatorio de los elementos de convicción propuestos por el actor.

VIGESIMA CUARTA.-En cuanto a la protección de los derechos e intereses jurídico-electorales de los ciudadanos, es necesario plantear la necesidad de una Procuraduría de la Defensa de los Derechos del Ciudadano o la institución de una Defensoría de Oficio, pero no imponer a la propia autoridad responsable el deber de elaborar el escrito de apelación y ponerlo a disposición del ciudadano, porque carece de lógica pensar o aceptar que la autoridad, que guardó silencio o resolvió negativamente la petición que le fue formulada, esté en aptitud de **autoimpugnar ese silencio o resolución expresa** contraria a los intereses del ciudadano peticionario.

VIGESIMA QUINTA.- Respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es importante resaltar que, por mucho tiempo, ha participado activamente en la vida política nacional, ya a través de la posibilidad constitucional de que su Presidente sea el suplente del Presidente de la República o bien por medio del juicio de amparo, desde la tan discutida como discutible **doctrina de la incompetencia de origen**, hasta el análisis y

resolución de la violación de derechos políticos, vinculados estrechamente con las garantías individuales e incluso alejados de éstos, en tratándose de algunos o todos los miembros de ayuntamientos municipales, diputados locales y federales, amén de gobernadores y municipios de diversas entidades de la Federación Mexicana.

VIGESIMA SEXTA.- Otras vías de participación de la Suprema Corte de Justicia, en la vida política nacional, son y han sido las facultades indagatorias de hechos constitutivos de violaciones a las garantías individuales, cometidos de manera irreparable o bien de hechos presuntamente violatorios del voto público, de tal suerte que constituyan un escándalo nacional.

VIGESIMA SEPTIMA.- Ha sido asimismo conducto amplio de participación de la Corte, en el quehacer de la política del país, la facultad de resolver las controversias de constitucionalidad previstas en el artículo 105 de la Ley Suprema de la Federación.

VIGESIMA OCTAVA.- Finalmente y con seguridad el renglón menos afortunado ha sido la intervención de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral a través del recurso de reclamación, que no fue un genuino medio impugnativo, porque su resolución no era vinculativa, ni siquiera era una verdadera resolución, tampoco constituía un autentico acto de autoridad, sino que se limitaba a ser una simple opinión autorizada, por la

fuerza moral de la Corte, que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podía o no tomar en consideración al emitir su nueva resolución, caracterizada ésta por ser definitiva e inatacable.

VIGESIMA NOVENA.- En este orden de ideas se puede aseverar que actualmente existe ya un auténtico Derecho Procesal Electoral, como rama del Derecho Público, que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral jurisdiccional, el cual es factible definir como el conjunto sistematizado de actos de las partes (actor o recurrente, autoridad responsable, terceros interesados y coadyuvantes), de los terceros ajenos a la relación substancial, así como del órgano estatal jurisdiccional, cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del Derecho, el correspondiente litigio electoral.

TRIGESIMA.- El Derecho Procesal Electoral Mexicano, con todas las deficiencias que tuvo, más las que se le quieran atribuir, surgió por vez primera en la Historia Patria con las reformas constitucionales de 1986, la expedición del Código Federal Electoral y la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Ahí está la piedra angular del actual majestuoso edificio en que se ha constituido el capítulo jurisdiccional de la Justicia Electoral Mexicana.

TRIGESIMA PRIMERA.- La finalidad del Derecho Procesal Electoral consiste en garantizar que, en su actuación, todos los sujetos

de Derecho Electoral: agrupaciones y partidos políticos, ciudadanos y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se ajusten invariablemente al principio constitucional de legalidad.

TRIGESIMA SEGUNDA.- El Derecho Procesal Electoral se integra con el Derecho Legislado, el Jurisprudencial y los Principios Generales del Derecho, así como con el Derecho Consuetudinario, aun cuando en mínima proporción, siendo sus fuentes directas el procedimiento legislativo, el jurisprudencial y la práctica reiterada de una conducta lícita, a través del tiempo, hasta ser considerada obligatoria, amén de los antecedentes legislativos y los fenómenos sociales que conforman la substancia de las leyes y, en su caso, de las tesis de jurisprudencia. Finalmente, la fuente indirecta del Derecho Procesal Electoral está constituida, como en las otras ramas del Derecho, por la Doctrina Jurídica.

TRIGESIMA TERCERA.- El Derecho Procesal Electoral Mexicano es una rama autónoma del Derecho, porque tiene instituciones y principios propios, reglas diversas a las de las otras áreas del Derecho Procesal en general, un fin y un objeto específicos, propios o exclusivos, amén de que se ocupa de un aspecto especial de la realidad social, que no constituye objeto de otra rama jurídica, además de haber venido a subsanar una omisión en el sistema jurídico mexicano, a fin de garantizar el respeto y eficaz ejercicio de los derechos político-electorales, así como

el cumplimiento de los deberes y la vigencia de los valores de la misma naturaleza, constitucional y legalmente establecidos o reconocidos. Finalmente, se debe señalar que esta nueva rama jurídica se ocupa de específicos y especiales sujetos de Derecho, debidamente caracterizados por el legislador.

TRIGESIMA CUARTA.- Dada su actual especialización y complejidad, es oportuno y necesario expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal Electoral, así como el respectivo Código Federal de Procedimientos Electorales, que hagan realidad legislativa la autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano pero, sobretodo, que le den la sistematización que requiere, para su oportuna y eficaz aplicación práctica.

TRIGESIMA QUINTA.- Es imprescindible e inaplazable subsanar la omisión lamentable que subsiste en la legislación electoral mexicana, al no existir en la actualidad un medio de protección constitucional de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como tampoco una vía jurídica para cuestionar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral. ¡Urge llenar este vacío!

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

AFTALION, Enrique R. y VILANOVA, José.- Introducción al Derecho.- Segunda edición.- Abeledo-Perrot S. A. E. e I.- Buenos Aires, Argentina, 1992.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Proceso, Autocomposición y Autodefensa.- Tercera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1991.

ALSINA, Hugo.- Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.- Tomo I.- Segunda edición.- Ediar Soc. Anon. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.

ARAGONESES ALONSO, Pedro.- Proceso y Derecho Procesal (Introducción).- Aguilar, S. A. de Ediciones.- Madrid, España, 1960.

ARELLANO GARCIA, Carlos.- Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1987.

----- Teoría General del Proceso.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

ARISTOTELES.- Política.- Décima segunda edición.- Colección "Sepan Cuantos...", No. 70.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1989.

ARTEAGA NAVA, Elisur.- Derecho Constitucional.- Tomo I.- Coordinación de Humanidades.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

BACRE, Aldo.- Teoría General del Proceso.- Tomo I.- Abeledo-Perrot, S. A. E. e I.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

BARRAGAN BARRAGAN, José.- Introducción al Federalismo (La formación de los Poderes en 1824).- Primera reimpresión de la primera edición.- Colección Fin de Milenio. Universidad de Guadalajara.- Jalisco, México, 1994.

BECERRA BAUTISTA, José.- El Proceso Civil en México.- Décima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

----- Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil.- Cuarta edición.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1985.

----- La Teoría General del Proceso Aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

BERLIN VALENZUELA, Francisco.- Derecho Electoral.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1980.

----- Teoría y Praxis Política-Electoral.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F., 1983.

BONNECASE, Julien.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial José M. Cajica Jr.- Puebla, México, 1944.

BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho Procesal.- Volumen IV.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D. F., 1969.

----- Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos.- Segunda edición.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1990.

----- El Proceso Administrativo en Iberoamérica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1968.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.- Novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1994.

----- El Juicio de Amparo.- Trigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

CABANELLAS, Guillermo.- Tratado de Derecho Laboral.- Tomo I.- Volumen I.- Tercera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1987.

CABRERA, Lucio.- El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1968.

CALAMANDREI Piero.- Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1969.

----- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volúmenes I y II.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1962.

CALDERON SERRANO, Ricardo.- Derecho Procesal Militar.- Ediciones Lex.- México, D. F., 1947.

CARBONNIER, Jean.- Derecho Civil.- Tomo I.- Volumen I.- BOSCH, Casa editorial.- Barcelona, España, 1960.

CARDENAS GRACIA, Jaime F.- Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1996.

CARNELUTTI, Francesco.- Instituciones del Proceso Civil.- Volumen I.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1959.

----- Sistema de Derecho Procesal Civil.- Tomos I y III.- Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor.- Guanajuato, México, sin año de edición.

CARPIZO, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo.- Derecho Aduanero.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

CARRILLO FLORES, Antonio.- La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1981.

----- La Justicia Federal y la Administración Pública.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1973.

CLARIA OLMEDO, Jorge A.- Derecho Procesal.- Tomo I.- Reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1989.

CORTIÑAS PELAEZ, León.- Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1982.

COUTURE, Eduardo J.- Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Décima quinta reimpresión de la tercera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1990.

COVIELLO, Nicolás.- Doctrina General del Derecho Civil.- Cuarta edición.- Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.- México, D. F., 1938.

CHAVEZ PADRON, Martha.- El Derecho Agrario en México.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

CHIOVENDA, Giuseppe.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Volúmenes I y II.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México, D.F., 1989.

----- Principios de Derecho Procesal Civil.- Tomo I.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- Baja California, México, 1989.

DORANTES TAMAYO, Luis.- Elementos de Teoría General del Proceso.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1983.

DE BUEN L., Nestor.- Derecho del Trabajo .- Tomo Primero.- Octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

----- Derecho Procesal del Trabajo.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

DE PINA, Rafael.- Derecho Procesal (Temas).- Segunda edición.- Ediciones Botas.- México, D. F., 1951.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.- Décima novena edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

DE RUGGIERO, Roberto.- Instituciones de Derecho Civil.- Tomo I.- Instituto Editorial Reus, S. A.- Madrid, España, 1979.

DEL TORO CALERO, Luis.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proceso electoral. El recurso de reclamación jurídico-electoral.- Impactos Publicitarios Internacionales, S.A.- México, 1978.

DE LA CUEVA Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo I.- Décima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1993.

DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Décima octava edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1994.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto.- Estudios de Historia Jurídica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

DORANTES TAMAYO, Luis.- Elementos de Teoría General del Proceso.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1983.

DU PASQUIER, Claude.- Introducción a la Teoría General del Derecho y a la Filosofía Jurídica.- Segunda edición.- Librería Internacional del Perú, S. A.- Lima, Perú, 1950.-

FAIREN GUILLEN, Víctor.- Teoría General del Derecho Procesal.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

FALCON, Enrique M.- Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral.- Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.- Buenos Aires, Argentina, 1978.

FERRER MUÑOZ, Manuel.- La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.

----- La Formación de un Estado Nacional en México. (El Imperio y la República Federal: 1821-1835).- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1974.

----- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- El Colegio Nacional.- México, D. F., 1983.

----- Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos.- Unión de Universidades de América Latina y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.- México, D. F., 1988.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Trigésima segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

GALVAN RIVERA, Flavio.- Derecho de las Obligaciones.- Apuntes inéditos del Curso de Obligaciones, impartido en la Licenciatura de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Filosofía del Derecho.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.

----- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuadragésima tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GARCIA RAMIREZ, Sergio.- Curso de Derecho Procesal Penal.- Quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.

----- Elementos de Derecho Procesal Agrario.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

GARRIDO FALLA, Fernando.- Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, España, 1956.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Derecho Procesal Civil.- Quinta edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1991.

----- Teoría General del Proceso.- Octava edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Texto vigente. Doctrina-Jurisprudencia.- Cuarta edición, conmemorativa del 75 aniversario de su promulgación. Actualizada con las reformas hasta febrero de 1992.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

GONZALEZ AVELAR, Miguel.- La Suprema Corte y la Política.- Segunda edición.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo.- La Democracia en México.- Décima séptima edición.- Serie Popular Era.- Ediciones Era, S. A.- México, D. F., 1986.

GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1988.

----- Derecho Procesal Constitucional.- Editorial Civitas, S.A.- Madrid, España, 1980.

----- Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativos.- Tercera edición.- Editorial Civitas, S. A.- Madrid, España, 1975.

GONZALEZ URIBE, Héctor.- Teoría Política.- Séptima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1989.

GONZALEZ DE LA VEGA, René.- Derecho Penal Electoral.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

GUITRON FUENTEVILLA, Julián.- Derecho Familiar.- Universidad Autónoma de Chiapas.- Segunda edición.- Tuxtla Gutiérrez, México, 1988.

HOBBS, Thomas.- Leviatán o la materia, forma y poder de una República, Eclesiástica y Civil.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.- México, D. F., 1990.

IGLESIAS, Juan.- Derecho Romano. Historia e Instituciones.- Décima primera edición.- Editorial Ariel, S. A.- Barcelona, España, 1993.

KELSEN, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1988.

----- Teoría Pura del Derecho.- Octava edición.- Editorial Universitaria de Buenos Aires. Sociedad de Economía Mixta.- Argentina, 1969.

LAMPUE, Pedro.- La noción de acto jurisdiccional.- Editorial Jus.- México, D. F., 1947.

LIEBMAN TULLIO, Enrico.- Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios.- Ediar Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1946.

LOEWENSTEIN, Karl.- Teoría de la Constitución.- Editorial Ariel, S. A.- Cuarta reimpresión de la segunda edición.- Barcelona, España, 1986.

MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- El Artículo 97 Constitucional y la Democracia. Una Discusión Histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.- Editorial Jus.- México, D. F., 1947.

MANS PUIGARNAU, Jaime M.- Los Principios Generales del Derecho.- Bosch, Casa Editorial, S. A.- Barcelona, España, 1979.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- Octava edición.- Editorial Universitaria Potosina.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- México, 1985.

MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio.- Introducción al Estudio del Derecho Agrario.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1981.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.- José María Iglesias y la Justicia Electoral.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

MONTESQUIEU.- Del Espíritu de las Leyes.- Tercera edición.- Colección "Sepan Cuantos...". No. 191.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1977.

MORA ORTEGA, Daniel.- Derecho Procesal Electoral.- Análisis e Investigación Científica, S. A. de C. V.- México, D. F., 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1959.

NUÑEZ JIMENEZ, Arturo.- El Nuevo Sistema Electoral Mexicano.- Colección Popular. Número 451.- Fondo de Cultura Económica, S.A. de C. V.- México, D. F., 1991.

----- La Reforma Electoral de 1989-1990.- Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.- México, D. F., 1993.

ODERIGO, Mario A.- Lecciones de Derecho Procesal.- Tomo I.- Reimpresión inalterada de la primera edición.- Ediciones Depalma Buenos Aires.- Argentina, 1989.

OROZCO GOMEZ, Javier.- El Derecho Electoral Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

ORTIZ URQUIDI, Raúl.- Derecho Civil.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1986.

ORTOLAN, M.- Instituciones de Justiniano. Edición bilingüe.- Editorial Heliasta S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1976.

OVALLE FAVELA, José.- Derecho Procesal Civil.- Cuarta edición.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C.V.- México, D. F., 1991.

----- Garantías Constitucionales del Proceso.- Mc Graw-Hill Interamericana de México, S. A. de C. V.- México, D. F., 1995.

----- Teoría General del Proceso.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Harla, S. A. de C. V.- México, D. F., 1991.

PALLARES, Jacinto.- El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana.- Imprenta del Comercio, de Nabor Chávez.- México, 1874.

PATIÑO CAMARENA, Javier.- Derecho Electoral Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

----- Análisis de la Reforma Política.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1980.

PEREZ CARRILLO, Agustín.- Derechos Humanos, Desobediencia Civil y Delitos Políticos.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto Nacional de Ciencias Penales.- México, D.F., 1992.

PODETTI RAMIRO J.- Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil.- Ediar Soc. Anón. Editores.- Buenos Aires, Argentina, 1963.

PRIETO CASTRO, Leonardo.- Cuestiones de Derecho Procesal.- Instituto Editorial Reus.- Madrid, España, 1947.

PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo.- Tratado de Derecho Procesal Civil.- Editorial Aranzadi.- Pamplona, España, 1982.

PUGLIATTI, Salvador.- Introducción al Estudio del Derecho Civil.- Porrúa Hnos. y Cía., Distribuidores.- México, D. F., 1943.

RABASA, Emilio.- El Juicio Constitucional.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1969.

RADBRUCH, Gustav.- Introducción a la Filosofía del Derecho.- Tercera edición.- Breviarios No. 42.- Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires.- México, D. F., 1965.

RAMOS ESPINOSA, Ignacio y HERRERA PEÑA José.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado.- Secretaría de Gobernación.- México, D. F., 1991.

RECASENS SICHES, Luis.- Introducción al Estudio del Derecho.- Décima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1993.

ROCA SASTRE, Ramón Ma.- Derecho Hipotecario.- Tomo I.- Sexta edición.- Bosch, Casa Editorial, S. A.- Barcelona, España 1968.

ROCCO, Alfredo.- La Sentencia Civil.- La España Moderna.- Madrid, España.- Sin año de edición.

ROCCO Ugo.- Derecho Procesal Civil.- Segunda edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1944.

----- Tratado de Derecho Procesal Civil.- Volumen I.- Segunda reimpresión de la primera edición.- Editorial Temis. Bogotá y Editorial Depalma. Buenos Aires.- 1983.

ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Derecho Civil Mexicano.- Tomos I y V. Volumen II.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1976.

RUIZ MASSIEU, Mario.- Manual de Procedimientos Agrarios.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1990.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Sistema de Derecho Financiero.- Tomo I.- Volumen Primero.- Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.- Madrid, España, 1977.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique.- Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1995.

SCIALOJA, Vittorio.- Procedimiento Civil Romano.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, Argentina, 1954.

SERRA ROJAS, Andrés.- Ciencia Política.- Tomo primero.- Instituto Mexicano de Cultura.- México, D. F., 1971.

----- Derecho Administrativo.- Tomos I y II.- Décima quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.- El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX.- Segunda edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1992.

SOHM, Rodolfo.- Instituciones de Derecho Privado Romano.- Editora Nacional.- México, D. F., 1975.

STAFFORINI, Eduardo R.- Derecho Procesal Social.- Tipográfica Editora Argentina, S. R. L.- Buenos Aires, 1955.

TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D.F., 1990.

----- Leyes Fundamentales de México. 1808-1991.- Décima sexta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

TRUEBA URBINA, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral.- Sexta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1982.

VALLARTA, Ignacio L.- Cuestiones Constitucionales. Votos.- Tomo primero.- Imp. de J. J. Terrazas, San José de Gracia 5.- México, D. F., 1894.

-----Cuestiones Constitucionales. Votos.- Tomo tercero.- Segunda edición.- Librería de Porrúa Hnos. y Cía., S. A.- México, D. F., 1975.

ENSAYOS

AGUILAR LEON, Norma Inés.- Recurso de Reconsideración.- Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del propio Tribunal.- México, D. F., mayo de 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México.- Cuadernos de CAPEL. No. 29.- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.- San José, Costa Rica, 1989.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- En torno a la Noción de Proceso Preliminar.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

----- Evolución de la Doctrina Procesal.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo II.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1992.

----- La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

----- Proceso Administrativo.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 51. Julio-Septiembre de 1963.

----- Trayectoria y Contenido de una Teoría General del Proceso.- En: Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972).- Tomo I.- Primera reimpresión de la primera edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

ALCOCER V., Jorge.- IFE: Legalidad y Conflicto.- En: La Organización de las Elecciones. Problemas y Proyectos de Solución.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial. México, D. F., 1994.

ARTEAGA NAVA, Elisur.- Las Nuevas Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- En: Reformas al Poder Judicial.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel.- El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

----- La Calificación de las Elecciones en México.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

----- La Representación Popular y la Calificación de las Elecciones Federales en la Reforma Constitucional de 1990.- En: La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F., 1994.

BARREIRO PERERA, Francisco J.- El Recurso de Reconsideración.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1994.

BARROSO FIGUEROA, José.- La Autonomía del Derecho de Familia.- Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo XVII. N° 68. Octubre-Diciembre de 1967.

BRISEÑO SIERRA, Humberto.- El Proceso Administrativo.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo XVII. No. 65. Enero-Marzo de 1967.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "Tricoel".- Unión Gráfica, S. A.- México, D. F., 1988.

CARPIZO, Jorge.- Derecho Constitucional I.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

----- La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia.- En: EL FORO. Organismo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.- Quinta Epoca. No. 28. Octubre-diciembre de 1992.- México, D. F.

----- La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

----- La Reforma Política Mexicana de 1977.- En: Anuario Jurídico VI. 1979.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1980.

----- La Reforma Política Mexicana de 1977.- En: Estudios Constitucionales.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

CARRANCA Y RIVAS, Raúl.- La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos.- México, 1988.- Sin datos de edición ni editorial.

CARRILLO FLORES, Antonio.- El Concepto de lo Contencioso Administrativo.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo VII. Nos. 25 a 28. Enero-Diciembre de 1945.

----- La Suprema Corte Mexicana como Poder y como Tribunal.- En: La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1981.

----- La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México.- Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo XIV. No. 55. Julio-septiembre de 1964.- México, D. F.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio.- El Instituto Federal Electoral.- MEMORIA del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Toluca. Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México.- Toluca, México, 1991.

DOMINGUEZ, Virgilio.- Reseña del libro de Eduardo J. Couture, intitulado "Fundamentos de Derecho Procesal Civil", en su primera Edición.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomos IV-V. Nos. 16-17.- Octubre 1942-Marzo 1943.

DEL RIO GOVEA, Manuel.- Implantación de la carrera judicial en México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

ELIAS MUSI, Edmundo y GALVAN RIVERA, Flavio.- Justicia Electoral.- En: PARTICIPACION.- Publicación Oficial del Consejo Estatal Electoral en Guerrero, México.- Año I. No. 2.- Chilpancingo, México, octubre de 1992.

ESTRADA SAMANO, Rafael.- La trayectoria del sistema mexicano para la calificación de las elecciones y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.- En: El Foro. Organó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.- Octava época.- Tomo I.- No. 1.- México, D.F., 1988.

FAESLER, Julio.- Consideraciones sobre la Preparación de los Procesos Electorales.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

FIX FIERRO, Héctor.- La Eficiencia de la Justicia (Una aproximación y una propuesta).- Cuadernos para la Reforma de la Justicia. No. 1.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos.- En: Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1977.

----- Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 12.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

----- Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

----- Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos.- Unión de Universidades de América Latina y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A.- México, D. F., 1988.

----- Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho Mexicano.- En: Revista de la Facultad de Derecho de

México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XIII. No. 52. Octubre-Diciembre de 1963.

----- La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano.- En: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo quinto Aniversario.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

FLORES GARCIA, Fernando.- Implantación de la carrera judicial en México.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

FRANCO GONZALEZ SALAS, J. Fernando.- El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su Función y su Futuro.- En: Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988.- México, D. F.

----- La calificación de elecciones.- En: Derecho y Legislación Electoral.- Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

----- La Reforma Electoral.- En: La Transformación del Estado Mexicano.- Editorial Diana, S. A. de C. V.- México, D. F., 1989.

GALVAN RIVERA, Flavio.- El Principio de Legalidad en Materia Electoral.- En: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral.- Cámara de Diputados. LV Legislatura.- Instituto Federal Electoral.- Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1993.

----- La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral.- En: Justicia Electoral.- Revista del Tribunal Federal Electoral.- Volumen IV. No. 6.- México, D. F., 1995.

----- La Prueba Técnica.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Durango, México, 1994.

----- La Prueba en el Proceso Fiscal Federal.- En: Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años al Servicio de México.- Tomo VI.- Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para la

Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo.- México, D.F., 1986.

----- Medios de Apremio y Correcciones Disciplinarias.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1993.

----- Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Federal.- En: Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D. F., 1989.

----- Medios de Impugnación en el Procedimiento Registral de la Propiedad.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XL. Nos. 169 a 171. Enero-Junio de 1990. México, D. F.

----- Recurso de Apelación para Ciudadanos: Artículo 151.- Ponencia presentada en la 8ª y 9ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Victoria de Durango, México, marzo de 1994.

----- Teoría y Práctica de la Sentencia.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1992.

----- Tribunal Federal Electoral. Estructura y Competencia.- Ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C. y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

GALVAN RIVERA, Flavio y AGUILAR LEON, Norma Inés.- Calificación Electoral: 1812-1988 y Tribunal de lo Contencioso Electoral: Un Análisis Retrospectivo.- Ponencia presentada en el Curso de Capacitación para la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y alumnos de la Universidad de California en San Diego, USA.- México, D. F., octubre de 1995.

----- La Jurisprudencia en México.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

----- Recurso de Inconformidad.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1995.

----- Tribunal Federal Electoral: Naturaleza Jurídica.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- Victoria de Durango, México, 1994.

GALVAN RIVERA, Gregorio.- Tribunal de lo Contencioso Electoral. Creación. Integración y Competencia.- En: Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.- Año 1. Volumen I.- México, D. F., 1989.

GARCIA RAMIREZ, Sergio.- La apelación en el contencioso electoral.- En: Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

GELSI BIDART, Adolfo.-La carrera judicial en el Uruguay.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Consideraciones respecto a la figura de la suplencia en materia electoral federal.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1994.

----- Derecho Procesal Electoral.- Ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal organizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A. C. y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., noviembre de 1994.

----- El Recurso de Reconsideración.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., 1993.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel.- Función de Investigación de la Suprema Corte: Aportación de la Primera Legislatura

Revolucionaria a la Constitución de 1917.- En: Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro.- México, D. F., 1993.

----- Las Controversias entre la Constitución y la Política.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 6.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1993.

----- Los Tribunales Electorales.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D.F., 1992.

GUTIERREZ DE VELASCO, Manuel.- El Recurso de Revisión.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto.- El Derecho Electoral y su autonomía.- En: Proceso Electoral y Regímenes Políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones.- Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.- San José, Costa Rica, 1989.

IGLESIAS, José María.- Estudio Constitucional sobre Facultades de la Corte de Justicia.- En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo VIII. No. 30. Abril-Junio de 1946.- México, D.F.

KRIEGER, Emilio.- La Problemática del Derecho Electoral Mexicano.- En: Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1993.

LARA SAENZ, Leoncio.- El Nuevo Sistema Electoral Mexicano.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 3.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala.- México, D.F., 1992.

LOPEZ ALARCON, Mariano.- Derecho Procesal Canónico.- En: Derecho Canónico.- Obra colectiva de varios catedráticos de Derecho Canónico de Universidades Españolas.- Reimpresión de la segunda edición.- Ediciones Universidad de Navarra, S. A.- Pamplona, España, 1977.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.- La Justicia Electoral y las Reformas Constitucionales y Legales de 1994.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

NAVARRETE MONTES DE OCA, Tarsicio.- Legislación de México y de otros Países sobre la Calificación Definitiva de las Elecciones.- En: Los Derechos Políticos como Derechos Humanos.- Colección: La Democracia en México.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM y Desarrollo de Medios, S. A. de C. V.- México, D. F., 1994.

OVALLE FAVELA, José.- El Recurso de Inconformidad.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1992.

OLEA Y LEYVA, Teófilo.- Contribución al Estudio del Artículo 97 Constitucional.- En: JUS. Revista de Derecho y Ciencias Sociales.- Tomo XIX. No. 108.- Julio de 1947.- México, D. F.

PESCHARD, Jacqueline.- La Organización de las Elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1992.

RABASA GAMBOA, Emilio.- Introducción General: Las Reformas de 1991, 1993 y 1994.- En: Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral.- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 14.- Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.- México, D. F., 1994.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique.- Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral.- En: Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988. México, D. F.

SANCHEZ LEON, Gregorio.- Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral Estatal y Municipal.- En: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Volumen II. Número 2.- México, D. F., 1993.

SENTIS MELENDO, Santiago.- La carrera judicial en la Argentina.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.- Recurso de Aclaración.- En: Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- 1992.

SOLANO YAÑEZ, Delfino.- Organismos y Procesos Electorales.- En: La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1987.

SOLIS ACERO, Felipe.- La Nueva Organización Electoral en México.- En: MEMORIA del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Toluca. Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México.- Toluca, México, 1991.

TENA RAMIREZ, Felipe.- La Facultad de la Suprema Corte en Materia Electoral.- Revista Mexicana de Derecho Público.- Volumen I. No. 1.- Julio-septiembre de 1946.- México, D.F.

WIERSMA, K.- Nombramiento de los Jueces en Holanda.- En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo X. Nos. 37-38-39-40. Enero-Diciembre de 1960.

WOLDERBERG, José.- Balance y Reforma de la Legislación Electoral.- En: Las Elecciones Federales de 1991.- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.- Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial.- México, D. F., 1992.

ARTICULOS PERIODISTICOS

AMBRIZ, Agustín.- El Congreso, la PGR, las autoridades de Guerrero pueden actuar... o no actuar en el caso Figueroa.- En: Proceso. Semanario de información y análisis.- No. 1017.- México, D. F., 29 de abril de 1996.

DIAZ, Gloria Leticia.- Guerrero, ante un embrollo jurídico por el dictamen de la Corte; la Gubernatura de Aguirre Rivero, en cuestión.- En: Proceso. Semanario de información y análisis.- No. 1017.- México, D. F., 29 de abril de 1996.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David.- Significado de la expresión "Materia Electoral" en el artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria.- en: Lex. Difusión y Análisis.- 3ª Epoca. Año I. Número 5. Noviembre de 1995.- México, D. F.

HUERTA PSIHAS, Elías.- La Elección y la Reforma Electoral 1994.- El Economista.- Diario de circulación nacional.- México, D.F., 28 de marzo de 1994.

ORTIZ, Francisco.- Demanda de entrega del poder a la llamada "sociedad civil".- Excelsior. Sección Ideas.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 15 de abril de 1994.

OVALLE FAVELA, José.- El Informe de la Suprema Corte.- El Universal.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 29 de abril de 1996.

PERALTA BURELO, Francisco.- Legislación Electoral Incierta.- El Financiero.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 28 de marzo de 1994.

PESCHARD, Jacqueline.- La Ultima Reforma para el 21 de Agosto.- El Nacional.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 23 de mayo de 1994.

REYES DEL CAMPILLO, Juan.- Los partidos deben abrirse más a la ciudadanía.- Excelsior. Sección Ideas.- Diario de circulación nacional.- México, D. F., 19 de abril de 1994.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Tercera edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1992.

CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.- Vigésima primera edición.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1989.

CAPITANT, Henri.- Vocabulario Jurídico.- Novena reimpresión de la primera edición.- Ediciones Depalma, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

COUTURE, Eduardo J.- Vocabulario Jurídico.- Ediciones Depalma, S. R. L.- Quinta reimpresión de la primera edición.- Buenos Aires, Argentina, 1993.

DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengua Española.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Tomo XXVI.- Editorial Driskill, S.A.- Buenos Aires, Argentina, 1986.

ESCRICHE, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Tomo II.- Manuel Porrúa, S. A, Librería.- México, D. F., 1979.

GALVAN RIVERA, Flavio; AGUILAR LEON, Norma Inés y MERCADER DIAZ DE LEON, Antonio E.- Glosario de Derecho Procesal Electoral.- Trabajo inédito, consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.- México, D. F., junio de 1995.

OSSORIO, Manuel.- Diccionario de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales.- Editorial Heliasta, S. R. L.- Buenos Aires, Argentina, 1992.

PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F., 1991.

OTRAS FUENTES

COMISION FEDERAL ELECTORAL. Secretaría Técnica.- La Nueva Legislación Electoral Mexicana.- Talleres Gráficos de la Nación.- México, D. F., 1987.

CONCLUSIONES alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal.- 1996.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Quinta edición.- Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constituciones. Tomo X.- Cuarta edición.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- LV Legislatura.- Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial.- México, D. F., 1994.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO México a través de sus Constituciones.- Tomo VII.- LII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Miguel Angel Porrúa, Librero, Editor.- México, D. F., MCMLXXXV.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.- Tomo II.- Publicado bajo la dirección del C. Oficial Mayor Fernando Romero García.- Imprenta de la Cámara de Diputados.- México, D. F., 1922.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.- Tomo II.- Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.- México, D. F., 1960.

DICTAMEN de la Cámara de Diputados respecto de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

DICTAMEN de la Cámara de Diputados respecto de la Iniciativa Presidencial de reformas constitucionales (1977)

DICTAMEN de la Cámara de Senadores respecto de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

DICTAMEN de la Cámara de Senadores respecto de la Iniciativa Presidencial de reformas constitucionales (1977)

DICTAMEN de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre la Iniciativa Presidencial de Reformas Constitucionales.- México, D. F., 24 de noviembre de 1986.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas Primera, Segunda y Tercera de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.- 29 de mayo de 1987.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos, Tercera Sección y de Asuntos Relativos al Pacto Federal de la Cámara de Senadores, respecto del Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones, de 1993, a los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPOSICION DE MOTIVOS de la Iniciativa Presidencial de Código Federal Electoral.- México, D. F., noviembre de 1986.

EXPOSICION DE MOTIVOS de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

EXPOSICION DE MOTIVOS de la Iniciativa Presidencial de reformas constitucionales (1977)

EXPOSICION DE MOTIVOS de la Iniciativa Presidencial de Reformas 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 1986.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.- ¿Qué es el Instituto Federal Electoral?.- Obra inédita.- Sin fecha ni lugar de elaboración.- Consultable en la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.

JURISPRUDENCIA y Tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

MEMORIA 1994 del Tribunal Federal Electoral.- Tomo II.- México, D. F., 1995.

MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.- Editorial Cumbre, S. A.- Tomo V.- Vigésima primera edición.- Tomo VI.- Vigésima segunda edición.- México, D. F., 1984.

OTERO, Mariano.- Voto particular.- 1847.

RAMOS PRASLOW, Ignacio.- La Justicia en México.- Entrevista publicada en Excelsior, diario de circulación nacional.- México, D. F., 26 de julio de 1966.

REFORMA POLITICA.- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.- Tomo I.- Audiencias Públicas.- México, D. F., abril-agosto de 1977.

RUIZ MASSIEU, José Francisco.- Nota preliminar a la segunda edición del libro de Miguel González Avelar.- La Suprema Corte y la Política.- Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D. F., 1994.

L E G I S L A C I O N*

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824)

Acta de Reformas (1847)

Bases Constitucionales (1835)

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (1928)

Código Federal Electoral (1987)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

* El año de identificación corresponde al de la publicación oficial del respectivo ordenamiento jurídico.

Código Federal de Procedimientos Civiles (1942)
Constitución de las Siete Leyes (1836)
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)
Constitución Política de la Monarquía Española (1812)
Constitución Política de la República Mexicana (1857)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
Estatuto del Servicio Profesional Electoral (1992)
Ley Electoral Federal (1946)
Ley Electoral Federal (1951)
Ley Federal Electoral (1973)
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)
Ley Federal de Protección al Consumidor (1975)
Ley Federal del Trabajo (1970)
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995)
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1978)
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (1996)
Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (1945)
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1995)
Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1981)
Ley del Seguro Social (1973)
Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1991)
Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (1993)
Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (1945)

DECRETOS DE REFORMAS Y ADICIONES
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

20 de agosto de 1928
15 de diciembre de 1934
19 de febrero de 1951
25 de octubre de 1967
6 de diciembre de 1977
28 de diciembre de 1982
15 de diciembre de 1986
12 de febrero de 1987
10 de agosto de 1987
6 de enero de 1988
6 de abril de 1990
14 de agosto de 1990
3 de octubre de 1990
17 de julio de 1992
3 de septiembre de 1993
17 de septiembre 1993
24 de septiembre de 1993
19 de abril de 1994
18 de mayo de 1994
31 de diciembre de 1994