



DERECHO PROCESAL ELECTORAL CONCEPTO, GÉNESIS Y AUTONOMÍA

CONFERENCIA

■ **Facultad de Derecho** ■

Universidad Nacional Autónoma de México

29 de abril de 2014



Flavio Galván Rivera
Magistrado de la Sala Superior
Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
México



DERECHO PROCESAL ELECTORAL CONCEPTO, GÉNESIS Y AUTONOMÍA

CONFERENCIA

■ Facultad de Derecho ■

Universidad Nacional Autónoma de México

29 de abril de 2014

FLAVIO GALVÁN RIVERA*

* Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2007), magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016), magistrado del Tribunal Federal Electoral (1990-1996), secretario general de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2006), secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1990).

Edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Responsable de la información:
Ponencia del magistrado Flavio Galván Rivera.

Edición:
Coordinación de Comunicación Social, TEPJF.

www.te.gob.mx

Impreso en México.

Índice

Capítulo primero	
Origen. Título y definición	7
Capítulo segundo	
Antecedentes	13
Capítulo tercero	
Génesis y fundamento	27
Capítulo cuarto	
Evolución	37
Capítulo quinto	
Autonomía	45

Capítulo primero

Origen. Título y definición

Origen y título

Si bien en la actualidad es lugar común e indiscutible, nada novedoso, aludir al Derecho Procesal Electoral Mexicano, tiene especial importancia mencionar que ello no era así en el siglo XX, porque esa rama o apartado del Derecho era inexistente, incluso hasta la década de los 80 y, evidentemente, en el tiempo pretérito; fue hasta la década siguiente cuando se empezó a hablar del tema y a realizar los primeros intentos de estudio especializado, además de hacer alusiones o ensayos aislados, sin unidad conceptual y todavía sin propuesta alguna de sistematización.

Sólo en vía de ejemplo cabe hacer algunas citas, como es la ponencia que en 1994, con el título “Derecho Procesal Electoral”, presentara el profesor Cipriano Gómez Lara, a la sazón magistrado de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (TFE), quien sin ambages manifestó:

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.¹

¹ Cipriano Gómez Lara, “Derecho Procesal Electoral”, en: *Temas de Derecho Procesal*, Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1996, p. 543. Al hacer referencia a este ensayo o ponencia resulta pertinente advertir que fue escrito en 1994, razón por la cual se debe leer y entender en el contexto de la normativa electoral, constitucional y legal, vigente en esa época y no a partir del sistema normativo que entró en vigor después de la reforma electoral constitucional de agosto de 1996 y legal de noviembre del mismo año.

No obstante su aserto y el título propuesto, el profesor Gómez Lara desarrolló su ponencia haciendo alusión permanente a la expresión común en esa época, es decir, al *proceso contencioso electoral* o simplemente al *contencioso-electoral* pero no al enunciado Derecho Procesal Electoral.

Por su parte, el distinguido investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Héctor Fix-Zamudio, al escribir, en diciembre de 1993, el prólogo de la obra de Javier Moctezuma Barragán, manifestó:

El autor acude a la comparación jurídica para demostrar que existe una fuerte tendencia en la mayoría de las legislaciones para judicializar las cuestiones electorales, y por ello ha surgido el derecho procesal electoral, como instrumento para resolver este tipo de controversias.²

También hizo alusión el maestro Fix-Zamudio al “naciente derecho procesal electoral mexicano”.

Asimismo, Gregorio Sánchez León, magistrado fundador del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, al escribir un ensayo sobre la materia, hizo alusión a la existencia del aspecto procesal del Derecho Electoral, en el ámbito de la mencionada entidad federativa.³

Aun cuando resulte reiterativo, es pertinente señalar que si bien es verdad que a la fecha no existe duda alguna en aludir a la existencia, definición y contenido de la enunciada nueva rama o apartado del Derecho, también es verdad que la propuesta no fue aceptada de inmediato ni con facilidad. En su origen, a finales de la década de los 80 del siglo XX, se identificaba a la naciente función jurisdiccional en materia electoral con la frase: *De lo Contencioso Electoral*, a imagen y semejanza de la Justicia Administrativa, identificada con la expresión: *De lo Contencioso Administrativo*.

² Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1994, pp. 11 y 12.

³ Gregorio Sánchez León, “Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral Estatal y Municipal”, en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, volumen II, No. 2, México, D.F., 1993, p. 121.

Con el transcurso del tiempo, breve por cierto, esto es, desde principios de la década de los 90 del siglo XX, se hizo referencia a la existencia de la “Justicia Electoral”, para finalmente utilizar la frase: *Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, que incluso dio título, con la reforma electoral legal de noviembre de 1996, a la aún vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la primera ley federal procesal electoral en México.

Al autor de este trabajo corresponde el honor de haber propuesto la existencia, definición, contenido, sistematización y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano.

En 1992, al solicitar, en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, el registro del protocolo de investigación, con la finalidad de obtener el grado de Doctor en Derecho, propuse como tema de estudio el “Derecho Procesal Electoral Mexicano”, el cual fue aceptado y registrado, en 1993, tanto en el Postgrado como en el Seminario de Derecho Procesal de la Facultad.⁴

Cumplidos los requisitos y las formalidades del caso, el resultado de la investigación fue puesto a la consideración del sínodo correspondiente, en mayo de 1996; una vez aprobado el trabajo, el suscrito fue sometido a examen oral, el 31 de octubre del mismo año, para obtener el mencionado grado universitario.

Con las adecuaciones necesarias, dada la reforma electoral, tanto constitucional como legal, de agosto y noviembre de 1996, respectivamente, la aludida tesis de doctorado fue publicada como libro, por vez primera, en agosto de 1997.

Definición

Sin abandonar la terminología que prevalecía en la época, a pesar de ya haber considerado y aceptado la existencia del Derecho Procesal Electoral, a partir de un análisis iuspositivista, congruente con la normativa vigente a esa fecha, el profesor Cipriano Gómez Lara sostuvo:

⁴ El generoso tutor académico del suscrito fue el distinguido procesalista mexicano, Doctor Don Cipriano Gómez Lara.

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.⁵

Teniendo como base este concepto amplio, Gómez Lara clasifica al denominado contencioso electoral en tres especies: administrativo, jurisdiccional y, excepcionalmente, contencioso electoral político, considerando únicamente al contencioso electoral jurisdiccional como de carácter estrictamente procesal. En conclusión, el autor señala:

En el contencioso electoral jurisdiccional las salas del Tribunal... 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.⁶

Héctor Fix-Zamudio, quien fuera Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 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 jurídico nacional, que se ha venido conformando de manera paulatina en fechas recientes y que es factible definir como aquella "...que estudia

⁵ Cipriano Gómez Lara, *op. cit.*, p. 507.

⁶ *Ibíd.*, p. 508.

los principios, conceptos e instituciones que se han establecido poco a poco en los ordenamientos contemporáneos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales”.⁷

El citado magistrado Gregorio Sánchez León ha sustentado que:

En el Derecho Electoral, por virtud de su desarrollo democrático, ha cobrado independencia una nueva disciplina jurídica ...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.⁸

El distinguido catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, en su momento también Presidente de la CIDH, Doctor Sergio García Ramírez, aun cuando no propuso una definición del Derecho Procesal Electoral, fue 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 ...”.⁹

En torno a la postulada rama adjetiva autónoma electoral, con un criterio simplemente formalista o iuspositivista, siguiendo en ello la corriente

⁷ Héctor Fix-Zamudio, *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, p. 5.

⁸ Gregorio Sánchez León, op. cit., p. 121.

⁹ Sergio García Ramírez, *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, pp. 54 y 55.

académica tradicional y reduccionista, el autor de este opúsculo afirmó en su oportunidad que "... el Derecho Procesal Electoral es el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regula el proceso electoral".¹⁰

Sin embargo, resulta evidente que el Derecho, en su concepción integral, unitaria totalizadora, no debe ser confundido o asimilado con alguna de sus partes o aspectos, como es la legislación o, en general, su sentido objetivo, considerado como un sistema normativo, con independencia de que las normas sean sólo legisladas, consuetudinarias y/o jurisprudenciales o consideradas todas en su totalidad, en su unidad sistematizada.

Siempre se debe tener presente que el Derecho también es ciencia, tratado o estudio y técnica o arte inclusive; además de ser facultad o posibilidad de observar una conducta determinada o de exigir de otro una determinada conducta, caso este último en el que la palabra *derecho* se escribe con minúscula.

A partir de esta múltiple acepción de la voz Derecho, además de tener como premisa que el proceso es, por excelencia, el concepto jurídico fundamental del Derecho Procesal, 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.*

A pesar de su sencillez o precisamente por esta razón, dada la tan genérica definición propuesta, resulta conveniente aclarar que, en estricto sentido jurídico, por proceso electoral se entiende al conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos, de las partes directamente interesadas en la controversia (actor o impugnante y responsable o demandado), de los terceros, ajenos o vinculados (tercero interesado y coadyuvante) a la relación jurídica sustancial, así como del correspondiente órgano jurisdiccional del Estado (Tribunal Electoral, tanto en el orden federal como local), cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del Derecho, un conflicto de intereses jurídicos de trascendencia político-electoral, calificado por la pretensión del actor y por la resistencia de la demandada o responsable.

¹⁰ Flavio Galván Rivera, *El Principio de legalidad en materia electoral*, en: Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1993, p. 679

Capítulo segundo

Antecedentes

Dos remotos antecedentes del moderno Derecho Procesal Electoral Mexicano se pueden citar, sin lugar a duda, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, con independencia del personal criterio de quien se ocupe del análisis correspondiente; una es la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre posibles hechos violatorios del voto público y el otro es el recurso de reclamación que procedía ante la misma SCJN, en contra del Colegio Electoral (CE) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CU), instituido con la reforma electoral de 1977.

Facultad indagatoria de violación al voto

A pesar de que actualmente la facultad indagatoria de la SCJN, para investigar hechos posiblemente violatorios del “voto público”, sólo tiene valor histórico, tanto en el ámbito académico como en el de la política, dado que fue derogada del texto constitucional con el decreto de reformas publicado en noviembre de 2007, cabe recordar el texto original del artículo 97, párrafo tercero, de la original Carta Magna de 1917, que era al tenor 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.

Durante su prolongada vigencia, por poco más de 90 años, algunas reformas se hicieron a este tan cuestionado párrafo de la Carta Magna, pero la esencia de lo dispuesto se mantuvo, en cuando a la facultad de investigación de la SCJN sobre hechos posiblemente violatorios del voto público, lo cual fue motivo de interesantes e incluso apasionados debates, reflexiones y estudios, tanto entre los Ministros integrantes de la SCJN, como entre otros juristas, políticos y ciudadanos en general, ya en el ámbito político, jurídico y sociológico, bien en el campus universitario y extrauniversitario o de la vida pública en general.¹¹

Recurso de reclamación¹²

La otra vía jurídica otorgada constitucionalmente a la SCJN, para intervenir en los asuntos políticos del País, acotados entre los márgenes del Derecho Electoral, ha sido el *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 de la Federación (DOF) el día 6 del mismo mes y año.

El texto de la mencionada adición constitucional, que estableció el derecho o posibilidad de controvertir las determinaciones del Colegio

¹¹ Para mayor información se sugiere la lectura del capítulo VIII de la obra de este autor, intitulada *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., primera reimpresión de la segunda edición, México, D.F., 2013, pp. 767 a 822.

En el capítulo en cita, con el rubro “Investigación de la legalidad de un procedimiento electoral”, además de proponer la derogación del mencionado precepto constitucional, se concluye el estudio con el párrafo siguiente:

En este orden de ideas, resulta evidente que la facultad indagatoria actualmente atribuida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es letra muerta; que por el bien de México, ¡ojalá jamás cobre vida!

¹² Cfr. Flavio Galván Rivera, *Derecho Procesal...*, pp. 240 a 249.

Electoral (CE) de la Cámara de Diputados (CD) del Congreso de la Unión (CU), al calificar la elección de sus integrantes, es al tenor 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 (LFOPPE), publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, en términos de lo dispuesto en su artículo segundo transitorio, a la cual hizo el envío el Poder Revisor Permanente de la Constitución (PRPC), estableció en sus artículos 235 a 241 el régimen específico del novedoso recurso de reclamación, al cual es factible caracterizar en los términos siguientes:

1. Concedió legitimación activa, para promover el recurso, única y exclusivamente a los partidos políticos.
2. Estableció el plazo de tres días para promover el recurso, 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.
3. Exigió la forma escrita para promover el recurso, el cual se debía presentar en la Oficialía Mayor de la misma Cámara.
4. Estableció, como requisito de procedibilidad, la necesidad de haber agotado oportunamente todas las instancias de impugnación, previas a la calificación electoral.
5. Impuso al recurrente la carga de demostrar, con las constancias correspondientes, la satisfacción del aludido principio de definitividad.
6. Impuso al recurrente la carga de aportar los documentos probatorios, de los hechos y actos que apoyaran su reclamación; conforme a lo aducido y probado en las instancias previas de impugnación.

7. Otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de calificar la satisfacción de los requisitos formales de procedibilidad; a fin de determinar si era procedente o no la remisión del expediente del recurso a la SCJN.
8. Impuso a la Cámara de Diputados el deber de rendir su informe sobre la calificación hecha por el CE y remitir, dentro del plazo de tres días, el respectivo expediente a la SCJN, siempre que, a su juicio, estuviera acreditado el cumplimiento de todos los requisitos formales de procedibilidad del recurso.
9. Facultó a la SCJN para determinar, una vez recibido el expediente, si estaban satisfechos o no los requisitos de procedibilidad del recurso, con la atribución de desecharlo, en el supuesto de no estar cumplidos.
10. Impuso a la SCJN el deber de analizar y resolver el asunto tal como hubiere sido probado en las instancias precedentes, tomando en cuenta el informe y la documentación remitida por la CD.
11. Para dictar la resolución correspondiente, concedió a la SCJN el plazo de diez días, posterior a la recepción del expediente de reclamación.
12. Limitó al partido político recurrente, en cuanto a sus argumentos jurídicos, a las causales de nulidad de la elección previstas en la misma ley.
13. Limitó el derecho del recurrente al contenido del expediente de reclamación integrado en la CD, incluidos los elementos probatorios; con la prohibición expresa de manifestar alegatos diferentes directamente ante la SCJN y también de ofrecer pruebas adicionales o diversas al contenido de su escrito de promoción del recurso.
14. Estableció para la SCJN el deber de notificar su resolución, al CE responsable, dentro de las 24 horas siguientes a su emisión.

Cabe destacar que si la SCJN declaraba fundados los conceptos de reclamación y concluía que se cometieron violaciones sustanciales durante las distintas etapas del procedimiento electoral o en el desarrollo del procedimiento de calificación de la elección, la CD contraía el deber jurídico de emitir nueva resolución, la cual asumía el carácter de definitiva e inatacable, por disposición expresa de la CPEUM.

Por cuanto ha quedado expuesto, resulta necesario tener en mente que, para entender en su cabal dimensión la causa, motivo y fin del mencionado recurso de reclamación electoral, se requiere, con calidad de 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 de revisar los dictámenes formulados por las Comisiones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En consecuencia, se debe recordar que el 4 de octubre de 1977 el Presidente de la República presentó, a la consideración del Congreso de la Unión, una Iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, de la CPEUM.

Con relación al recurso en comento, el depositario del Poder Ejecutivo Federal, en la parte conducente de la Exposición de Motivos de su iniciativa, manifestó:

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 aludida iniciativa de reformas constitucionales, en fecha 17 de octubre de 1977, las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y Sección Constitucional, de la CD, a la que correspondió ser Cámara de origen, presentaron su dictamen a la consideración de la asamblea.

El dictamen, en la parte relativa al recurso de reclamación, precisó textualmente lo siguiente:

...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 constituidas, 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 concluiría 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, ¿por qué 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 solo 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 CD, la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales y la Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara Alta, a las cuales se turno para su estudio, presentaron su dictamen el 3 de noviembre de 1977, en cuya parte conducente manifestaron:

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 sustanciales 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 sustanciales, 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 el procedimiento legislativo 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 Carta Magna, envió al CU 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 mencionada iniciativa de LFOPPE, la CD, a la que correspondió ser Cámara de origen, por conducto de su Comisión de Estudios Legislativos, Sección Constitucional, formuló el dictamen correspondiente, de fecha 15 de diciembre de 1977, en el cual precisó, en su parte conducente:

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 en la Cámara de Senadores, a la que correspondió ser Cámara revisora, las Comisiones Unidas, Primera de Gobernación y Primera Sección de Estudios Legislativos, el 26 de diciembre de 1977, sometieron a la consideración de la asamblea general el respectivo dictamen que, en lo conducente, fue literalmente el 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 se deduce, sin lugar a dudas, que la finalidad inmediata del legislador, tanto del existente como PRPC como del Poder Legislativo Federal 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, amén de mayor certeza en la captación de la voluntad ciudadana, manifestada en las urnas.

Para lograr este objetivo, el legislador ordinario instituyó, por primera vez, según calificación del mismo legislador, un auténtico sistema de medios de impugnación en materia electoral, estableciendo recursos jurídico-administrativos 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 defensa electoral.

De entre estos medios de impugnación adquiere especial relevancia el denominado *recurso de reclamación*, porque volvió a poner en la palestra de la discusión el viejo debate sobre la intromisión de la SCJN en el conocimiento y resolución de asuntos caracterizados por su esencia o trascendencia política, tema en el cual la CD del CU se mostró plenamente convencida de la intervención positiva de la Suprema Corte, además de considerar esta intervención como un deber ineludible del Máximo Tribunal, 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 SCJN, considerada el Más Alto Tribunal de la República, no se le dio auténtico carácter jurisdiccional y tampoco se reconoció naturaleza jurídica 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 las de la Suprema Corte serían resoluciones declarativas; sin embargo, en el dictamen de las Comisiones de la CD se dijo clara y expresamente que la resolución que recayera al recurso de reclamación podía constituir

una simple *opinión calificada*, que se impondría por la sola fuerza moral del Más Alto Tribunal de la República.

Esta opinión calificada, por supuesto, estaba cubierta con el manto protector del conocimiento y del criterio jurídico de los miembros de la Suprema Corte, la cual actuaría, sin lugar a dudas, como lo que es, un verdadero tribunal de Derecho, con la seguridad de que no actuaría como órgano político-electoral.

Este aspecto jurídico, *ab initio*, se hace evidente, porque se impuso a los recurrentes el deber jurídico de agotar puntualmente todos los medios de impugnación procedentes, de manera previa a la calificación de la elección, porque se determinó de manera específica que únicamente los partidos políticos tenían legitimación activa en la causa; porque se les impuso el deber jurídico de aportar los elementos probatorios idóneos para acreditar la veracidad de sus afirmaciones y, finalmente, porque se determinó que la Suprema Corte sólo podía emitir resoluciones a partir de lo argumentado y probado por el recurrente, en su escrito de reclamación y por la autoridad en su respectivo informe, sin que se pudieran aportar otros elementos probatorios, adicionales o diversos, en forma directa ante la SCJN, estando impedidas las partes también para expresar, ampliar, modificar o cambiar, sus argumentos de hecho y de Derecho, debiendo limitarse a lo ya manifestado y aportado en sus correspondientes escritos.

A pesar de los fines precisados y del carácter jurídico formal del recurso de reclamación, 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 este formal medio de impugnación electoral.

Únicamente en vía de ejemplo se podrían plantear los siguientes cuestionamientos:

¿Por qué el recurso se previó sólo en contra del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados?

¿Por qué no en contra del Colegio de la Cámara de Senadores?

¿Por qué no se previó el recurso de reclamación para impugnar actos y resoluciones de la Cámara Baja, constituida en Colegio Electoral, para calificar la elección de Presidente de la República?

¿Por qué no se proporcionó la definición legal de *violaciones sustanciales* al régimen jurídico del procedimiento electoral?

¿Por qué no se proporcionó la definición legal de *violaciones sustanciales* al procedimiento mismo de autocalificación electoral?

¿Por qué no se otorgó a la resolución de la SCJN la naturaleza jurídica de sentencia, obligatoria para las partes en conflicto, si se reconoció su calidad de auténtico 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, año en el que, por decreto el 11 de diciembre se volvió a reformar el artículo 60 de la CPEUM, entre otros, para derogar el recurso de reclamación e instituir al novedoso Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Capítulo tercero

Génesis y fundamento

El germen primario, remoto, primigenio, del actual Derecho Procesal Electoral Mexicano es, sin duda alguna, el mencionado recurso de reclamación, formalmente de naturaleza judicial, que era procedente ante la SCJN, para controvertir, única y exclusivamente, las resoluciones emitidas por el CE de la CD del Congreso de la Unión, al llevar a cabo la autocalificación política de la elección de sus miembros, el cual fue instituido en el contexto de las reformas constitucionales de 1977.

A pesar de que el recurso de reclamación, en sentido material, no fue un auténtico medio de impugnación de naturaleza jurídica y menos aún de carácter procesal o juicio, porque no era de su esencia la relación proyectiva o triangular entre partes litigantes, a través de un órgano jurisdiccional del Estado, con facultades para dictar sentencia obligatoria, dirimiendo la controversia y vinculando a los interesados a su cumplimiento, con todos sus efectos jurídicos, sí puede ser considerado el antecedente remoto de la pretensión de juridizar el conocimiento y resolución de los conflictos de intereses de trascendencia político-electoral, dando nacimiento a una rama nueva de la Enciclopedia Jurídica.

Es asimismo, la enunciada facultad indagatoria de la SCJN, respecto de hechos y actos que pudieran constituir violación al voto público, según lo previsto en el párrafo tercero del artículo 97 de la CPEUM, otro antecedente remoto del ahora incuestionable, en cuanto a su existencia y contenido, Derecho Procesal Electoral Mexicano.

Sin embargo, el incontrovertible y auténtico origen y fundamento formal del enunciado Derecho Procesal Electoral se encuentra y ubica válidamente en el párrafo cuarto del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 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 análisis cuidadoso de los siguientes antecedentes legislativos.

Al presentar, ante la Cámara de Diputados del CU, 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 CPEUM, el Jefe del Poder Ejecutivo Federal señaló lo siguiente, en la parte conducente de la exposición de motivos:

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.

Haciendo eco a la evidente pretensión jurisdiccionadora expuesta por el depositario del Poder Ejecutivo Federal, según 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 CD del CU, en su dictamen de 24 de noviembre de 1986, aceptó e hizo suya la propuesta del Presidente de la República, 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 desarrollaban los procedimientos electorales federales, tanto ordinarios como extraordinarios.

En ese dictamen, la mencionada Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales precisó indubitablemente la denominación del propuesto órgano estatal electoral de carácter jurisdiccional, así como la 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.

En su oportunidad se satisfizo el procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, para que las reformas y adiciones propuestas fueran aprobadas por el PRPC, mismas que entraron en vigor el 16 de diciembre de 1986; en consecuencia, el párrafo cuarto del numeral 60 de la Ley Suprema quedó al tenor 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 iniciativa de reformas constitucionales, con fecha 4 de noviembre de 1986, el Jefe del Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del CU, la correspondiente Iniciativa de Código Federal Electoral, en cuya exposición de motivos señaló con puntualidad:

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 advierte que tanto la exposición de motivos de cada iniciativa presentada por el Presidente de la República, como el dictamen de la CD del CU, fueron claros al precisar los objetivos esenciales del Ejecutivo y de los legisladores, tanto constitucional como ordinario, los cuales se pueden sintetizar en los términos siguientes:

1. Evitar toda intervención de la SCJN 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; temas que pudieran

- vulnerar su majestad judicial y su inmaculada dignidad, al ser el Más Alto Tribunal de la República.
2. Acotar en el ámbito del Derecho al procedimiento electoral, en todas sus etapas, para evitar que continuara siendo, como había sido en la práctica, por más de un siglo, exclusivamente de naturaleza política, atribuyéndole también esencia jurídica, como debe ser en todo Estado de Derecho.
 3. Garantizar el respeto de los derechos político-electorales establecidos en favor de los ciudadanos en general; de los candidatos a cargos de elección popular, en particular, y de los partidos políticos. Para lograr ese efecto se consideró necesario y pertinente instituir 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, sin olvidar, por supuesto, el desarrollo del procedimiento electoral conforme a diversas etapas, expresa e individualmente delimitadas por el legislador. Todo ello con una finalidad clara, determinada y sustancial: "...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...".
 4. Respetar el principio constitucional de división de poderes y, en su esencia, el tradicional sistema jurídico-político de autocalificación electoral de los integrantes de las Cámaras del Poder Legislativo Federal.

Por tanto, se propuso instituir un tribunal electoral federal autónomo, competente para conocer y resolver, conforme a Derecho y en primera instancia *sui generis*, las controversias de intereses de trascendencia jurídico-político-electoral, otorgando carácter vinculatorio a sus resoluciones.

En este orden de ideas, se reservó a los Colegios Electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de revisar tales resoluciones, incluso de oficio, a fin de modificarlas y también de hacerlas objeto de revocación. Igualmente se concedió o reconoció a los Colegios Electorales la atribución de decidir en última instancia sobre la calificación de diputados y senadores, otorgando a las resoluciones de estos 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, es decir, de llevar al mundo de la juridicidad, al ámbito del Derecho, la actividad político-electoral, como si ello fuese algo novedoso, como si nunca hubiere tenido naturaleza jurídica, lo que se entiende mejor al leer las palabras contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa de Código Federal Electoral, presentada por el Presidente de la República. En la parte correspondiente se dijo que la pretensión era hacer "... de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regidos por el Derecho..."; en consecuencia, se propuso igualmente juridizar el conocimiento y la resolución de los conflictos de intereses jurídico-políticos, emergentes de los procedimientos electorales federales.

Para estar en aptitud normativa de concretar, en la realidad social, las metas trazadas, a partir de esta pretensión juridizadora de la actuación de los sujetos de Derecho Electoral en general y particularmente de los organismos electorales, el Jefe del Ejecutivo Federal propuso la creación de un tribunal electoral, cuya función fundamental sería garantizar la observancia del vigente sistema normativo electoral.

Así lo comprendió el Legislador Constituyente Permanente, razón por la cual dejó plasmada, en la Carta Magna, la existencia y competencia genérica del naciente órgano jurisdiccional electoral, encargado de garantizar que los procedimientos electorales se desarrollaran conforme a Derecho, imponiendo al legislador ordinario la encomienda de instituir concretamente al tribunal electoral y determinar en detalle su integración, organización, funcionamiento y competencia específicos, teniendo presente que su actuación debería estar ajustada a Derecho.

También 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 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 la República donde adquirió presencia por vez primera en la historia patria, esta nueva rama de la enciclopedia del Derecho.

Sin embargo, por si alguna duda se pudiera esbozar, el legislador ordinario fue suficientemente claro al expedir el Código Federal Electoral, en cuyo libro octavo estableció 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 electoral, amén de precisar el concepto legal de recurso electoral, las reglas comunes sobre las formalidades del escrito de impugnación y de las sentencias, así como los medios probatorios admisibles, el trámite administrativo ante la autoridad responsable y las formalidades del proceso electoral ante el tribunal electoral, al cual dividió en dos etapas: instrucción y juicio, aun cuando sin utilizar estas expresiones, dado que denominó sustanciación de los recursos a la primera etapa del llamado *contencioso electoral* (art. 316 del Código).

Asimismo, el legislador ordinario estableció las reglas procesales específicas, aplicables a cada medio de impugnación electoral en especial, 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, etcétera.

Por ello 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.¹³

¹³ Flavio Galván Rivera, *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, p. 76.

Como consecuencia, desde 1988, año tan trascendente para el Derecho Electoral y la democracia en México, se conceptualizó al proceso electoral, en su estricta acepción jurídica, es decir, como juicio, como parte del Derecho Procesal, con las siguientes palabras: proceso electoral es

...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).¹⁴

Aun cuando en esa oportunidad no se esbozó expresamente la existencia del Derecho Procesal Electoral, resulta evidente que tal idea ya campeaba en la esencia de los razonamientos expuestos por el autor; más aún si se tiene presente la definición proporcionada años más tarde, aparentemente sencilla o simple, en el sentido de que el Derecho Procesal es la rama o apartado del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso y que éste es, en su caso, el único y auténtico concepto jurídico fundamental del Derecho Procesal.

Como argumento adicional, no dicho por el autor de este trabajo en 1988 sino hasta 1992-1993, para sustentar la existencia, contenido y autonomía del Derecho Procesal Electoral en México y, en especial, en su aspecto normativo, sobre todo en el contexto del sistema jurídico vigente, se debe mencionar que en casi todas las entidades que concurren a la integración de la Federación Mexicana, a partir de 1987, se han reformado sus constituciones locales y expedido sendas legislaciones 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 contencioso-electoral y de establecer el respectivo sistema de medios de impugnación jurídico-electoral.

A pesar de todo, también es prudente reconocer que en la actualidad estos códigos configuran un auténtico mosaico legislativo, dada

¹⁴ *Idem.*

la diversidad nominativa de los medios de impugnación, 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, etcétera, lo cual induce a la necesidad urgente de realizar una revisión 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 muchas veces propuesto fácil y eficaz acceso a la impartición de justicia electoral.

Por supuesto, la pretensión expresada en el párrafo precedente, nunca fue externada, de manera verbal y por escrito, con la intención de llegar a lo previsto en la reciente reforma constitucional en materia política y electoral, publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014 que, en opinión del autor suscrito, no es del todo congruente con el sistema federal electoral vigente hasta antes de tal reforma del siglo XXI.

Capítulo cuarto

Evolución

Con todos los defectos que se puedan expresar, de manera fundada o infundada, resulta incuestionable que con la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986-1987 se dio origen, en forma incipiente, a un sistema mixto¹⁵ de calificación electoral, al constituir la intervención de este órgano jurisdiccional una “primera instancia”, *sui generis*, de naturaleza jurídica-procesal, en la materia contenciosa-política-jurídica de calificación de las elecciones de diputados y senadores al CU, otorgando a los Colegios Electorales de las Cámaras del Poder Legislativo Federal el rango constitucional de “última instancia” en ese procedimiento de calificación, “instancia” que era de indudable esencia política y no de naturaleza jurídica, en su aspecto material, aun cuando sí en el formal.

¹⁵ A este tipo de calificación se le identifica como sistema mixto, porque es de doble naturaleza formal simultáneamente; una parte es de esencia política y la otra de carácter jurídico; ambos apartados son, sin duda alguna, diferentes pero coexistentes y coincidentes o complementarios, sin que necesariamente se tengan que agotar las dos calificaciones. La regla es la calificación política exclusivamente; la excepción es la concurrencia o la necesidad de la calificación jurídica, generalmente de naturaleza jurisdiccional.

En este sistema mixto de calificación de las elecciones participan los colegios electorales, órganos de indiscutible naturaleza jurídica-política-legislativa, con independencia de que su intervención sea única o que a ésta se sume la actuación, normativamente prevista, de los órganos jurisdiccionales del Estado, lo cual se da sólo en vía de excepción, únicamente para el caso de no aceptación de la legalidad del desarrollo del procedimiento electoral, de sus resultados o de la calificación misma.

Esta intervención excepcional se da mediante la promoción de los medios de impugnación electoral, previstos en la Constitución y en la ley reglamentaria, con la finalidad de resolver las controversias de intereses de trascendencia jurídica-política o litigios político-electorales, siempre conforme a estrictos principios y normas de Derecho.

Esto significa, se reitera, que en el sistema mixto el procedimiento de calificación de las elecciones tiene una fase jurídica, de carácter excepcional, y sustancialmente una etapa de naturaleza política, la cual constituye la regla.

Esta tendencia de regular jurídicamente y en especial en el ámbito del Derecho Procesal, sin decirlo ni preverlo literalmente, la solución de las controversias político-electorales y de transformar el sistema político de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores a un sistema mixto de calificación política-jurídica, experimentó un nuevo cambio en 1990, año en el que se reformó una vez más el artículo 60 de la CPEUM, con independencia de haber adicionado el numeral 41 con varios párrafos, según decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el DOF el inmediato día 6.

Con este decreto del PRPC se estableció expresamente, en el texto de la Ley Suprema de la Federación, la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público administrativo encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional, con lo cual se superó formalmente la deficiencia lamentable en que incurrió el legislador ordinario de 1986, que naturalizó erróneamente al Tribunal de lo Contencioso Electoral como simple “...*organismo autónomo de carácter administrativo...*”, según lo previsto literalmente en el artículo 352 del Código Federal Electoral, publicado oficialmente en 1987.

El nuevo texto constitucional otorgó al 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 un *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, en relación comparativa con el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1986-1987, cierto es también que no se derogó la participación de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión. Prevalció en similares términos el explicado sistema mixto de la función calificadora de las elecciones; por ende, en el mismo artículo 41 de la CPEUM, párrafo decimoprimer, se previó que en contra de las resoluciones del Tribunal, dictadas en la etapa preparatoria, no procedía medio de impugnación alguno; sin embargo, igualmente se dispuso que

las dictadas con posterioridad a la jornada electoral serían revisables y modificables por los plurimencionados Colegios Electorales.

De esta facultad de los Colegios Electorales para revisar, incluso de oficio, a fin de confirmar, modificar o revocar las resoluciones dictadas en el recurso de inconformidad, por las Salas Central y Regionales del Tribunal, el párrafo penúltimo del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación estableció:

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.

El citado precepto constitucional dispuso, en su párrafo último, que las resoluciones de los Colegios Electorales serían definitivas e inatacables, disposición que se entiende con toda claridad, si se parte del principio de que eran considerados esos órganos político-legislativos como la última instancia en el procedimiento de calificación de las elecciones, de diputados y senadores al CU.

Estas disposiciones constitucionales fueron puntual y casi literalmente reproducidas por el legislador ordinario en el artículo 264 del reglamentario Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE) de 14 de agosto de 1990, publicado en el DOF al día siguiente, en vigor a partir del inmediato día 16. Así, el sistema jurídico-político de calificación de las elecciones identificado como sistema mixto, quedó consolidado como institución constitucional electoral, dejando su reglamentación ordinaria, en el aspecto estrictamente contencioso, al mencionado Código de la materia.¹⁶

¹⁶ Conforme a lo previsto en los artículos primero y tercero transitorios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedido por decreto legislativo de 11 de diciembre de 2007, promulgado por decreto del Ejecutivo Federal de 11 de enero de 2008, publicado oficialmente el 14 de enero de 2008, el citado CFIPE de 1990 estuvo vigente hasta el mencionado día 14 de enero de 2008, fecha en la que quedó abrogado.

Como se podrá advertir, por imperativo constitucional y legal, las resoluciones del Tribunal Federal Electoral dejaron de estar sometidas exclusivamente al interés o a la conveniencia política y de los políticos y/o a la concertación partidista, no siempre ajustada a Derecho, para adquirir auténtica naturaleza de sentencias, actos jurisdiccionales del Estado, sólo modificables o revocables por razones estrictamente jurídicas, de acuerdo a las hipótesis previstas en el transcrito párrafo penúltimo del artículo 60 de la CPEUM, las cuales se pueden sintetizar en una sola: haber dictado la resolución correspondiente contra Derecho, con independencia de cuál hubiera sido la causa y la esencia de la aducida contravención al Derecho, lo cual no sólo se tenía que argumentar sino demostrar, también conforme a las reglas del Derecho.

El único inconveniente jurídico que subsistió fue que esta facultad de revisión y, por tanto, de posible modificación o revocación de las resoluciones del Tribunal, siguió asignada a los Colegios Electorales, órganos político-legislativos no integrados por profesionales del Derecho exclusivamente, a diferencia del Tribunal Electoral, dada su naturaleza y funciones, como órgano jurisdiccional del Estado.

El resultado fue evidente y testimonio imperecedero de ello son los expedientes de cada uno de los recursos resueltos por el Tribunal Federal Electoral 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 por el Tribunal y que ninguna razón política resultó suficiente para modificar o revocar tales resoluciones, dictadas conforme a Derecho, según lo previsto en la Constitución y en las leyes de ella emanadas, a cuyos mandatos estaban sujetos, en el cumplimiento de su deber, los jueces instructores y magistrados integrantes del Tribunal Federal Electoral.

A pesar del progreso 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 y legales del órgano jurisdiccional electoral federal.

Mediante decreto del 2 de septiembre de 1993, publicado en el DOF el inmediato día 3, en vigor a partir del día 4 del mismo mes y año, se reformaron y adicionaron nuevamente los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, de la CPEUM.

Con esta nueva reforma constitucional se dio por concluido el brevísimo periodo en el que estuvo vigente el sistema mixto de calificación política-jurídica de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión; para ser sustituido por un sistema jurídico mixto de heterocalificación, motivo por el cual se atribuyó la calificación jurídica-administrativa al Instituto Federal Electoral y la fase jurídica-contenciosa al Tribunal Federal Electoral.

El texto del párrafo primero del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, 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, que de la legislación federal mexicana quedó derogada la institución de los Colegios Electorales, en cuanto a la elección de diputados y senadores al CU; a cambio, para la impugnación y revisión de las resoluciones dictadas por la Sala Central y demás Salas Regionales del Tribunal, a fin de resolver los recursos de inconformidad, se instituyó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral, en términos de lo previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de la CPEUM, que a la letra disponían:

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 lo dispuesto en los preceptos transcritos con antelación, el PRPC estableció lo siguiente, en el párrafo decimosexto del numeral 41 de la Ley Suprema de la Federación, en el contexto de la aludida reforma constitucional electoral de 1993:

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 mixto de calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo Federal, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional e incluso de primera minoría, el párrafo decimotercero del 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 las disposiciones constitucionales que anteceden se deduce claramente que la utopía mencionada en alguna ocasión, por los críticos del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en 1993 abandonó el mundo de la imaginación y de los buenos deseos, para convertirse en palpitante realidad jurídica, con bases constitucionales sólidas, un ámbito de competencia específico y una majestad que el tiempo y su actuación han podido agigantar, entre las instituciones jurídicas que constituyen el orgullo del Derecho Mexicano del pasado, del presente e incluso del futuro.

Por mandato constitucional expreso, literal, el Tribunal Federal Electoral quedó instituido como *máxima autoridad jurisdiccional electoral* y,

en consecuencia, la única autoridad competente en materia contencioso-electoral federal, en tratándose de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, no así en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (EUM), caso en el cual la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, seguía siendo la última instancia en el procedimiento mixto (jurídico-político) de calificación electoral (Art. 74, fracción I, de la CPEUM).

La comentada evolución legislativa llegó a su máxima expresión en 1996; cuando por decreto de 21 de agosto, publicado oficialmente al día siguiente, en vigor a partir del día 23 del mismo mes y año, el PRPC reformó una vez más a la CPEUM, específicamente a los artículos 41, 60, 74, fracción I, 94 y 99, entre otros, a fin de incorporar al Tribunal electoral federal a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la misma Constitución General de la República, por cuanto hace al conocimiento de la acción de inconstitucionalidad, con la finalidad de controvertir leyes electorales, tanto federales como locales.

Con estas reformas constitucionales se dio por concluida también la historia de la calificación política de la elección de Presidente de los EUM, otorgando la correlativa facultad jurídica a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para conceder a la Cámara de Diputados del CU la atribución exclusiva de expedir el bando solemne, a fin de dar a conocer, en toda la República, la declaración de Presidente electo que haga la mencionada Sala Superior, en ejercicio de su facultad constitucional para calificar la elección respectiva (Arts. 74, fr. I, y 99, párrafo cuarto, fr. II, de la CPEUM).

Es incuestionable que ahora la democracia mexicana se fortalece con la institución plena de un sistema mixto de heterocalificación jurídica de las elecciones. Es mixto porque la facultad ha correspondido tanto al Instituto Federal Electoral¹⁷ por regla, desde 1993, como al TEPJF por

¹⁷ Resulta pertinente y oportuno recordar que por decreto de reformas constitucionales, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, el IFE ha sido extinguido y que en su substitución se ha creado al Instituto Nacional Electoral (INE), cuyo ámbito de facultades, si bien están previstas en la CPEUM, aún no están delimitadas en la legislación reglamentaria, porque ésta no ha sido expedida a la fecha (29 de abril de 2014).

excepción a partir de 1996, a través de la respectiva acción de impugnación; lo cual significa la intervención jurídica de órganos de autoridad electoral, formal y materialmente de naturaleza administrativa y jurisdiccional, regidos permanentemente por normas y principios estrictamente jurídicos y no políticos.

Se trata de un sistema mixto de heterocalificación, porque en este procedimiento jurídico de calificación de las elecciones intervienen autoridades imparciales, totalmente distintas y ajenas a los partidos políticos y a los candidatos electos que, con antelación, integraban los órganos político-legislativos investidos constitucionalmente de facultades para llevar a cabo la calificación de las elecciones, denominados colegios electorales.

Capítulo quinto

Autonomía

Si se pretendiera la vía fácil para postular la autonomía del Derecho Procesal Electoral, sin atentar contra la más elemental lógica jurídica, se podría aducir, simple y llanamente, que demostrada la autonomía del Derecho Electoral sustantivo, la de su rama adjetiva o Procesal 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; sin embargo, esta reflexión y consecuente conclusión no es satisfactoria, siendo mucho más pertinente demostrarla por sus propias razones y características y no limitarse a la verdad de tan dogmática aseveración.

Al acometer tan ambiciosa tarea, no se puede dejar al margen la explicación genérica propuesta por Enrique R. Aftalión y José Vilanova, quienes han dividido en tres etapas o planos el procedimiento autonómico de las disciplinas jurídicas. Al primer plano lo denominan autonomía legislativa y jurisdiccional; a la segunda etapa la califican como autonomía didáctica, docente y profesional; finalmente, identifican como autonomía científica al tercer plano.¹⁸

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, contenidas en ordenamientos jurídicos sustantivos, tanto constitucionales como legales (1986-1994), hasta lograr la expedición de un ordenamiento procesal específico, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

¹⁸ Cfr. Enrique R. Aftalión y José Vilanova, *Introducción al Estudio del Derecho*, Abeledo-Perrot, S. A. E. e I, segunda edición, Argentina, 1992, pp. 911 y 912.

Materia Electoral de 1996, lo cual le da a la materia una indiscutible *autonomía legislativa*.

Inmediatamente después de expedir las disposiciones jurídicas o, por mejor decir, inmersas en estos ordenamientos, se instituyeron, de manera sucesiva, los respectivos órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, es decir, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1990), el Tribunal Federal Electoral (1990-1996) y el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-?), lo cual le confiere *autonomía jurisdiccional*.

Como consecuencia de estas innovaciones legislativas y jurisdiccionales, en los años más recientes, se ha desarrollado una intensa labor de estudio, investigación, enseñanza-aprendizaje, publicación y difusión en general, del Derecho Procesal Electoral Mexicano, tanto a nivel nacional como estatal e incluso internacional. Se han escrito ensayos, monografías, tesis de licenciatura y de postgrado, libros de autores individuales y colectivos, diccionarios, enciclopedias, etcétera.

Asimismo se han organizado maestrías, especializaciones, diplomados, cursos de actualización, seminarios, mesas redondas, conferencias, congresos, etcétera, lo cual evidencia la existencia indiscutible de la autonomía didáctica, docente y profesional, en constante y rápida evolución hacia su perfeccionamiento, a pesar de que muy poco se utilizó, hasta antes del año 2000, la denominación propuesta por el autor de este trabajo: *Derecho Procesal Electoral Mexicano*.

Sin embargo, poco a poco se va construyendo el tercer plano, tal vez el más difícil y complejo, por ser determinante y más profundo, el que va al fondo del problema, que consiste en demostrar científicamente la autonomía de esta rama del Derecho Procesal. Para lograr el objetivo es importante señalar que el propuesto Derecho Procesal Electoral tiene un fin y un objeto específicos, propios o exclusivos, de los cuales no se ha ocupado alguna otra rama del Derecho Procesal. La veracidad del aserto se evidencia si se tiene en mente el texto del párrafo segundo, base VI, párrafo primero, del artículo 41 de la CPEUM, que es al tenor siguiente:

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución

y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.¹⁹

El texto constitucional es claro, la finalidad del proceso electoral jurisdiccional, comúnmente identificado como contencioso-electoral o sistema de medios de impugnación electoral, es dual. Por una parte, se ha instituido el sistema electoral de medios de impugnación para otorgar definitividad a cada una de las etapas en que se divide el procedimiento electoral federal, de tal suerte que si el medio de impugnación no se promueve a tiempo, se extingue por caducidad la acción impugnativa y el acto o resolución electoral, por regla, 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. Lo mismo sucede con cada una de las etapas constitutivas del procedimiento electoral.

La segunda finalidad del Derecho Procesal Electoral consiste en garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades y de los partidos políticos se ajusten invariablemente al principio de legalidad *lato sensu*, es decir, a lo previsto en la CPEUM, en la legislación reglamentaria u ordinaria e incluso en la normativa interna de los partidos políticos y en los Reglamentos expedidos por el Consejo General del IFE, ahora INE.

El principio de legalidad *lato sensu* se debe entender como el estricto cumplimiento de lo establecido por todo el sistema normativo jurídico vigente en materia electoral, considerado como un todo, como una unidad; en otras palabras, el principio de legalidad *lato sensu* se debe entender como la adecuación o fidelidad al sistema jurídico vigente, en toda la actuación electoral de los sujetos de Derecho Electoral, con y sin personalidad jurídica, entre los que están, sólo por citar ejemplos:

¹⁹ Para todos los efectos resulta pertinente y oportuno advertir que el “proceso electoral” mencionado en la disposición constitucional transcrita, corresponde a lo previsto en el CFIPE en vigor, especialmente en términos de sus artículos 209 y 210, lo cual, en estricto sentido jurídico, no es un auténtico “proceso”, evidentemente de naturaleza jurisdiccional o procesal, sino que corresponde a un verdadero “procedimiento”, de naturaleza formal y materialmente administrativa.

los ciudadanos; los candidatos a cargos de elección popular, independientes y postulados por los partidos políticos; las agrupaciones y organizaciones de naturaleza política; las autoridades, electorales y no electorales, cuya actuación incida en la materia electoral; las coaliciones y muchos más.

De las dos mencionadas finalidades, indiscutiblemente de naturaleza jurídica, no se ha ocupado alguna otra rama del Derecho Procesal o sustantivo, siendo exclusivas del Derecho Procesal Electoral. Al respecto es conveniente recordar que:

El respeto de las normas sustanciales se confía, en un primer momento, a la libre voluntad de los individuos, a los cuales... están dirigidas; sólo en un segundo momento, cuando... 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... formal; instrumental, en cuanto la observancia del Derecho Procesal no es un fin en sí misma, sino que sirve como medio para hacer 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.²⁰

Es incuestionable que los derechos y deberes de los sujetos de Derecho Electoral siempre han estado previstos en los respectivos ordenamientos sustantivos; sin embargo, no ha existido en épocas preteritas una vía jurisdiccional para garantizar su respeto y observancia, porque los medios de impugnación habían sido, por regla, de naturaleza administrativa, con los inconvenientes ya precisados; además, la calificación electoral mexicana se ha caracterizado tradicionalmente por su esencia política, también con las deficiencias apuntadas oportunamente. En consecuencia, los políticos y estudiosos de la materia han podido

²⁰ Piero Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1962, pp. 367 y 368.

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 auténtico estado de indefensión.²¹

También ha aseverado Samuel I. del Villar que:

Toda Constitución en la que se puede fundamentar un Estado de Derecho 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.²²

Así, resulta evidente que el Derecho Procesal Electoral ha venido a llenar ese vacío del sistema jurídico mexicano, con la finalidad de garantizar el eficaz ejercicio y respeto de los derechos político-electorales, así como el cumplimiento de los deberes correlativos, salvaguardando de esta manera 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 en general y tampoco del Derecho Procesal en particular.

En su aspecto normativo, el objeto exclusivo del propuesto Derecho Procesal Electoral es la regulación del auténtico “proceso”, juicio o “causa” electoral, con todo lo que ello implica; esto es, acción impugnativa electoral; legitimación *ad causam* y *ad processum*; relación procesal, entre partes y con los terceros, amén de tenerla con la autoridad jurisdiccional; conducta procesal de las partes; organización, estructura, competencia y actuación del órgano jurisdiccional; participación de terceros, ajenos a la relación sustancial o vinculados a ella de manera inmediata y directa.

Todo este complejo jurídico, en todas sus manifestaciones, con la única o fundamental finalidad de resolver los conflictos de intereses político-electorales, de trascendencia jurídica, sometidos al conocimiento y decisión del tribunal electoral, mediante la aplicación del Derecho.

²¹ Cfr. Samuel I. del Villar, en *Reforma política*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, tomo I, Audiencias públicas, México, D.F., abril-agosto de 1977, p. 191.

²² *Ibidem*, p. 190.

Al respecto es importante insistir sobre la naturaleza político-electoral de los derechos e intereses protegidos o tutelados 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 y actuaciones jurídicas diferentes y particulares en sus características, cuyos sujetos, no tomados en consideración por las demás ramas del Derecho Procesal, tienen la calidad de ciudadanos, candidatos a cargos de elección popular, observadores electorales, partidos, agrupaciones y asociaciones de carácter político o de autoridades electorales y no electorales, siempre que su actuación incida en la materia electoral.

Sujetos todos ellos que se caracterizan por ser titulares de esos derechos, intereses, deberes, funciones o atribuciones de naturaleza político-electoral y que, por ende, los únicos legitimados en la causa para comparecer, como partes, en el proceso o juicio electoral, antes denominado contencioso electoral, justicia electoral o sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Cabe recordar que Guillermo Cabanellas, al sostener la autonomía del Derecho Laboral aducía, como cuarta y última causa para este efecto, la influencia que ha ejercido la materia que pretende ser autónoma, modificando conceptos en las restantes ramas del Derecho, lo cual se satisface también, sin duda alguna, en el ámbito del Derecho Procesal 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, en tanto que la segunda es la que deduce el juzgador a partir de hechos comprobados.²³

De la prueba documental, pública y privada, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece literalmente:

²³ Para constatar lo aseverado basta consultar, en vía de ejemplo, lo dispuesto en el artículo 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

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.

Múltiples y variadas son las definiciones que se proporcionan del documento; sin embargo, por su amplitud, a pesar de su aparente anacronismo, cabe citar el siguiente concepto de documento:

...toda cosa que tiene algo escrito con sentido inteligible... mediante la cual 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... madera, tierra cocida como lo hicieron los asirios en épocas remotas... 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.²⁴

A diferencia de lo expuesto, en el Derecho Procesal Electoral federal, al escrito de protesta, que por su origen, contenido y características, debería ser clasificado o naturalizado 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. 51, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral –LGSMIME–), lo cual significa que jurídicamente asume la naturaleza de prueba presuncional, por disposición de la ley, y no estrictamente la de prueba documental privada.

²⁴ Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, vigésima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D.F., 1991, p. 287.

De los documentos expedidos por los fedatarios públicos, con independencia de su contenido y valor probatorio, comúnmente no es motivo de controversia sustentar su naturaleza documental y menos aún su carácter de documento público; sin embargo, en la esfera del Derecho Procesal Electoral únicamente se acepta esta verdad si en dichos instrumentos se asientan hechos u omisiones cuya realización le conste al fedatario público; en caso contrario, se les naturaliza legalmente como documentos privados, teniendo presente que éstos son todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones, expresadas en el respectivo escrito de comparecencia (Art. 14, párrafo 4, inciso *d*) y párrafo 5, de la LGSMIME).

Por disposición legal expresa, únicamente se admiten como pruebas técnicas las fotografías y demás medios de reproducción de imágenes, así como otros elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, siempre que se pueda desahogar la prueba sin necesidad de peritos o aparatos especializados que no estén al alcance del órgano competente para resolver (Art. 14, párrafo 6, de la LGSMIME).

Asimismo, la prueba pericial sólo puede ser ofrecida y admitida en juicios y recursos no vinculados con el procedimiento electoral y sus resultados, en tanto que la prueba confesional y la testimonial sí son admisibles, siempre que las declaraciones consten en acta formulada ante fedatario público, que las haya recibido directamente de los declarantes, quienes deben quedar debidamente identificados, además de dejar asentada la razón de su dicho (Art. 14, párrafos 2 y 7, de la LGSMIME).

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 de Derecho Probatorio, que las tornan distintas a las de las demás áreas del Derecho adjetivo.

Por otra parte, es también regla común, en las diversas ramas del Derecho Procesal, que las actuaciones jurisdiccionales se deben realizar exclusivamente en días y horas útiles o hábiles, para lo cual señala el legislador cuáles días y horas tienen esta naturaleza jurídica, sin mengua de autorizar al juzgador a efectuar, de manera excepcional, las habilitaciones

necesarias para casos urgentes. En consecuencia, se establece la prohibición expresa de incluir, en el cómputo de los plazos, los días y horas inútiles o inhábiles.²⁵

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral las disposiciones son diversas porque, por regla, “Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas” (Art. 7, párrafo1).

El bosquejado análisis comparativo podría continuar, pero la conclusión final sería la misma, el proceso o juicio electoral se rige por sus propias y particulares normas jurídicas, diversas en muchos aspectos a las reglas adjetivas correspondientes a otras ramas del Derecho sustantivo y adjetivo, lo cual contribuye a sostener válidamente la postulada autonomía normativa o legislativa del Derecho Procesal Electoral, renglón en el cual es importante recordar que toda rama jurídica que pretenda su autonomía debe tener instituciones y principios propios, aun cuando “... 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...”²⁶

Es oportuno destacar que el Derecho Procesal Electoral se caracteriza también por estar regido por el principio de publicidad, especialmente trascendental en la etapa procesal denominada juicio, en estricto sentido jurídico procesal, ya que por disposición legal, la sentencia se debe emitir en sesión pública, a la que tienen acceso libre las partes litigantes y todas las personas interesadas, ya por curiosidad, por razones políticas, jurídicas, sociales, académicas o de cualquier otra naturaleza.

Con esta práctica legalmente impuesta de publicidad, actualmente identificada con la voz en boga: “transparencia”, como si esta circunstancia fuese una auténtica novedad del Derecho de finales del siglo XX; se entrega la elaboración del acto jurisdiccional por excelencia, del más

²⁵ Sólo en vía de ejemplo se recomienda la lectura cuidadosa de los artículos 281, 282 y 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

²⁶ José Barroso Figueroa, *La autonomía del Derecho de Familia*, en: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo XVII, No. 68, octubre-diciembre de 1967, México, D.F., p. 835.

importante acto en la delicada función estatal de juzgar, al inmediato y directo conocimiento no sólo de las partes, sino del público en general, entre el que cabe destacar la presencia de los trabajadores al servicio de los medios de comunicación social o colectiva.

Incluso, en la cotidiana actividad jurisdiccional actual, se ha asumido la práctica de transmitir, “en vivo”, primero por conducto del canal de televisión del Congreso de la Unión y ahora por el canal de televisión del Poder Judicial de la Federación, las sesiones públicas de la Sala Superior del TEPJF.

Además, después de concluida la respectiva sesión pública de resolución, en la Sala Superior y en las Salas Regionales del TEPJF se ha asumido, conservado y fortalecido la práctica de colocar, en los estrados físicos, a disposición del público en general y de los representantes de los medios masivos de comunicación social, de manera especial, una copia de cada sentencia, cuyo texto se incorpora a la página que en Internet tiene el TEPJF, en la cual se publican también, de manera particular, los autos de turno de los expedientes, así como los acuerdos de los Magistrados durante la instrucción de los juicios y recursos.

La misma publicidad se hace ahora en los estrados electrónicos de la Sala Superior del TEPJF.

De la vigencia de este principio de publicidad del acto más importante de la función estatal de impartir 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 el profesor García Ramírez que “Este acceso de la opinión a la justicia electoral constituye, verdaderamente, un dato de la democracia”.²⁷

En cambio, cabe recordar que la regla que rige la función resolutoria 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, sobre todo, del público en general.

²⁷ Sergio García Ramírez, *La apelación en el... op. cit.*, p. 95.

Otro principio característico del Derecho Procesal Electoral es el de concentración, toda vez que el Tribunal Electoral, con independencia de que actúe en única instancia o bien como tribunal biinstancial o como medio de control constitucional o de convencionalidad, también de única o segunda instancia, respecto de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades y partidos políticos, federales y/o locales, en materia electoral, en todos los juicios y recursos de su competencia debe sustanciar y resolver dentro de plazos excesivamente breves.

A lo cual se debe adicionar que en el ejercicio de esta función jurisdiccional, por su propia naturaleza, no puede ni debe haber rezago, tanto en la instrucción como en el juicio o sentencia; todos y cada uno de los juicios o recursos sometidos al conocimiento y decisión del tribunal electoral deben ser instruidos y resueltos rápida y correctamente, sin excepción alguna.

De los analizados principios procesales es conveniente mencionar uno de los que caracterizan al Derecho Procesal dispositivo, como es indiscutiblemente el de igualdad procesal entre las partes, que conforme a una reflexión crítica, puede ser considerada en los siguientes términos:

(es)... 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...²⁸

Este principio ha sido incorporado al texto del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo artículo 3° establece:

²⁸ José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, D.F., 1991, p. 11.

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 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 los excesos del sistema procesal dispositivo surgió el moderno proceso publicista que, a juicio del maestro Gómez Lara:

...sirvió para aliviar los excesos a que... había llegado... 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...²⁹

Una de las instituciones propias de la tendencia socializadora del Derecho Procesal, que caracteriza al proceso publicista, es la suplencia de la queja, la cual, en opinión del profesor Gómez Lara, "...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..." por las partes.³⁰

Pues bien, en el ámbito del Derecho Procesal Electoral, el artículo 23 de la LGSMIME establece con todas sus letras que, al resolver los medios de impugnación previstos en esa ley, la Sala competente

²⁹ Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, octava edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, D.F., 1990, p. 77.

³⁰ *Ibíd.*, p. 79.

del TEPJF debe suplir las deficiencias u omisiones en la expresión de los conceptos de agravio contenidos en la demanda, siempre que éstos puedan ser deducidos de los hechos expuestos.

Por otra parte, si el impugnante omite señalar los preceptos legales presuntamente violados o los cita de manera equivocada, al dictar sentencia, la Sala del conocimiento tiene la necesidad jurídica de tomar en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto controvertido.

Esta disposición legal hace evidente que la legislación procesal electoral ha incorporado a sus específicas normas jurídicas la comentada institución de la suplencia ante la deficiente expresión de conceptos de agravio, con sus particulares motivos, características y limitaciones, sin que se pueda argumentar, por regla, que es para tutelar el interés jurídico de personas torpes o de clases sociales desvalidas, ya que los principales legitimados para interponer los medios de impugnación electoral son los partidos políticos y, excepcionalmente, las organizaciones y agrupaciones políticas, sujetos de Derecho que no son personas físicas o individuales, tampoco torpes y menos aún susceptibles de ser ubicados en el seno de una clase social desvalida o económicamente débil; afirmar lo contrario sería atentar contra el más elemental principio lógico-jurídico.³¹

Otra nota característica de la suplencia en materia electoral es que únicamente procede en tres hipótesis específicas legalmente acotadas, a saber: 1) Cuando el actor omite señalar en su escrito de impugnación los preceptos jurídicos presuntamente violados; 2) Si el actor invoca de manera equivocada los preceptos presuntamente infringidos, y 3) Cuando el impugnante incurre en deficiencias u omisiones al expresar sus conceptos de agravio, siempre que éstos puedan ser deducidos de los hechos narrados en la demanda.

De lo expuesto 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 errónea, resulta realmente intrascendente, porque el órgano jurisdiccional tiene la necesidad jurídica

³¹ Por el tratamiento especial que se otorga a los ciudadanos, en el contexto del Derecho Procesal Electoral, su caso se explica en líneas posteriores.

de resolver como en Derecho corresponda, debiendo aplicar las disposiciones que resulten aplicables al caso concreto controvertido, pues esta actuación no significa sino la observancia estricta 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 de la deficiente expresión de agravios sí ofrece complicaciones, las que empiezan por determinar el sentido que el legislador electoral quiso dar a la expresión legal "...deficiencias u omisiones en los agravios...", porque, 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...".³²

Como 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...".³³

Al aceptar en esencia el segundo significado propuesto por el maestro Eduardo Pallares, la SCJN ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

Agravios en la revisión. 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.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Apéndice de 1995. Tomo VI. Parte HO. p. 760. Instancia: Segunda Sala.

³² Eduardo Pallares, *op. cit.*, p. 74.

³³ *Idem.*

De esta tesis de jurisprudencia se ha derivado una conclusión sumamente estricta, al sustentar que, conforme a la técnica jurídica, para expresar conceptos de agravio se deben satisfacer tres requisitos *sine qua non*, como son: 1) Precisar en general el acto o resolución que causa agravio o bien la parte específica que lesiona los derechos o intereses jurídicos del impugnante; 2) Citar los preceptos de Derecho que han sido infringidos, bien por su indebida aplicación o por no haberlos aplicado al caso concreto siendo aplicables, y 3) Finalmente, se deben expresar los razonamientos lógico-jurídicos por los que el impugnante arriba a la conclusión de que existe dicha infracción al orden normativo.

Cabe insistir, respecto del analizado tercer supuesto de procedibilidad, que la institución de la suplencia, ante la deficiente expresión de conceptos de agravio, sólo es aplicable cuando, sin omitir la narración de hechos en la demanda, el impugnante no es suficientemente claro al expresar los argumentos de hecho y de Derecho que sustentan su pretensión o simple y llanamente cuando los omite, cuando no los expresa.

Así se establece literalmente en el citado artículo 23, párrafo 1, de la LGSMIME; cuyo texto es el siguiente:

Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

La conclusión precedente se corrobora si se tiene en mente que el artículo 9, párrafo 3, de la LGSMIME, literalmente establece: “También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno”.

Conforme a la jurisprudencia actual, sólo se requiere expresar la causa de pedir para que las Salas del Tribunal asuman el conocimiento y resuelvan el fondo de la litis planteada; claro está, siempre que estén satisfechos los demás requisitos de procedibilidad o presupuestos procesales.

Situación especial se presenta en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para los casos relativos a

la expedición de la credencial para votar, así como para la inclusión o exclusión de las listas nominales de electores, en los cuales no sólo existe la institución de la suplencia y se impone a las Salas del Tribunal el deber de aplicarla, sino que se va más allá, por mandato del legislador, porque es el propio IFE, ahora INE, es decir, la autoridad demandada o responsable *in genere*, el que debe elaborar el escrito de impugnación, con todos los requisitos legalmente establecidos, los cuales deben estar a disposición de "...los ciudadanos interesados ...en las oficinas del Registro Federal de Electores... para (su) interposición ..." (Art. 187, párrafo 6, del CFIPE).

Es ésta, precisamente, otra institución tuteladora de los derechos político-electorales del ciudadano, individualmente considerado, que resulta 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 metafórico y gigantesco árbol jurídico o 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, a fin de garantizar que todo posible quebrantamiento del orden jurídico sea impugnado mediante el ejercicio de la respectiva acción electoral y reparado en la sentencia que declare modificado, revocado o anulado el acto, resolución o procedimiento electoral impugnado, al no estar ajustado a Derecho, caso en el cual el propio órgano jurisdiccional está facultado para emitir incluso el nuevo acto o resolución, siempre que ello sea factible, o bien debe especificar la manera, términos y plazo, conforme a los cuales la demandada o responsable debe actuar, para acatar y cumplir puntualmente la sentencia.

Desde el punto de vista sociológico, la autonomía del Derecho Procesal Electoral significa el sistemático y real acotamiento de la actividad político-electoral dentro del ámbito del Derecho, para acabar con los antijurídicos conflictos poselectorales, a fin de sustituir la resistencia civil por la impugnación jurídica, para garantizar, en especial, el libre y eficaz ejercicio de los derechos político-electorales, el cumplimiento de los correlativos deberes y, en general, la observancia del vigente sistema jurídico electoral mexicano, con la consecuente seguridad jurídica y estabilidad social.

Sin embargo, el aspecto pragmático no es el único ni más importante, es pertinente y necesario retornar, así sea de manera breve, al aspecto científico de la materia, ámbito en el cual se debe advertir que, sin merma de la incontrovertible unidad del Derecho, de su carácter monolítico, cada una de sus ramas o apartados exige su particular explicación, su específica disciplina, su análisis especializado, así como la construcción sistemática de sus propios principios, que se ubican en un plano intermedio, antes de ascender a los principios generales del Derecho, todo lo cual es atendible, fácilmente aceptable, cuando las normas jurídicas que constituyen esa rama jurídica en especial son aplicables a un determinado y específico ámbito de la realidad social, del cual no se ocupa alguna otra rama del Derecho, como sin duda acontece en este caso concreto, con el Derecho Procesal Electoral.

Finalmente cabe decir que la propuesta autonomía del Derecho Procesal Electoral de ninguna manera significa ni podría significar la existencia independiente de esta materia; no se puede concebir siquiera la idea de su existencia aislada; la propuesta autonomía sólo es pragmática, con fines legislativos, porque debe haber un Código o Ley Federal del Proceso Electoral, bien utilizada la palabra “proceso”, en su estricta acepción jurídica, no con equívocos.

Esta autonomía es también con efectos jurisdiccionales, normativos y prácticos, dado que en el respectivo ordenamiento legal es necesario sistematizar la normativa del proceso electoral en general, así como las reglas especiales de los medios de impugnación; se debe buscar la unidad de la impugnación y de los auténticos recursos procesales, así como de los medios de control de constitucionalidad y de convencionalidad, superando el vigente “sistema de medios de impugnación en materia electoral” que ha devenido en un “sistema asistemático”, sin ofensa de la Lógica en el uso de la expresión.

La autonomía propuesta tiene también fines didácticos, porque la asignatura se debe impartir con su específico y sistematizado contenido, en las escuelas y facultades de enseñanza superior y de postgrado en las que se estudia el Derecho de manera especializada y seria.

En el aspecto científico la autonomía implica la necesidad de tener libros, tratados, ensayos, monografías, estudios en general, profundos, serios, reflexivos, críticos y propositivos, que puedan servir de apoyo

a los profesionales del Derecho que asesoran a los interesados, sean ciudadanos individualmente considerados o jurídica y políticamente organizados, así como a los profesionales del Derecho que tienen la alta responsabilidad de organizar, realizar y calificar las elecciones; sin olvidar a los que integran los órganos de impartición de justicia, que tienen a su cargo la responsabilidad de resolver los litigios político-electorales y proporcionar seguridad jurídica, certeza y paz social, indispensables en todo Estado de Derecho democrático.

El Derecho Electoral y el Derecho Procesal Electoral son indispensables para una ordenada convivencia social en democracia integral: económica, política y social.

Esta publicación se imprimió en abril de 2014
en la Coordinación de Comunicación Social
del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 100 ejemplares.