

## EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

### BREVE PANORAMA Y REFLEXIONES

Fernando FLORES GARCÍA

**SUMARIO:** I. *El sufragio.* II. *El derecho electoral. Su evolución e importancia.* III. *Divisiones del derecho electoral.* IV. *Comentarios sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.* V. *Bibliografía.*

#### I. EL SUFRAGIO

Resulta un tema vital y prioritario para la mayoría de los países del mundo occidental y en naciones de otras latitudes que se rigen por un régimen constitucional y utilizan la fórmula democrática por antonomasia de la elección popular, para integrar los sectores primordiales del aparato gubernamental, ya sea que proceda para constituir dos de los poderes característicos: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, o bien, como sucede en otros lares donde el sufragio es la ruta empleada para alcanzar también la judicatura.<sup>1</sup>

#### II. EL DERECHO ELECTORAL. SU EVOLUCIÓN E IMPORTANCIA

Es irrebatible la función social del derecho, como el aparato normativo vital e imprescindible de toda agrupación consciente, racional de hombres, no sólo para su sobrevivencia, sino con miras y propósitos progresistas, dotado de un basamento ético, que a través de la reglamentación de la conducta de sus miembros pugna por alcanzar los valores supremos de la criatura humana y de la colectividad, como en incansa-

<sup>1</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Levene hijo, Ricardo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Guillersus Kraft Ltda., 1945, tomo I, pp. 271-273. Donde se apuntan antecedentes romanos, en Francia durante la Revolución, en Argentina y en algunos lugares, a raíz de una azonada triunfante. "Han sido dos Repúblicas federales (los Estados Unidos y Suiza) los países donde la elección popular de los jueces ha alcanzado mayor arraigo, aunque con muy diferentes resultados".

ble y reiterada expresión he manifestado antes, y cuya simple enumeración nos emociona y que confío venza y convenza hasta a los escépticos recalcitrantes; dichos valores son: la paz, la libertad, la igualdad, la equidad, el orden, el bien común, la seguridad jurídica, la dignidad humana y la justicia.

No hay sociedad humana racionalmente organizada que carezca o pueda prescindir de este instrumento regulador de los actos individuales o de relación de sus integrantes, ni ser capaz o de mínima inteligencia y sensibilidad que no reconozca esa altísima y bella teleología del derecho.

Sentada esa primigenia premisa, pasaremos a recordar que compartimos el pensamiento sobre este particular, del más grande e imaginativo genio jurídico del siglo que agoniza, Kelsen, de que el derecho es uno solo y es derecho público;<sup>2</sup> atento, además, de su creador y de su destinatario común y final, de sus finalidades, y de su marcha ascendente, progresiva y trascendente en cualquier evento de la vida social.

Empero, por razones políticas, por cuestiones de oportunidad y aun de moda, por descubrimientos y avances técnico-científicos, por ventajas didácticas y por otra serie de argumentos históricos o de actualidad, abundan las "ramas", las divisiones del saber jurídico. Sería interminable la lista de los "nuevos" campos de la normatividad jurídica, sin tomar en cuenta la interminable lista de los "nuevos derechos" que se anuncian y que, sin duda, algún día llegarán como sectores "independientes" y "autónomos" de la jurisprudencia.

Entre tales áreas se encuentra el derecho electoral, que poco a poco ha ido ganando terreno propio, gracias a su creciente estudio y sistematización.

Naturalmente, el objeto de su preceptiva es casi tan arcaico como la aparición de las manifestaciones primarias de asociación de los hombres, en su intento por pasar de la fuerza física, del que ejerce brutal hegemonía sobre los demás,<sup>3</sup> a un fenómeno de la democracia directa, y, más tarde, al de la representatividad de la voluntad mayoritaria.

En nuestro país, lograda la independencia política, se han sucedido las disposiciones legales, alternando con los movimientos armados para llegar al poder político. Es en las últimas décadas en que por ventura han cesado las azonadas y los levantamientos militares, que han sido

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legas Lacambra, Madrid, Editorial Labor, 1934, p. 108.

<sup>3</sup> Lafargue, Pablo, *Idea de la justicia y del bien*, 4a. ed., Barcelona, Editorial Barcelona, 1973, p. 92. Bellot: "En la infancia de las sociedades, la fuerza individual ha sido el único medio de que disponía el hombre para defender sus intereses privados".

narrados y comentados de manera exhaustiva por historiadores y polílogos lo que me releva de tratarlos aquí.

El enfoque de este ensayo será el analizar los más recientes catálogos legislativos electorales, sin dejar de tomar en consideración que la importancia del fenómeno del sufragio es de sí no únicamente ardiente y polémico, sino por lógica conflictivo. Y, ya, dentro de las pugnas de intereses surgidos, las soluciones que se dan, tendrán que ser combatidas con fuego y pasión; las resoluciones dictadas habrán de ser impugnadas, recurridas, con el más vivo interés, aunque también con vigor y fiereza; pues, que duda cabe, desemboca en la lucha por el poder.

Desde antes de la convocatoria para elecciones a los cargos públicos, los intereses, siempre los intereses (no todos sanos y muchísimo menos altruistas), se avivan y preparan la “campaña” (perdón por el empleo de vocabulario bélico), se aprestan para la “batalla” (otra vez pido excusas); alistan su “estrategia” y escogen a los que la encabecen y dirijan a los “combatientes” subalternos. Todos los partidos políticos<sup>4</sup> “en pugna” anuncian su correspondiente victoria y ningún aspirante acepta la superioridad o siquiera las virtudes o cualidades de sus adversarios (en forma tal que para un espectador neutral el vencedor no será sino uno de esos candidatos contendientes con sus respectivas lacras) y ni por asomo se admite de antemano la “derrota”, sino que se advierte a sus partidarios y al público en general, que de ocurrir aquélla se deberá indubitablemente al “fraude” perpetrado por sus “adversarios” perversos, corruptos y tramposos.<sup>5</sup> La misma tonada de hace años y más años.

Y siguen las versiones acostumbradas de los grupos políticos (que para consuelo, no son propias y exclusivas de nuestra nación, sino que su uso es tan extendido que cuesta un improbo esfuerzo encontrar algún país donde no se practiquen): acusaciones múltiples de equívocos, lagunas (océanos de la ley electoral; vicios y defectos en el padrón de electores; personal insuficiente e incapaz en la maquinaria administrativa

\* Acosta Romero, Miguel, *Los partidos políticos*. En ponencia presentada ante el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Electoral, p. 1, concibe al partido político de esta manera: “Partido (del latín *pars*, parte) designa a un grupo de ciudadanos unidos por las mismas ideas, que intentan la imposición de sus concepciones políticas”; para Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, hay que recordar el origen electoral y parlamentario de los partidos, así como la intervención de organismos externos, pp. 16 a 29.

5 Resulta algo más que incomprensible que se sostenga que en la resolución de los recursos legales electorales no hay pugna de intereses, no hay litigio, y menos proceso.

antes y en el momento de las elecciones; lamentos de abstención de votantes, etcétera.

Luego, esto es lo infalible, la utilización de recursos, de reclamos, de impugnaciones, con todos los matices imaginables; algunos no apegados a la verdad sino simulados pretextos, olvidando la lealtad, buena fe y probidad de los litigantes en el proceso. ¿O, es que en el proceso electoral no deben regir esos principios?

Todo ello se explica, nunca se justifica, porque como ya se dijo, es la lucha por el poder; y con el empleo de los procesos impugnativos electorales debiera culminar y resolverse esa conflictiva, por un cauce legal, donde se demuestre que el candidato mejor, con el sostén de una plataforma e ideario superior; y, sobre todo, que objetivamente haya recibido la mayoría de sufragios, sea el que llegue a los cargos de responsabilidad pública. Empero, se volverá a iniciar y a recomenzar el cielo de reclamos, quejas, notas y editoriales agresivos y tendenciosos, con un tesón interminable, digno de una mejor táctica política.

### III. DIVISIONES DEL DERECHO ELECTORAL

Entendido el derecho electoral como la porción del derecho objetivo, constituido por un conjunto de normas que regulan el fenómeno del sufragio, como medio democrático para acceder al poder público, cabe distinguir (tal como lo apunta el pensamiento lúcido de Carnelutti) que esa normativa electoral puede englobar las reglas materiales, que establecen derechos subjetivos, imponen obligaciones y determinan los requisitos del mandato jurídico que tiene como propósito la composición de manera directa<sup>6</sup> los conflictos, que entrando en el campo electoral, están en relación con las votaciones o sufragios para elegir a los titulares de los poderes públicos. Las reglas sustanciales señalan quiénes tienen las facultades y aquellos que estarán sujetos al deber jurídico, indicando la solución jurídica que debe darse al litigio que hipotéticamente surja.

En contraposición a esos mandatos (personalmente preferiría hablar de complementación) existen reglas que no componen directamente el conflicto de intereses y son las normas instrumentales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Irapuato, Gto., Orlando Cárdenas Editor y Distribuidor, tomo I, p. 57.

<sup>7</sup> *Idem*.

De manera nítida y contundente, el propio profesor italiano explica:

La distinción entre normas materiales e instrumentales se plantea, pues, desde el punto de vista de la diversa finalidad a que sirven: las normas materiales componen inmediatamente un conflicto de intereses, imponiendo una obligación y atribuyendo un derecho (objetivo); las normas instrumentales lo componen mediamente, atribuyendo un poder (de componerlo) e imponiendo correlativamente una sujeción.<sup>8</sup>

Continúa el profesor de la Universidad de Roma, en su esclarecedora argumentación:

Tanto las normas instrumentales como las materiales consisten en una regla, o sea en la posición de una relación entre dos hechos: si ha sucedido un hecho, de él debe derivar otro. Por tanto, una y otra constan de dos miembros: la hipótesis o supuesto, y la tesis o estatución.<sup>9</sup>

Lo que difiere en las normas materiales y en las instrumentales es el contenido de la tesis. La norma material dice: "si un fundo está rodeado por otros, deberá dejarle paso a la vía pública, el fundo colindante del que sea más corto el acceso". La norma instrumental señala en cambio: "si un fundo está rodeado por otros, el juez decidirá cómo haya de tener acceso a la vía pública". En ambos casos, la hipótesis implica un conflicto de intereses, pero en el primero la tesis lo resuelve, mientras que en el segundo constituye sólo un medio para su solución [...] las normas instrumentales contienen mandatos concretos, mientras que en las materiales lo son abstractos o hipotéticos [...] Conviene insistir en la observación de que si el mandato abstracto tiene sobre el concreto la ventaja de conseguir una mayor estabilidad de las relaciones sociales, tiene el inconveniente de desplegar una menor eficacia para el caso singular.<sup>10</sup>

Con un espíritu de osadía, hemos querido comprender, a través de un símil, la diversa función componedora de las reglas materiales o sustanciales, por una parte; y las normas instrumentales, adjetivas o procesales, por otra.

Sabido es que el derecho objetivo es un sistema que pertenece al mundo del deber ser, y que las reglas materiales ventilan la lid de intereses jurídicos en forma inmediata y directa mediante una fórmula abstracta. Así, el Código Civil o el catálogo penal, que contienen pre-

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 57-58.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>10</sup> *Idem*.

ceptos que imponen obligaciones y confieren derechos, previene, *v. gr.*: el comprador debe pagar, en el contrato de compraventa, un precio cierto y en dinero, creando una relación en la que se otorga un crédito en favor del vendedor, y una condición de sujeción del comprador consiste en el pago. En esta forma se previene y está resuelta la hipotética confrontación de intereses de manera, insistimos, que se configura el supuesto jurídico de carácter sustancial. Circunstancia que nos lleva a pensar que en la vida real esta solución ha de darse por millones, en la mayoría generalizada de las compraventas. Si ocurriese lo contrario, no se darían a basto los tribunales de este abrumado orbe.

Empero, hay, sin duda alguna, también un número importante de casos en que no se cumple, en que se viola, en que no se acata la disposición legal, sustantiva, material o primaria (primera en su aplicación) al aparecer la vinculación jurídica. Representaría la primera "trinchera" o defensa jurídica para mantener el orden y la paz sociales.

Ante estas circunstancias de incumplimiento fáctico, el régimen legal no puede permitir que el quebrantamiento persista y lleve a la inestabilidad y al caos de las personas entre quienes rige. Para eso, decimos nosotros, ha estructurado una norma procesal adjetiva, instrumental o secundaria (en cuanto al orden cronológico de su aplicación) o segunda "trinchera", que permita que imponga la característica impostergable e irrenunciable del aparato jurídico, al reglamentar de manera concreta, leal y recta, justa y pacífica, para solucionar de manera mediata e indirecta, pero, *eso sí*, efectiva, los conflictos que no pudo componer en primer término la regla material.

No en balde es valedera aquella afirmación equilibrada, a la vez que rotunda, de Calamandrei, otro de los gigantes del procesalismo italiano, de que el eficaz cumplimiento de la sentencia judicial supone el acatamiento y la base última del respeto a la tarea social del derecho mismo en su plenitud y en su cabalidad.

Entendida en estos términos, es de aplicarse al tronco común del derecho electoral, la subdivisión entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, a pesar de que no haya entre ese binomio una separación legislativa más o menos marcada, tal como opera en otras áreas jurídicas, a semejanza de como ocurre, por ejemplo, en las materias civil, penal o administrativa, sino que la mayor parte, por no hablar de la totalidad de los ya numerosos catálogos legales electorales nuestros, han contenido una composición mixta, un entrecruce de normas sustantivas

y adjetivas, cuando no, con el agregado de preceptos orgánicos, creando y ordenando cuerpos administrativos; y, últimamente, de órganos jurisdiccionales (desde el punto de vista material, aunque no formalmente judiciales) electorales.

En efecto, en el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que ya desde el nombre mezcla lo orgánico con lo procesal), tenemos dicha mixtura. Veamos: capítulo primero, del título segundo: “De los derechos y obligaciones”.

“Artículo 4.1. *Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación* del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.”<sup>11</sup>

Se trata, a todas luces, de una regla sustantiva o material, según apuntamos sus características líneas arriba.

En contraste, observemos el texto del numeral 290 del mismo cuerpo legal: “1. Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en una entidad, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.”

Aquí el supuesto normativo proporciona la solución mediata o indirecta del conflicto de intereses electorales, cuando se dio ya, en lo fáctico, el quebrantamiento (o quizá adecuación al tipo legal) de la norma primaria, artículo 287, que señala las causas de nulidad. Por tanto, el numeral 290 es de carácter adjetivo o procesal.

Por otra parte, en el Código Electoral en vigor se contienen normas que deberían estar en una ley orgánica, como sucede en las de Tribunales del Fueno Común o en la del Poder Judicial de la Federación. En efecto, el artículo 264 declara:

1. El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, a que se refiere el título segundo del libro séptimo de este Código, así como la imposición de las sanciones establecidas en el título tercero del propio libro séptimo.

Adelantándonos un tanto al avance técnico progresivo que a la larga (deseamos y vislumbramos) tenga la legislación electoral en nuestra nación, cabría separar las tres categorías de normas en la regulación futura

<sup>11</sup> Las cursivas son nuestras.

dcl trascendente fenómeno del sufragio popular para acceder a los cargos del gobierno federal, según lo asentado: uno, en un catálogo de normas materiales; otro, de reglas procesales y no únicamente procedimentales, y, por último, una ley orgánica, donde se establezca la estructura y la competencia de los órganos jurisdiccionales o no, que conozcan y den arreglo a los conflictos de leyes en el área electoral.

Se ha aseverado que en la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y la teoría constitucional han delimitado dos tendencias para valorar y solventar las contiendas electorales: una, el control judicial, que es aquel en el que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional; y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se encargan al propio órgano colegiado que es consecuencia o producto de la misma elección (contencioso político o también denominado de autocalificación).<sup>12</sup>

El notable jurista francés Duverger interroga; “si la regularidad de las elecciones puede dar lugar a preguntas: ¿quién las va a juzgar?, ¿quién va a controlar el desarrollo correcto del escrutinio?”<sup>13</sup> Hay dos sistemas posibles: o bien el contencioso electoral está confiado a un tribunal, o bien, está confiado a la misma asamblea que surge de la elección.

El sistema del contencioso jurisdiccional es más lógico, puesto que se trata de cumplir un acto que entra en las atribuciones de un juez. Por esto lo han adoptado muchos países. En Francia, el Consejo Constitucional juzga las elecciones parlamentarias (se trata de un órgano medio político, mitad jurisdiccional); los tribunales administrativos juzgan el contencioso de las elecciones locales (comunales o departamentales). En Gran Bretaña, el control de la regularidad de todas las elecciones pertenece a tribunales ordinarios; el sistema funciona bien por la gran independencia de los magistrados ingleses.

El sistema del contencioso político hace de la asamblea elegida el juez de las elecciones de sus propios miembros. Esto se liga a la idea de la soberanía nacional, que conduce a la soberanía del Parlamento. Entonces parece inadmisible que un juez pueda controlar las elecciones de los miembros del Parlamento. Por esto las elecciones parlamentarias en Francia antes de 1958 eran controladas por el Parlamento, el cual pro-

<sup>12</sup> Flores García, Fernando, “Los recursos en materia electoral”, *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral, Proceso Electoral 1987-1988*, México, 1988, p. 162.

<sup>13</sup> O más bien, ¿quién va a verificar si tuvieron un desarrollo legal y correcto?

cedía a la “verificación de poderes” de sus miembros al comienzo de cada legislatura. En general, las asambleas se preocupan menos, en materia contencioso electoral, de la justicia que de sus preferencias políticas.<sup>14</sup>

Se ha considerado que el contencioso electoral en México parte de la Constitución gaditana, y que tanto en las Constituciones como en las leyes secundarias de la materia se advierte un marcado predominio del principio de la autocalificación electoral, que se ha conservado en la carta magna de Querétaro de 1917, y aún en nuestros días, lo que no deja de censurarse porque el órgano político calificador es juez y es parte.<sup>15</sup>

En la “Introducción” del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*<sup>16</sup> se lee:

Cada ley electoral mexicana ha respondido a las exigencias democráticas de su tiempo y de una sociedad en proceso de desarrollo. Las disposiciones que las han compuesto no tienen vida aislada. Han formado parte de un todo. Cada ordenamiento jurídico electoral, de rango constitucional o derivado de los principios constitucionales que le han dado base y sustento, ha creado su propio marco general, dentro del cual cada norma ha tenido el significado impreso por el sistema legal al que ha pertenecido.

#### IV. COMENTARIOS SOBRE EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Un paso trascendente en la marcha evolutiva de la legislación electoral en nuestro país ha sido la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 14 de agosto de 1990.

El comentario que puede elaborarse acerca de ese conocimiento es todavía un tanto parcial, no exhaustivo y *a priori*, ya que sólo se ha experimentado bajo su vigencia una elección, la de 1991, que comprendió el sufragio de la diputación federal, la del cincuenta por ciento del Senado de la República y la de los representantes de la Asamblea de Distrito Federal. La elección de 1994, que abarcará a todos los enumerados, su-

<sup>14</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, prólogo de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 105 y 106.

<sup>15</sup> Sánchez Bringas, Enrique, “Contencioso electoral”, en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 243.

<sup>16</sup> Edición 1991 de la Secretaría de Gobernación.

mará la de la Presidencia de la República, y no se sabe a ciencia cierta si se regirá por esta codificación electoral, habida cuenta de que nuevamente, y en un fenómeno reiterativo, se ha vuelto a hablar de nuevos cambios y reformas a la legislación sobre trascendente materia.

Es pertinente declarar que los comentarios que se presentan a la consideración del amable lector, son hechos no con afán de crítica sistemática partidista, sino como observaciones de buena fe, y ojalá que positivas, constructivas, con el sincero afán, de este académico, que ha mantenido una conducta seria y equilibrada o como todos los mexicanos que al estudiar la normativa electoral, aspira a su mejora y a su superación máxima posible.

Con acierto Chiovenda,<sup>17</sup> Podetti<sup>18</sup> y Gelsi Bidart,<sup>19</sup> entre otros, hablan de condición jurídica, deberes y derechos, o de un verdadero “estatuto del juez-funcionario”, respectivamente, para referirse a estos aspectos de los atributos de los integrantes de la carrera judicial.

### 1. “Garantías” a los juzgadores

Veamos algunos de los derechos públicos subjetivos, de las facultades, de la tutela legal, de las protecciones, de las seguridades, que se aspira deben garantizar a los funcionarios judiciales, como posibilidades que de manera efectiva y real se les otorguen y que no sólo queden traducidas en promesas, formales y hasta solemnes, pero que lamentablemente parecen ilusorias e inalcanzables.

Sobre este punto, necesitamos aclarar que en esta ocasión pretendemos abarcar aspectos que antes habíamos dejado en el tintero, ya que antes, únicamente<sup>20</sup> incluíamos en este sector, las “garantías” económicas, la independencia judicial, la inamovilidad y las “garantías honoríficas”.

No obstante, pensamos que puede darse una noción más completa con un cuadro que subdividiese esas protecciones a los juzgadores y que englobe a las garantías funcionales, económicas, honoríficas y disciplinarias.

Refirámonos en primer lugar a las

<sup>17</sup> Chiovenda, José, *Principios de derecho procesal civil*, t. I, p. 556.

<sup>18</sup> Podetti, Ramiro, *Teoría y técnica de proceso civil y trilogía estructural de la ciencia del proceso civil*, Buenos Aires, Ediar Editores, 1963, pp. 168 a 173.

<sup>19</sup> Gelsi Bidart, Adolfo, “La carrera judicial en el Uruguay”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre, 1960, p. 392.

<sup>20</sup> En el mismo sentido se proclamaba Alcalá-Zamora y Castillo Levene, Ricardo hijo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Ediar, s./f., tomo I, pp. 277, 283.

## 2. “Garantías” funcionales

Un requisito esencial para una efectiva administración de justicia es la independencia judicial. Ensor sostiene que lo primero que se exige de una magistratura es que sea independiente: que no estén sus miembros al alcance de la influencia ni del gobierno, ni de los partidos políticos, ni de otros poderes de hecho que contra ellos puedan ejercerse. ¿Cómo admitir que el nombramiento (o el ascenso) de un juez obedezca a motivos políticos?<sup>21</sup>

La independencia de los jueces, esto es —afirmaba Clamandrei—, “el principio institucional por el cual, en el momento en que juzgan, deben sentirse libres de toda subordinación jerárquica, es un duro privilegio que impone a quien lo disfruta el valor de responder de sus actos sin esconderse tras la cómoda pantalla de la orden del superior”.<sup>22</sup>

El juez no debe sentirse amenazado en su función, para ello debe protegerse contra todo intento de desviarle del cumplimiento estricto y escrupuloso de su deber, provenga de quien provenga y sea cual fuere la forma que revista.<sup>23</sup>

Así, hay una incompatibilidad sicológica entre el oficio de legislar y el de actuar la ley: incompatibilidad todavía mayor, sostiene Chiovenza, que se presenta entre el oficio del administrador y el oficio jurisdiccional, porque aquél puede estar dominado por la consideración del interés del Estado.<sup>24</sup>

Para los inolvidables Castillo Larrañaga y De Pina, el papel que los órganos del Ejecutivo realizan con relación a la justicia no les autoriza para inmiscuirse en la esfera de lo jurisdiccional: la administración pública debe servir al Poder Judicial, pero no le manda.<sup>25</sup>

De aquí, apunta Chiovenza, la conveniencia de que la función jurisdiccional sea confiada a órganos autónomos, independientes, para que el que aplica la ley no siga más norma que la que él estima ser la voluntad de la ley conforme a su ciencia y conciencia.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Ensor, R. C. K., *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, trad. de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, 1935, pp. 100 y 117.

<sup>22</sup> Calamandrei, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado*, Madrid, 1936, p. 127.

<sup>23</sup> Alcalá-Zamora, *Derecho procesal penal*, cit. tomo I, p. 279.

<sup>24</sup> Chiovenza, *Principios de derecho procesal civil*, citado, tomo I, p. 358.

<sup>25</sup> Castillo Larrañaga, José y De Pina, Rafael, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, 1966, p. 72.

<sup>26</sup> Chiovenza, *op. cit.*, nota 24.

Si un acto jurídico cualquiera puede ser invalidado en caso de mediar violencia física o moral, ¿qué sanción valdría señalar a la situación crítica y agresiva que amenace al juez en su función pública?

No sólo debe ser la función del juez independiente de la influencia de organismos externos, sino de los elementos de la propia judicatura que ocupan los cargos superiores, que pretendieran aconsejar, insinuar, intimidar a los inferiores con el pretexto de la jerarquía administrativa o disciplinaria. Es necesario que todos los jueces resuelvan siempre los asuntos que se ventilan ante ellos con el mismo grado de libertad y de respeto establecido por la ley.<sup>27</sup>

Calamandrei remarcaba que en “el sistema de la legalidad, fundado sobre la división de poderes, la justicia debe quedar rigurosamente separada de la política. La política precede a la ley: es el penoso trabajo de donde nace la ley. Pero una vez nacida la ley, sólo en ella debe fijarse el juez”.<sup>28</sup>

El notable jurista italiano Redenti,<sup>29</sup> comulga con este principio imprescindible de la independencia judicial, cuando consigna la protección que requiere el juez contra el peligro de injerencias e influencias de otros órganos u oficios o de otros personajes en la administración de justicia, cuyos miembros deben estar inmunes o inmunizados en lo posible, de toda contaminación política.

Naturalmente, dada la proliferación de facultades que se confieren al Poder Ejecutivo en el Estado moderno, la mayoría de las referencias se hacen acerca de su injerencia desorbitada en la esfera judicial.

Siempre que el Poder Ejecutivo tenga el deber de exigir obediencia, sostiene Becerra Bautista, impone la subordinación, que es su garantía y su sanción, pero cuando impone esta subordinación a los que no tiene derecho a mandar, parece que se reserva la facultad de someterlos indirectamente a sus mandatos, y por ello corrompe en su mismo origen la autoridad que les delega.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Flores García, Fernando, *Implantación de la carrera judicial*, México, 1960, p. 4. También, Flores García, Fernando, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre, 1960, p. 358; así como en *Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, Facultad de Derecho e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, 1960, p. 358.

<sup>28</sup> Calamandrei, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado*, cit. p. 242.

<sup>29</sup> Redenti, Enrico, *Derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1957, tomo I, pp. 38-39.

<sup>30</sup> Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, 1962, libro primero, p. 202.

En ocasiones esa intervención recibe un nombre ya consagrado por la práctica, como indica Trinidad García,<sup>31</sup> y que es el de “consigna”. Sobre ellas y sobre las presiones ejercidas a través de la fuerza o influencia política, Cervantes Ahumada<sup>32</sup> ha dicho que en la gran centralización del poder que padece la República, los hombres han perdido el sentido de su propio valer, y cuando hay un interés político, jueces y magistrados olvidan su dignidad y adivinan lo que creen que es la consigna.

El profesor de la Escuela Libre de Derecho de México, Ortega,<sup>33</sup> al contestar una encuesta periodística, expresó que encontramos jueces que son incorruptibles, pero sí obsecuentes y muy sensibles a la influencia política y al interés de las autoridades administrativas.

Tampoco puede pasar inadvertido que el funcionario judicial debe estar amparado contra el impacto y las presiones provocadas por las actividades ilícitas de las partes del proceso; contra las dádivas, ofrecimientos, violencias, amenazas, etcétera, de los justiciables. Por fortuna, en este rengón las disposiciones legales de muchos países previenen y sancionan esta tutela a la independencia funcional de los jueces.<sup>34</sup>

Pasemos ahora a examinar otra garantía funcional del juzgador, que es de profunda significación, aunque todavía su reconocimiento encuentra la resistencia de un pequeño sector; tal es el caso de la inamovilidad judicial.

No basta con dotar a la judicatura de la independencia de la función, sino que el propio juez necesita tener la certeza de que no será removido arbitrariamente su puesto; es preciso asegurar al funcionario judicial, la estabilidad en su empleo. Además, la inamovilidad de los magistrados reposa en motivos de orden público muy respetables, ha dicho Garsonnet, no es como con frecuencia se finge creer, sólo un privilegio del juez sino una garantía establecida a favor del justiciable; no únicamente se establece para favorecer la dignidad del juez, ni en interés de su tranquilidad se le coloca en esa posición envidiable es para que encuentre en su independencia el valor de resistir a las presiones

<sup>31</sup> García, Trinidad, “La justicia en México”, *Excélsior*, 1º de agosto de 1966, p. 18-A.

<sup>32</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, “La justicia en México”, *Excélsior*, 30 de julio de 1966, p. 15-A.

<sup>33</sup> Ortega, Víctor Manuel, “La justicia en México”, *Excélsior*, 29 de julio de 1966, p. 25-A.

<sup>34</sup> Flores García, Fernando, *La carrera judicial*, México, 1967, pp. 265 y 266. Asimismo, en Flores García, Fernando, “La carrera judicial”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XVII, núm. 65, enero-marzo de 1967, pp. 265 y 266.

y amenazas, de cualquier parte que puedan venir y de castigar por ello, a todos los culpables. Desde este punto de vista, el principio de la inamovilidad debe fortalecerse estableciendo en las disposiciones legales, mayores dificultades para el acceso a la judicatura y que impidan conferir funciones irrevocables a personas incapaces de desempeñarlas bien.<sup>35</sup>

Chiovenda estima que entre las garantías concebidas al juez, la de la inamovilidad es la más importante, como que tiende a asegurar prácticamente la independencia de los jueces, respecto del Poder Ejecutivo, no dependiendo los jueces más que de la ley.<sup>36</sup>

El concepto de inamovilidad ha sido motivo de encontradas opiniones doctrinales y posturas legislativas. Para ciertos juristas, la inamovilidad es una investidura vitalicia, que no va en contra de los postulados republicanos, sino que garantiza plenamente el desempeño del encargado de la administración de justicia.

Otro sector de autores opina que no es necesario para lograr la independencia del juez, que sus funciones le sean otorgadas de por vida, y es suficientemente inamovible si tiene la seguridad de que no será despojado de sus funciones antes de que deban cesar de manera regular.<sup>37</sup> Por fin, una tercera idea sobre la inamovilidad judicial, explica Pallares, consiste en que una vez nombrados los jueces, éstos duren en sus funciones mientras no haya causa justificada que exija su retiro o cuando han llegado a determinada edad en que se supone ya no son aptos para ejercer la magistratura.<sup>38</sup>

La carta magna mexicana señalaba esta situación para los jueces federales en el párrafo final del artículo 94: "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, previo el juicio de responsabilidad correspondiente". Y el texto de ese precepto constitucional en la parte conducente disponía que "El Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud".<sup>39</sup> Por fortuna estas inicuas

<sup>35</sup> Garsonnet, citado por Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, 1952, p. 244.

<sup>36</sup> *Principios de derecho procesal civil*, citado, tomo I, pp. 558-559.

<sup>37</sup> Punto de vista que también anota Garsonnet, obra y localización citadas.

<sup>38</sup> *Diccionario de derecho procesal civil*, citado, p. 243.

<sup>39</sup> Anteriormente en México se daba el mismo tratamiento a los jueces del fuero común, pero fue reformado el precepto correspondiente. Sin embargo, posiblemente si el principio de inamovilidad fuera restablecido sobre la base de un mejor sistema de elección de jueces, se obtengan los frutos deseados. Asimismo, paréjenos recomen-

disposiciones se han reformado y ahora el numeral 110 constitucional establece una fórmula mejor.

El tema de la inamovilidad ha sido especialmente atendido por nuestros jurisconsultos; fue discutido en el seno del Congreso Constituyente de 1917, y con excepción de dos votos fue aprobada la inamovilidad en el texto de la Constitución; con prudencia recomendable disponía el artículo 73 que a partir del año de 1923 los funcionarios judiciales del Distrito y territorios federales serían inamovibles, y preceptuaba el artículo 94 que los primeros funcionarios judiciales de la Federación durarían dos años, y a partir de 1923 serían inamovibles; la intención era la de depurar por dos veces al personal de la administración de justicia antes de establecer los cargos inamovibles. Pero esta intención del Constituyente, en vez de ser respetada por la Cámara de Diputados y por el Congreso respectivamente, organismos a los que correspondía hacer la designación, fue aprovechada por esos cuerpos políticos para hacer nuevos nombramientos, en vez de procurar la selección de los funcionarios en ejercicio, adulterando la intención del Constituyente. El Segundo Congreso Jurídico Nacional abordó este tema y votó por la inamovilidad. Tomando como antecedentes varios estudios elaborados por algunos abogados mexicanos, se llegó a la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928 por la que se estableció la inamovilidad judicial, salvo que los jueces observaran mala conducta, o previo el juicio de responsabilidad. Sistema que subsistió hasta 1934, año en que se sustituyó por otro texto,<sup>40</sup> que limitaba la duración del encargo a un periodo de seis años, para el fuero común, volviendo a implantarse la

dable la fórmula recogida por Alcalá-Zamora, *Derecho procesal penal*, citado, tomo I, p. 282, de la Ley de Organización Judicial española de 1870: "La inamovilidad judicial consiste en el derecho que tienen los Jueces y Magistrados a no ser destituidos, suspensos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas que en este título se expresan. Fórmula que explica coincidentemente Pallares, obra y localización citadas. Podetti, *Teoría y técnica de derecho procesal*, citado, asevera que entre los derechos personales de los jueces está la inamovilidad, en el sentido de que no pueden ser removidos, cambiados o suspendidos sin el procedimiento que las leyes fijan. En México el destacado constitucionalista Rabasa, Emilio, en *La Constitución y la dictadura*, estudio sobre la organización política de México. Tip. de "Revista de Revistas", México, 1912, p. 274, contundente afirmó: "la inamovilidad del magistrado es el único medio para obtener la independencia del Tribunal". El brillante y valiente jurista mexicano Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 184, sostiene que para que el principio de inamovilidad funcione bien, necesita de acertadas decisiones.

<sup>40</sup> Fernández del Castillo, Germán, *Nuestra realidad jurídica. El problema de la administración de justicia*, citado, p. 48.

inamovilidad, hasta que en el periodo del presidente Alemán se le puso término, reformando el precepto constitucional.

Se ha impugnado el principio de la inamovilidad, porque en casos de designaciones desacertadas, los jueces elegidos no se preocupan por desempeñar cumplidamente su función, sabedores del carácter permanente del puesto. Ramos Praslow<sup>41</sup> se pronunció en contra de la inamovilidad de los jueces al considerar que:

si todos los juzgadores fueran honrados y por su preparación jurídica competentes, sería lógico mantenerlos en sus puestos hasta que llegase la hora de su jubilación, pero si son sinvergüenzas como sucede por desgracia, con una no muy pequeña mayoría de funcionarios del Poder Judicial, no sólo había que suprimir el privilegio de la inamovilidad de que gozan, sino que deberán ser castigados con el mayor rigor, cuando se les comprueben faltas graves a sus obligaciones y lanzados de los puestos que ocupan indebidamente en tal forma que la sociedad los repudia y los maldiga cada vez que aparezcan en público.

No obstante, pensamos en unión de Fernández del Castillo y de Ostos, que esas críticas corresponden más que a la inamovilidad, al modo de hacer el nombramiento de los funcionarios, y justifican que se establezca un método expedito para la remoción, pero de ninguna manera explican que en lugar de la inamovilidad exista una duración a plazo fijo en los empleos, pues ambos sistemas requieren por igual la elección cuidadosa para hacer los nombramientos. Por eso, la inamovilidad por sí sola no puede resolver el problema de la administración de justicia, sino que el problema se inicia con la designación de los funcionarios.<sup>42</sup>

Se ha hablado mucho de la conveniencia o desventajas de la inamovilidad judicial. El problema no está en esto, afirma Trinidad García.<sup>43</sup> Si no se hace un buen nombramiento, es clara la utilidad de poder remover libremente al funcionario designado, pero la remoción no será

<sup>41</sup> Artículo cit. *Excélsior*, 26 de julio de 1966, p. 12-A.

<sup>42</sup> Fernández del Castillo, Germán, "Nuestra realidad jurídica. El problema de la administración de justicia", *Jus*, tomo I, núm. 5, diciembre de 1938, p. 49. Conceptos parecidos son vertidos por Ostos, Armando R., en el artículo del 31 de julio de 1966, "La justicia en México", en *Excélsior*, p. 14-A, para quien la inamovilidad sería una magnífica institución digna de ser preservada, pero siempre y cuando se hiciera una acertada selección de las personas para desempeñar los cargos, participando en ella los funcionarios de la carrera judicial y los litigantes prestigiosos.

<sup>43</sup> García, Trinidad, artículo citado, *Excélsior*, 1º de agosto de 1966, p. 19-A.

necesariamente el remedio del mal, porque quien hizo el primer nombramiento desafortunado probablemente hará otro en las mismas condiciones.

Por ello es recomendable buscar la manera de que la selección de los funcionarios judiciales se haga debidamente desde su principio, y si así se hiciere, la inamovilidad será precisamente, una garantía de permanencia de esos funcionarios, que podrían desempeñar más satisfactoriamente sus funciones en la seguridad de no ser removidos de manera arbitraria.

Becerra Bautista es otro autor mexicano que defiende la inamovilidad de los juzgadores, ya que —apunta— para hacer posible su dedicación absoluta a la labor que desempeñan, se requiere que el Estado instituya la inamovilidad y la jubilación con objeto de que conserven su independencia de criterio frente a los poderosos del momento y tengan la seguridad de que, al llegar a la edad en que no puedan trabajar, el propio Estado les pague emolumentos para un decoroso sostenimiento, lo cual constituye un eficaz aliciente a su labor.

Por otra parte, agrega, la inamovilidad tampoco debe servir de trampolín político para escalar puestos de elección popular o administrativos, conservando el de miembros inamovibles del Poder Judicial. Resulta inmoral y contrario a la independencia que la inamovilidad busca, que los jueces, sobre todo de altas categorías, pidan licencias para desempeñar puestos administrativos dependientes del Ejecutivo o puestos de elección popular y regresen, después de varios años, a disfrutar de jubilaciones que, teóricamente, sirven para compensar a quienes en forma exclusiva dedican su vida a la administración de justicia.<sup>44</sup>

Existe un peligro adicional, que se ha observado por desventura en la práctica tribunalicia: cuando el funcionario judicial “intuye”, en la parte final de su encargo, que no será ratificado, disminuye en su rendimiento o inclusive realiza incursiones prohibidas por las normas éticas y legales.

El principio de la inamovilidad ha sido adoptado, con variantes locales, por un considerable número de países, pudiendo observarse que constituye un punto de convergencia de regímenes disímbolos que aceptan o que no tienen instituida la carrera judicial, como Inglaterra,<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Becerra Bautista, *El proceso civil en México*, citado.

<sup>45</sup> Bécena, Francisco, *Magistratura y justicia. Notas para el estudio de los problemas fundamentales de la organización judicial*, Madrid, 1928, p. 111.

Italia,<sup>46</sup> Alemania,<sup>47</sup> Francia,<sup>48</sup> España,<sup>49</sup> Estados Unidos de Norteamérica,<sup>50</sup> Holanda,<sup>51</sup> Argentina,<sup>52</sup> etcétera.

En una muy reciente obra, el profesor Fairén Guillén sostiene que la característica de jueces y magistrados, en su labor jurisdiccional, es su independencia (en contraste con la dependencia oficial de los funcionarios administrativos y que la inamovilidad judicial es la máxima garantía de la independencia judicial con respecto al Estado, del cual dependen, de otro lado, "administrativamente"; y abusando de esa "administración", el Estado puede abusar, intentando influir en la conducta jurisdiccional de jueces y magistrados.<sup>53</sup>

Otro procesalista hispano afirma que el proceso no debe servir para perturbar la acción de los otros poderes del Estado. . . suelen ser el Ejecutivo y el Legislativo quienes se inmiscuyen más de la cuenta, descarada o solapadamente, en la vida de los tribunales, mediante influencias, presiones y hasta persecuciones, que a veces son irresistibles, pero que en ocasiones se soportan por quienes debieran rechazarlas, con resignación y hasta con complacencia, incluso en Estados que en sus Constituciones tienen enfáticas e incumplidas declaraciones sobre independencia del Poder Judicial.<sup>54</sup>

Y como si la doctrina de la península se pusiese de acuerdo, transcribimos el pensamiento de Montero Aroca, quien señala que la independencia es la nota específica del estatuto de jueces y magistrados, y que todo lo demás que suele incluirse en el estatuto de éstos sirve para

<sup>46</sup> Liebman, Enrico Tullio, "La carrera judicial en el ordenamiento italiano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960.

<sup>47</sup> Ensor, *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, citado, apéndice K, p. 170.

<sup>48</sup> De la Plaza, Manuel, *Derecho procesal civil español*, Madrid, 1945, vol. I, pp. 214-215.

<sup>49</sup> De la Plaza, *Derecho procesal civil*, vol. I, pp. 216 y ss. Algara, Marco, *op. cit.*, pp. 278-279.

<sup>50</sup> Garsonnet, citado por Pallares, *op. y loc. cits.*

<sup>51</sup> K. Wirsma, "Nombramiento de los jueces de Holanda", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960, p. 412.

<sup>52</sup> Sentís Melendo, Santiago, "La carrera judicial en la Argentina", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-junio de 1960, p. 407.

<sup>53</sup> Fairén Guillén, Víctor, *Doctrina general del derecho procesal. Hacia una teoría y Ley Procesal generales*, Barcelona, Librería Bosch, 1990, pp. 105-106.

<sup>54</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1970, p. 235.

garantizarlo, o de una forma u otra está al servicio de ella y por ella se justifica.

Algunos de los caracteres del estatuto, en los que suele insistir la doctrina, no son exclusivos de los jueces y magistrados; son comunes a los funcionarios en general, pero con relación a aquéllos adquieren una resonancia especial. Es el caso de la inamovilidad y de la imparcialidad, por referirnos a los más importantes.<sup>55</sup>

Como la independencia judicial y la inamovilidad son reconocidas como garantías judiciales en numerosos países, leamos algunos párrafos del ilustre profesor de la Universidad Católica del Sacro Course, Allorio, para el que

toda Constitución dispone resguardo para el juez; el estatuto albertino y el vigente ordenamiento judicial parece que sintetizan estas defensas en el instituto de la inamovilidad de los jueces. Después de tres años de funciones, los magistrados que alcanzaron el grado de juez o de pretor no pueden ser privados de las funciones y del estipendio ni, sin su consentimiento, ser puestos en disponibilidad, en expectativa o reposo, ni tampoco destinados a otras funciones trasladadas a otra sede, salvo las excepciones previstas por la ley.

Esta disposición protege insuficientemente la independencia del magistrado. Éste debe ser tutelado, contra los abusos del poder político, no sólo en la conservación de las propias funciones y de la propia residencia, sino también en la expectativa del normal progreso en la carrera.<sup>56</sup>

El presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Vescovi, estima que resulta un principio fundamental el de la independencia de la potestad judicial, ya sea como rama (como "poder") o bien considerando al juez en particular (como agente).

El ejercicio de una función técnica, en la cual el magistrado realiza una de las tareas fundamentales del Estado, requiere dicha autonomía.

La independencia debe entenderse, antes que nada, respecto de los otros dos poderes del Estado que, naturalmente, tienen contactos con el Judicial y hay cierto contralor recíproco.<sup>57</sup>

Escobar Fornos escribe que la idoneidad e independencia del Poder Judicial es fundamental no sólo para la buena marcha de la adminis-

<sup>55</sup> Montero Aroca, Juan *et al.*, *Derecho jurisdiccional. Parte general*, I, p. 118.

<sup>56</sup> Allorio, Enrico, *Problemas de derecho procesal*, traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEA, tomo I, p. 313.

<sup>57</sup> Vescovi, Enrique, *Teoría general del proceso*, Bogotá, Temis, 1984, p. 132.

tración de justicia, sino para la vigencia y respeto de las libertades individuales y políticas de un país.

Son muchos los factores que contribuyen a su independencia: división de poderes, sistema de selección, inamovilidad, adecuada remuneración, etcétera. A la independencia del Poder Judicial debe dársele mayor énfasis, por la naturaleza de su función. Debe evitarse toda injerencia o presión de los otros poderes.<sup>58</sup>

Si la inamovilidad es un principio básico de la independencia judicial, no parece haberse tomado en consideración, ni tampoco el párrafo tercero del artículo 17 de la carta de Querétaro, al no haber continuado en el cargo los magistrados del desaparecido Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, a los que se les había conferido la jurisdicción para el conocimiento de dos elecciones.

Ahora bien, es conocida la argumentación de que la inamovilidad no satisface a algunos autores que advierten el peligro de equívocos lamentables en el sistema de designaciones judiciales, ya sea al inicio o ya consolidado el juez o magistrado en el desempeño de sus funciones y que habrá la necesidad legal de mantenerlos en sus puestos. El argumento es inquietante y valeadero; pero la inamovilidad entonces debe complementarse con una escrupulosa e idónea fórmula de acceso a la judicatura; y, por otra parte con un riguroso y eficaz catálogo de responsabilidades que vayan desde el juicio constitucional, la responsabilidad oficial, penal, civil y administrativa, de aplicación real y no simple enunciado legal.

El Tribunal Federal Electoral en funciones, ha repartido su competencia por razón del territorio, en una Sala Central y en cuatro Salas Regionales, con lo que se sigue el criterio de las circunscripciones plurinominales con relación a su sede: Toluca, Jalapa, Guadalajara, Torreón, para así tener un mejor reparto o distribución de los asuntos sujetos a apelación e inconformidad a decidir.

Sin embargo, lo que resulta inequitativo es que según el numeral 270.3: “Los magistrados de las Salas Regionales serán retribuidos durante los procesos electorales federales en los que ejerzan su cargo”, y el artículo 271 textualmente especifica: “Los magistrados electos para las Salas Regionales tendrán derecho a disfrutar de licencia durante el tiempo del desempeño de sus encargos, en sus trabajos o empleos.”

Lo que en buen cristiano significa que se les pagará únicamente en su carácter de magistrados el año en que conozcan de las controversias

<sup>58</sup> Escobar Fornos, Iván, *Introducción al proceso*, Bogotá, Temis, 1990, p. 11.

electorales que se presenten ante el órgano jurisdiccional autónomo electoral de su circunscripción territorial plurinominal (artículo 264).

Es obvio el diferente tratamiento presupuestal que existe entre los magistrados de la Sala Central y los funcionarios de las Salas Regionales, el que no responde a ninguno de los criterios para determinar la competencia que en alguna otra ocasión hemos apuntado: grado, materia, cuantía, territorio, funcional, subjetivo, turno, atípico, de remisión, concurrente, atracción, etcétera.<sup>59</sup> Amén de que los criterios de distribución corresponde a los órganos y no a los funcionarios no se muestra algún razonamiento que justifique la discriminación subjetiva,

Ello podría propiciar una condición de incertidumbre, no sólo económica, sino de no aprovechamiento de personas a las que se ha creído y calificado capaces e idóneas para el delicado cargo, sino que han pasado un largo e intenso periodo de adiestramiento para poder interiorizarse en los conocimientos específicos del derecho electoral y que han adquirido una inapreciable experiencia al ventilar los conflictos que se sometieron a la competencia de su Sala en las elecciones de 1991.

No faltan quienes prevean que ante el desaliento y desempleo que sufren los magistrados y sus subalternos (a los que también alcanza la nueva normatividad electoral) ya no estén anuentes a regresar a sus cargos para las elecciones futuras o por lo menos las de 1994.

Es tan gráfica y transitoria la situación de los magistrados y funcionarios electorales regionales, que se les ha denominado con no poco menosprecio, “magistrados temporales”.

Además, es aplicable a los referidos magistrados regionales toda la argumentación anotada acerca del respeto a las garantías de la independencia e inamovilidad judiciales, a menos que se llegue al extremo de interpretar que se trata de los “casos de excepción que la ley señala”.

Todavía más, a los multicitados magistrados parece que se les corta la posibilidad del tránsito normal hacia la carrera judicial, que debe considerarse no sólo como una aspiración legítima personal de un funcionario judicial, sino beneficiosa para la entera impartición de justicia.

Hace algún tiempo escribíamos que la diversidad de criterios sobre el contenido de la expresión “carrera judicial” obliga a detenerse en el examen de este problema.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Flores García, Fernando, “La teoría general del proceso y el amparo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXI, núm. 118, enero-abril de 1981, p. 91.

<sup>60</sup> Flores García, Fernando, *Implantación de la carrera judicial en México*, México, 1960, p. I.

Para algunos autores, “carrera judicial” significa “la simple permanencia o continuidad en la función de juzgar”.<sup>61</sup> Otros entienden que es la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados desde el más inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales;<sup>62</sup> o bien, el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial.<sup>63</sup>

Ante todo, expresa el sabio profesor Medina Lima,

considero que la carrera judicial debe llenar los requisitos de alta dignidad, flexibilidad y atractivo, tanto para los aspirantes cuanto para quienes ya se encuentran en el ejercicio de la misma en cualquiera de sus diferentes puestos.

La dignidad de la carrera judicial deberá ser la resultante de dos elementos de influencia recíproca, cuales son: la calidad de las personas que la desempeñan, procurada a través de adecuados medios de selección, por una parte, y por la otra, el respeto, la elevada consideración y la obsecuencia que la sociedad entera otorga a los elementos de la judicatura. De la concurrencia armoniosa de ambos elementos dependerá, en suma, la confianza que el pueblo deposite en los juzgadores, sin la cual resulta imposible la obediencia espontánea y consciente que para las resoluciones de los tribunales debe esperarse de parte de los justiciables.

La inclinación al desempeño de los cargos judiciales ha de apoyarse sobre una base de acrisolada vocación personal.<sup>64</sup>

En lo individual pensamos que la implantación, funcionamiento y control de la carrera judicial constituye uno de los más importantes factores que intervienen en el arduo problema de la administración de justicia en México.<sup>65</sup>

Eduardo Pallares sostenía que la ausencia de esa carrera es una de las causas del deplorable estado en que se encuentra nuestra administración de justicia.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Sentís Melendo, Santiago, *La carrera judicial en Argentina*, citada, p. 408. Lo que nos llevaría a que no sólo los jueces oficiales públicos, sino los árbitros, los amigables componedores, los conciliadores, aspiraban a tener “carrera judicial”.

<sup>62</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, 1952, p. 80.

<sup>63</sup> Carnelutti, Sistema..., citado, tomo I, p. 362.

<sup>64</sup> Medina, Ignacio, “Implantación de la carrera judicial”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960, p. 517.

<sup>65</sup> Flores García, Fernando, *La carrera judicial*, México, 1967, p. 251.

<sup>66</sup> *Diccionario y localización* citados.

Becerra Bautista opina que para garantizar una eficiente labor, es aconsejable que los miembros del Poder Judicial, lo sean de carrera, es decir, que si no han realizado estudios especializados al menos escalen los puestos superiores, después de haber desempeñado los inmediatos inferiores. El funcionamiento judicial debe satisfacer necesidades de formación intelectual distintas a las del abogado postulante, por lo que requiere una preparación especial.

No resulta fácil hablar de una carrera judicial en el campo electoral, cuando se restringe tal posibilidad a los magistrados de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, e interrumpe, suspende o descontinúa (los términos los usamos como similares), a los magistrados regionales, que de antemano están condenados, a pesar de su preparación y de su acertada selección, a no aspirar a esa "carrera judicial".

No deja de llamar la atención que lo mismo en la edición que estuvo al cuidado de la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, bajo la denominación de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;<sup>67</sup> como en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*;<sup>68</sup> así como en la publicación del *Diario Oficial* de la Federación, en la fecha de publicación del propio ordenamiento electoral<sup>69</sup> no aparece una exposición de motivos, o, como ha dado en titularse, una explicación de motivos.

En las dos publicaciones arriba mencionadas se encuentra una *Presentación*, suscrita por el titular de la Secretaría de Gobernación, como un prolegómeno al Decreto de reformas constitucionales y al texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Empero, la mencionada exposición de motivos no se encuentra en esos textos, lo que puede orillar a que en determinadas hipótesis no pueda acudirse a la interpretación auténtica,<sup>70</sup> entendida como el jufilósofo de mayor alcurnia intelectual de habla hispana, García Márquez, quien declara que es la que realiza el mismo legislador, con la mira de fijar el sentido de las leyes que ha dictado. Se le da también el nombre de interpretación legislativa. En el caso de una normativa que abroga a otra en un lapso de menos de cinco años, es indudable que surjan dudas sobre el "espíritu" que animó al legislador al modificar algún precepto, al introducir alguno nuevo, o al suprimir el anterior.

<sup>67</sup> Octubre de 1990.

<sup>68</sup> Marzo de 1991.

<sup>69</sup> Agosto de 1990.

<sup>70</sup> García Márquez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, prólogo de Virgilio Domínguez, México, Porrúa, 1966, p. 12.

Un auxiliar de gran ayuda para seguir una buena técnica jurídica hubiera estribado en la exposición de motivos.

La utilización técnicamente adecuada de los vocablos con una connotación jurídica especial o, por el contrario, no unívoca, es un deber que debe cumplir el legislador, pues no se trata de un "manual de divulgación masiva", sino de un instrumento de alcances jurídicos y prácticos insospechados.

Se ha insistido, y parece que no con la reiteración machacona y el énfasis necesarios, que las palabras "término" y "plazo" no son equivalentes, sino que son contrastantes.

A pesar de ello, el capítulo tercero del título primero, del libro séptimo del Código referido, se denomina "De los términos" y en los artículos 302, 303 y 304, lo que se regula son plazos:

**Artículo 302.1.** Los recursos de revisión y apelación deberán interponerse *dentro* de tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiera notificado al acto o la resolución que se recurrea.

**Artículo 303.1.** El recurso de inconformidad deberá interponerse:

a) *Dentro* de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica del cómputo distrital correspondiente, para objetar los resultados contenidos en el acta respectiva por medidas de la votación en casillas para la elección de diputados de mayoría relativa y de la presidencial o para solicitar la nulidad de la elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal;

b) *Dentro* de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluyan los cómputos de entidad federativa, para impugnar los resultados consignados en el acta respectiva por nulidad de la votación en una o varias casillas de uno o varios distritos y para solicitar la nulidad de la elección de senador, y

c) *Dentro* de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluyan los cómputos de circunscripción plurinominal, para solicitar la nulidad de los resultados consignados en el acta respectiva, por haber mediado dolo o error en el cómputo y esto sea determinante para el resultado de la elección de diputados por el principio de representación proporcional en la circunscripción.

**Artículo 304.1.** En los dos años anteriores al proceso electoral el recurso de aclaración deberá interponerse *dentro* de los tres días siguientes al en que surtió efecto el acto o resolución o del vencimiento del *plazo* [aquí está la pretendida equivalencia de vocablos] a que se refiere el artículo 151 de este Código sin que haya dado respuesta el órgano correspondiente del instituto.

Y el numeral 151.2 ordena:

La solicitud de rectificación a que se refiere el párrafo anterior se presentara *durante* los veinte días en que se exhiban públicamente las listas nominales de electores.

3. La oficina ante la que se haya solicitado la rectificación contará con un *plazo* [aquí sí se utilizó correctamente la institución procesal de tiempo] de diez días naturales para resolver.

La distinción es clara, clarísima: el *plazo* es un lapso, es un periodo, es una serie de días (por lo tanto tiene un principio a partir del cual se empieza el cómputo; naturalmente tiene unos días o día, y horas intermedias, y tiene un final, un *término* en el que concluye el plazo) dentro del que puede realizarse lícitamente la conducta ordenada por la ley o por el juez.

En cambio, el *término* es un solo día o momento en que puede llevarse a cabo el acto mandado por el ordenamiento legal o por el juez. El *término* no tiene principio e intermedio; únicamente tiene final; por eso se llama *término*.

Alcalá-Zamora y Castillo dice que la diferencia entre *término* y *plazo* es elemental: el *plazo* encierra un periodo de tiempo, generalmente de días, pero también mayor (meses) y aun años, y a veces menor (minutos), a todo lo largo del cual, desde el *dies a quo* al *dies ad quem* (aunque mejor sería hablar de momento inicial y final, con objeto de poder extender la idea a los inferiores a un día), se puede realizar válidamente la actividad procesal correspondiente; el *término*, en cambio, significa tan sólo el punto de tiempo marcado para el comienzo de un determinado acto (cabría también sustituir esta acepción del *término* por señalamiento).<sup>71</sup>

Un punto clave que puede ser motivo de examen del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reside en la fuerza vinculativa de sus resoluciones.

En efecto, el artículo 334 del COFIPE a la letra declara:

1. Las resoluciones que recaigan a los recursos de aclaración, revisión y apelación tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado.

<sup>71</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles de Chihuahua (comparado con el del Distrito Federal)*, Chihuahua, 1959, pp. 20-21.

2. Las resoluciones que recaigan a los recursos de apelación serán definitivos e inatacables, salvo el caso previsto en el párrafo 1 del artículo 332 de este Código (conexidad con el recurso de inconformidad).

Por lo que concierne al recurso de inconformidad, su preceptiva está en el numeral 335 del multicitado COFIPE:

1. Las resoluciones de fondo del Tribunal Federal Electoral que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener los siguientes efectos:

*a) Confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, local o de circunscripción plurinominal;*

*b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den las causas previstas en el artículo 287 de este Código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva para la elección de diputado de mayoría; y en su caso, el o las actas de cómputo distrital y el acta de cómputo de entidad federativa para la elección de senadores;*

*c) Revocar la constancia de mayoría expedida en favor de una fórmula de candidatos a diputados o senadores por los consejos distritales o locales competentes; otorgarla a la fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno, o en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectiva;*

*d) Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Distrital o Local cuando se den los supuestos de nulidad previstos en los artículos 288 y 289 de este Código;*

*e) Declarar la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de diputado por el principio de representación proporcional cuando se dé el supuesto previsto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 303 de este Código, y*

*f) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o en varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos de nulidad previstos en el artículo 287 de este Código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva.*

Pero lo principal acerca de los efectos, no de la casuística o causas de las resoluciones, se expresa en el numeral 337 de COFIPE que transcribimos:

1. Los criterios fijados en las resoluciones de la Sala Central serán obligatorios en los siguientes casos:

a) Cuando se hayan resuelto tres recursos iguales en el mismo sentido, y

b) Cuando se resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal.

2. La contradicción de criterios podrá ser planteada por una Sala, por un magistrado de cualquier Sala o por las partes.

3. Recibida en la Sala Central la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, el presidente turnará el asunto al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución sobre la contradicción de criterios, mismo que será presentado a discusión en sesión pública en la que se seguirán las reglas señaladas en el artículo 324 de este Código.

4. La contradicción de criterios será planteada en cualquier momento y el que prevalezca será obligatorio a partir de que se dicte, sin que puedan modificarse los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad.

5. El presidente del Tribunal Federal Electoral notificará a las Salas de inmediato los criterios definidos a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 de este artículo y los mandará publicar por estrados. Las Salas estarán obligadas a aplicarlos a partir del momento de su notificación.

6. Los criterios fijados por la Sala Central dejarán de tener carácter obligatorio siempre que se pronuncie en contrario por mayoría de cuatro votos de los integrantes del Pleno de la Sala. En la resolución que modifique un criterio obligatorio se expresarán las razones en que se funde el cambio. El nuevo criterio será obligatorio si se da cualquiera de los supuestos señalados en los incisos a) y b) del párrafo 1 de este artículo.

7. La Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios que fije dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales federales ordinarios.

Bien, muy bien que el párrafo 6 de este artículo 337 del COFIPE exija las razones en que se *funde* el cambio de criterio ya establecido.

Acerca del procedimiento de designación de los magistrados de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, se ha comentado que aunque *de facto* las hipótesis legales no dieron pauta a utilizar el procedimiento previsto para cuando no se lograra la votación para elegir a los magistrados, el supuesto no ha recibido el apoyo general de los juristas ni de un sector de la población, el tener que acudir a la “insaculación”

que no satisfaría ni al sorteado ni inspiraría confianza y crédito a la opinión, ni de expertos en la materia, ni a la pública, dada la trascendencia de nombrar a un magistrado, a nivel federal, por cualquier poco técnica secuela de azar. Convendría meditar acerca de una fórmula menos aleatoria para valorar a los candidatos. Por ejemplo, será el preferir a aquel que tuviera experiencia en el quehacer de juzgamiento; o el que hubiera estado relacionado con aspectos electorales, frente, claro, a los aspirantes que carecieran de esos precedentes.

Ahora pasemos a observar otros aspectos que presenta el COFYPE, como es el artículo 273, 1, que expresamente ordena: "Los magistrados del Tribunal Federal Electoral deberán excusarse de conocer algún asunto en que tengan interés personal por relaciones de parentesco, negocios, amistad o enemistad que puedan afectar su imparcialidad. La Sala del Tribunal calificará y resolverá de inmediato la excusa".

La regulación apropiada en el caso de la capacidad subjetiva judicial en concreto debe abarcar tres figuras que son: el impedimento, la excusa y la recusación. En el precepto citado del COFYPE se incorporó la excusa, con una enumeración incompleta de los impedimentos, cuando a guisa de exemplificación podía seguirse:

*"Capacidad subjetiva.* Se presupone la imparcialidad de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial que hayan llenado los requisitos formales de capacidad subjetiva en abstracto que exigen las leyes."

*Impedimentos.* Para combatir la presunción legal establecida en el artículo anterior, en favor de los magistrados, jueces, secretarios o acuatoarios, el litigante afectado por la posible falta de imparcialidad del funcionario deberá probar la existencia de alguno de los impedimentos siguientes:

- I. Tener interés directo o indirecto en el negocio;
- II. En los asuntos que interesen de la misma manera a su cónyuge o a sus parientes consanguíneos en la línea recta sin limitaciones de grados, a los colaterales dentro del cuarto grado y a los afines dentro del segundo;
- III. Si ha hecho o recibido dádivas o servicios, promesas o amenazas o ha manifestado su odio o amor, marcado afecto o gratitud por alguno de los litigantes;
- IV. Si el funcionario judicial ha sido contrario o ha representado a alguna de las partes en juicio, ha declarado en él como testigo o perito; ha intervenido como juez, árbitro, amigable componedor, o agente del Ministerio Público, en la misma instancia o en alguna

otra; o en algún otro juicio anterior o simultáneo al que está juzgando;

V. Si se encuentra en cualquier otra hipótesis grave o incompatible con su deber de neutralidad, o juicio del Tribunal Superior de Justicia.

*Excusa.* Todo magistrado, juez, secretario, actuario o quienes hagan sus veces deben excusarse del conocimiento de los asuntos en que ocurra alguno de los impedimentos previstos en el artículo anterior, aun cuando no los recusen; expresando concretamente la causa que funde su falta de idoneidad subjetiva.

Sin perjuicio de las providencias que conforme a este Código deben dictar, tienen la obligación de inhibirse inmediatamente que se avoquen al conocimiento de un negocio del que no deben conocer por impedimento, o dentro de las veinticuatro horas siguientes de que ocurra el hecho que origina el impedimento o de que se tenga conocimiento de él.

Cuando un juez o magistrado se excuse sin causa legítima, cualquiera de las partes puede acudir en queja al presidente del Tribunal Supremo, quien encontrando injustificada la abstención, podrá imponer una corrección disciplinaria, que consistirá en una multa de cien veces el salario mínimo de la región y se mandará copia a su expediente personal.

*Recusación.* Cuando los magistrados, jueces, secretarios o actuarios no se inhibieren a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, procede la recusación, que siempre se fundará en causa legal, la que podrá ser promovida por cualquiera de las partes perjudicadas o por su representante.<sup>72</sup>

Como con facilidad se nota, la reglamentación aquí propuesta parece ser más completa, y habida cuenta del valor de la recusación, que es una institución ligada a la independencia de los jueces respecto al problema planteado y a las partes litigantes... la parcialidad trae como consecuencia la injusticia, argumenta Becerra Bautista, y por tanto se trata de evitar que una persona parcial administre justicia en un caso concreto.<sup>73</sup>

Además, parece adolecer de una omisión el propio COFIPE, al no

<sup>72</sup> Flores García, Fernando, *Proyecto de Código Procesal Civil para el Estado de Morelos*, artículos 55, 56 y 57, México, 1990-1991.

<sup>73</sup> Becerra Bautista, José, voz "Recusación", *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo IV, p. 2715.

prever esas figuras de impedimento, excusa y recusación respecto de los demás juzgadores de recursos en el área del sufragio.

Otra disposición que puede acotarse del plurimencionado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la del numeral 274, párrafos 1 y 3 que transcribimos:

1. Cuando el presidente del Consejo General del Instituto o el presidente del Tribunal Federal Electoral estimen respectivamente, que ha lugar a la remoción de alguno de los consejeros magistrados o magistrados, el presidente del Tribunal procederá a integrar la Comisión de Justicia.

3. Procederá la remoción de los consejeros magistrados y de los magistrados, cuando incurran en conductas graves y que sean contrarias a la función que la ley les confiere.

El numeral de marras no aclara quién tendrá a su cargo la acusación, o si la defensa será a cargo del propio inculpado o si podría nombrar un defensor de su confianza; tampoco señala el plazo dentro del que se dictará la resolución.

El COFIPE se antoja incompleto en dicha reglamentación procedimental, amén de que no señala las causas, la tipicidad específica de la conducta imputada y responsable del funcionario electoral, y deja al subjetivismo la determinación de "cuándo promover la remoción" y la calificación de la "gravedad" de los actos, obviamente ilícitos, que provoquen la reparación definitiva del delicado cargo público.

Aunque supone una postura más clara y precisa en comparación con el Código Federal Electoral, que en forma incompleta normaba los medios de prueba, en el artículo 315, fracción II: "Sólo se admitirán pruebas documentales públicas", las cuales precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles. Todavía es muy limitada la panorámica de los medios de convicción en el COFIPE, que se reduce a un puñado de preceptos en los que se involucran una marcada concepción antigua de la prueba, como el considerar a las presunciones como probanzas (artículo 328.2) que sabemos son las legales, o bien una prohibición de prueba (*juris et de jure*); o una inversión de la carga de la prueba (*juris tantum*); o como confundir la carga procesal de la prueba con el concepto de obligación que es material, así en el numeral 330.2. El que

afirma está obligado a probar, también lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho.

La preceptiva escinde las documentales, únicas que admite como medios de prueba en públicas y privadas (artículo 327.1), así:

2. Para los efectos de este Código serán documentales públicas:

a) Las actas oficiales de los escrutinios y cómputos de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos distritales y de entidad federativa. Serán actas oficiales las que consten en los expedientes de cada elección;

b) Los documentos originales expedidos por los órganos del Instituto o funcionales electorales, dentro del ámbito de su competencia;

c) Los documentos expedidos por las demás autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades, y

d) Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, y siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

3. Serán documentales privadas todas las demás actas o documentos que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

Y la valoración probatoria se proporciona en un curioso precepto, el 328.

1. Las documentales públicas harán prueba plena.<sup>74</sup> Las documentales privadas podrán libremente ser tomadas en cuenta y valoradas por los órganos del Instituto y por las Salas del Tribunal Federal Electoral al resolver los recursos de su competencia, mediante la sana crítica.<sup>75</sup>

2. Las documentales privadas y los escritos de los terceros interesados serán estimados como presunciones.<sup>76</sup> Sólo harán prueba plena cuando a juicio de la Sala, los demás elementos que obren en el expediente, los hechos afirmados, la verdad sabida y el sano raciocinio de la relación que guardan entre sí, no deje dudas.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Aquí se adopta el método de la prueba legal o tasada, en la que el legislador declara los medios de convicción que deben admitirse y el valor a atribuirseles.

<sup>75</sup> Este como quiera que se contemple, aunque restringido; y, esto es lo raro, a la documental privada. Para eso no habría que recoger la sana crítica sino la libre apreciación de la documental pública.

<sup>76</sup> Que ya comentamos líneas arriba y que no pueden ser tomadas como presunciones humanas o judiciales, pues su texto proviene del hacedor de la norma.

<sup>77</sup> Mixtura entre prueba tasada, regla de la experiencia y sana crítica.

Después de lo que hemos apuntado a muy grandes rasgos sobre el derecho electoral y alguna de sus expresiones legislativas en México, se podría meditar si los avances doctrinales, legales y judiciales (aunque sea predominante desde el ángulo material) son suficientes y hasta ser estimados como satisfactorios.

Debe considerarse que se ha operado un progreso general (a pesar de la quejumbrosa rutina de los opositores, de los vencidos; y, aunque no parezcan creíbles, hasta de algunos vencedores) en la rama, en la solución de su conflictiva fundamental.

Si contraponemos otra vez los métodos de calificación de los comicios, recordemos los dos principales:

*El sistema del contencioso jurisdiccional.* Es más lógico, puesto que se trata de cumplir un acto que entra en las atribuciones normales de un juez. Por esto lo han adoptado muchos países.

*El sistema del contencioso político.* Hace de la asamblea elegida el juez de las elecciones de sus propios miembros. Esto se liga a la idea de la soberanía nacional, que conduce a la soberanía del Parlamento. Entonces parece inadmisible que un juez pueda controlar la elección de los miembros del Parlamento. En general, y volemos a traer a la memoria a Duverger al sentenciar que en materia contencioso electoral, las asambleas se preocupan menos de la justicia que de sus preferencias políticas.<sup>78</sup>

Por su cercanía cronológica resulta importante traer a la memoria las reformas de 1977 sobre esta materia, cuando se procuró, sin mucha fortuna, introducir algunos elementos del otro sistema, o sea, el del control jurisdiccional, como se especificaba en el artículo 60 constitucional.

Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ordenaba que los recursos que podrían interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias eran: *a) la inconformidad* (contra actos del Registro Nacional de Electores); *b) la protesta*, que procedía contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio en las casillas ante el Comité Distrital Electoral; *c) la queja*, contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por mayoría relativa o por representación proporcional, ante el propio Comité, y del cual conocería y resolvería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; *d) la revocación* contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales; *e) la revisión*, que procedía

<sup>78</sup> Obra y localización citadas.

cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no fueren tramitadas, o no se resolvieran dentro de los plazos, o la resolución contrariase algún precepto expreso de esa ley.<sup>79</sup>

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través del Colegio Electoral, el cual se integrará con cien presuntos diputados: sesenta de los electos en los distritos uninominales designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral, y cuarenta de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

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

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

Si la Suprema Corte de Justicia considera 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.

Sobre este precepto, se comentó que debe ser el Congreso de la Unión el que vigile el respeto de la voluntad popular al elegir a los diputados y senadores, por lo que cada Cámara deberá mantener la autonomía para calificar las elecciones de sus miembros; de esta manera, el Poder Legislativo tiene la obligación de vigilar al respecto tal voluntad ciudadana al emitir el voto que habrá de elegir a los representantes populares de la nación.<sup>80</sup>

Asimismo, el eminentе constitucionalista Jorge Carpizo con énfasis expresa sobre ese sistema establecido en el numeral 60 constitucional, que en México, salvo la Constitución centralista de 1836, se ha prefe-

<sup>79</sup> Confróntense los numerales 225 a 241 de la LFOPPE.

<sup>80</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Trillas. Explicaciones y notas por Rodolfo Cartas Sosa y José Antonio Bunt Castro.

rido el sistema de autocalificación de los sufragios, y que respecto del recurso de reclamación, no tienen nada que ganar, ni la Corte ni el procedimiento de calificación, ni el país, porque no está en sus intereses el deterioro de una de sus mejores instituciones.<sup>81</sup>

El experimentado constitucionalista Tena Ramírez, tras examinar la génesis de la reforma política de 1977 y sus consecuencias, al promulgarse y aplicarse, tanto el artículo 60 constitucional transrito y la entonces vigente Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), a guisa de conclusión argumenta que: "la competencia de la Corte consiste, literalmente, en considerar si se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma" (artículo 60, párrafo IV de la Constitución). Mas dichas violaciones sustanciales no son suficientes por sí solas para declarar la nulidad de la elección, pues se requiere además que "se demuestre que las mismas son *determinantes* del resultado de la elección", según lo expresa con sobrada claridad el artículo 223, fracción II de la LFOPPE, ordenamiento orgánico este último que constitucionalmente pudo incluirlo en su articulado, conforme al párrafo relativo al recurso de reclamación ante la Corte en que remata el tan escrupuloso artículo 60 de la Constitución: "la Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso".

Y a nivel de nota de pie de página, el jurista michoacano aclara:

Después de lo expuesto en el párrafo a que esta nota se refiere, podemos confirmar cuán impropia resulta la afirmación contenida en la exposición de motivos de la LFOPPE, relativa a que "La Suprema Corte de Justicia conocerá únicamente de *violaciones sustanciales, las cuales, en caso de que sean contestadas, traerán consigo la nulidad de la elección*". Las palabras transcritas son opuestas al artículo 223, fracción III, ubicado en la ley que pretende ser exposición de motivos las reproducidas expresiones. No es verdad que traten las violaciones sustanciales para traer consigo la nulidad de la elección; se necesita, además, que las mismas sean determinantes de la elección.

Paso a paso —prosigue Tena Ramírez—, y con el debido rigor, la hermenéutica jurídica nos lleva a la conclusión siguiente: jamás la Suprema Corte, al resolver (el verbo *resolver*, en sentido de decidir entre opiniones contrarias, corresponde a su acepción primigenia derivada del verbo latino *re-solvere*, que tanto dice como *soltar, desatar*,

<sup>81</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 372 y 377.

es decir, separar las opiniones o intereses en pugna, decidiendo en favor de quien posee el derecho. En esta acepción del verbo de que se trata pertenece lo mismo al lenguaje común que al jurídico, y en ninguno llega su significado a ofrecer cavilaciones) el recurso en estudio y mientras esté en vigor el citado artículo 223, fracción III, podrá declarar la nulidad de la elección, materia esta última reservada exclusivamente a la Cámara de Diputados, y que es complemento indispensable de la anterior para el efecto de nulificar la elección, pero quede claro que la resolución del recurso que admite la Corte, sí es verdad legal definitiva respecto de las violaciones sustanciales que se atribuyen a la elección. De este modo la competencia se reparte entre las dos entidades que conocen de lo contencioso electoral, cada una de ellas con atribuciones diferentes.

Ciertamente es pobre en eficacia la intervención de la Corte —proclama el ex ministro de la propia Corte—, porque la decisión final, la que mira a la validez de la elección, corresponde a la Cámara. Pero aún así, con la interpretación propuesta se obtiene la consecuencia saludable de que la resolución de la Corte acerca de la comisión de violaciones sustanciales, adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que es propio de un tribunal de derecho, sobre todo cuando del máximo tribunal se trata. Su participación en lo contencioso electoral queda a salvo, por lo menos, del desairado papel de emitir solemnemente una mera opinión, que a nada ni a nadie se impone coactivamente.<sup>82</sup>

Como muestra objetiva de esa limitada intervención que tuviera el supremo tribunal mexicano en materia electoral, basta aludir al escaso número de asuntos que se le turnaron, que no llegaron a veinte, de los cuales la mayoría fueron desechados y como un reflejo de esa actitud, nos permitimos, a continuación, reproducir algunas de las escasas resoluciones que se dictaron:

**RECLAMACIÓN ELECTORAL.** Para que el Colegio Electoral tome en consideración los argumentos de los partidos políticos inconformes al calificar la elección correspondiente, deben haberse hecho valer oportunamente.

Es incorrecto pretender que, aun cuando el recurso de queja que establece la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, haya sido presentado extemporáneamente, el Colegio Electoral, de oficio, estudie todos los argumentos planteados para poder

<sup>82</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981, pp. 615-618.

calificar correctamente una elección, pues dicha calificación depende del desarrollo y resultado del procedimiento electoral y si la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales pone a disposición de quienes participan en el proceso diferentes recursos, es precisamente para que puedan impugnar los actos que estimen contrarios a derecho, de otra suerte no tendría ningún objeto la existencia de tales medios de defensa; por ende, si el partido reclamante promovió su recurso de queja fuera del término que la ley señala para ello, es correcto que el Colegio Electoral lo declare así y se abstenga de examinar el fondo de los argumentos esgrimidos en dicho recurso al calificar la elección. Precedente/Referencia.

Varios 33/85. Recurso de reclamación electoral. Partido Acción Nacional. 1ro. de octubre de 1985. Mayoría de 17 votos de los señores ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, De Silva Nava, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu; contra los votos de los señores ministros: López Aparicio, González Martínez y Azuela Güitrón. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Reclamación electoral, vol. tomo = 199-204, época = 7A.

**AUXILIARES DE LOS COMITÉS DISTRITALES.** Su nombramiento por la Comisión Local Electoral no constituye una violación sustancial que anule una elección.

Si bien en términos de lo establecido en el artículo 96, fracción XXII, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, es facultad de los comités distritales nombrar a los auxiliares que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, también lo es que la designación de auxiliares efectuada por instrucciones de la Comisión Local Electoral, en todo caso sólo podría constituir un vicio de forma en la designación y no una violación sustancial en la preparación y desarrollo de la elección, máxime si no obstante lo anterior, la votación fue recibida por el personal designado en términos de lo establecido en el artículo 104 de la ley de la materia, por el Comité Distrital Electoral, personal que legalmente es el facultado para recibir dicha votación; por tanto, dicha infracción no constituye la violación sustancial a que se refiere el artículo 223, fracción III, inciso c), ordenamiento legal en cita.

Varios 31/85. Reclamación electoral Partido Acción Nacional. Iro. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Disidente: Alfonso López Aparicio.

Fuente = Pleno, página = 94, vol. tomo = 199-204. Época; = 7A

**PRESIDENTES MUNICIPALES.** Su elegibilidad como diputados. Artículo 16, fracción III, de la Ley Federal Electoral.

La fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que dispone que no podrán ser elegibles los presidentes de ayuntamientos municipales o quienes en cualquiera circunstancia ejerzan las mismas funciones de los municipios que sean cabeceras de distritos electorales uninominales, debe entenderse a la luz del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que esta limitación es precisamente para aquellos presidentes de ayuntamientos municipales o quienes en cualquier circunstancia ejerzan las mismas funciones en los municipios que sean cabeceras de distrito en donde se haga la elección, con el fin de que no puedan tener influencia en la decisión de los electores, por lo que ha de concluirse que la citada fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales debe entenderse en el sentido de que no son elegibles como diputados los presidentes de ayuntamientos municipales o quienes en cualquier circunstancia ejerzan las mismas funciones en los municipios que sean cabecera de distritos, pero dicha inelegibilidad será exclusivamente en el Distrito Electoral del cual sea cabecera ese municipio, teniendo capacidad legal para ser diputado federal por cualquier otro distrito.

Varios 65/85. Recursos de reclamación electoral formulada por el Partido Acción Nacional. Iro. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón.

De allí se dio un gran paso hacia la meta de la calificación de las elecciones por un tercero ajeno, por un heterocomponedor, por un órgano (juzgador colegiado) imparcial: primero, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, que a pesar de todos y de todo, abrió brecha y sentó historia hacia el sistema contencioso jurisdiccional; y, ahora, el Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones ya anotamos a la luz

del texto del artículo 41 constitucional, pero que podrán ser revisadas y en su caso 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 existan 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 (artículo 60 de la carta de Querétaro).

Se antoja que un grupo de partes interesadas y quizá la mayoría de ellos, si no legos, por lo menos expertos en derecho, puedan imparcialmente apreciar una de las técnicas decisivas del proceso que es la valoración de los medios probatorios; y, aquí viene lo más difícil, casi inverosímil, que puedan juzgar (contra la opinión colegiada de juzgadores profesionales calificados por sus conocimientos especializados y neutralidad), si la sentencia sea contraria a derecho o no tuvo la motivación debida.

Ojalá que el peso de la tradición del sistema de valoración política de autocalificación, en el que los que juzgan y deciden en una dudosa "instancia" sean los colegios electorales, que son parte en el conflicto de intereses electorales incoado, tienen interés político y jurídico, y sus resoluciones sean definitivas e inatacables; dicho en otros términos, son la última palabra en política y en derecho electoral.

Si no queremos que se repita aquella famosa frase atribulada del lúmioso pensamiento del egregio jurista mexicano Mario de la Cueva, al comentar la reforma electoral de 1977 y la escuálida intervención que en ella desempeñó el tribunal máximo de la nación, en el sentido de que ya era la "Suprema Corte" porque sus resoluciones serían sometidas al examen de los colegios electorales, busquemos la fórmula progresista, para crear una segunda instancia jurisdiccional en materia electoral, con jurisperitos especializados en la disciplina, y que amén con fervor un futuro de auténtica democracia para México.

Se puede llegar a concluir que el progreso de la legislación electoral mexicana es sensible y positiva; que su adecuación a los espectaculares cambios operados en materia política y respecto del sufragio es notoria y adecuada; y que ha existido, existe, y, puede advertirse que existirá, una voluntad para su permanente evolución y superación, para así corresponder a los ideales del pueblo mexicano de un derecho electoral estructurado sobre bases de rectitud y de justicia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Los partidos políticos*, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México", *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral 1987-1988*, México, 1988.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y auto-defensa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1970.
- \_\_\_\_\_, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles de Chihuahua. (Comparado con el del Distrito y Territorios Federales)*, Chihuahua, 1959.
- \_\_\_\_\_, y LEVENE hijo, Ricardo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Ediar [s./f.].
- ALGORA MARCO, Abelardo, "La carrera judicial en España", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1960.
- ALLORIO, Enrico, *Problemas del derecho procesal*, Buenos Aires, EJEA, 1963.
- BECEÑA, Francisco, *Magistratura y justicia. Notas para el estudio de los problemas fundamentales de la organización judicial*, Madrid, 1928.
- BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, México, Jus, 1962.
- \_\_\_\_\_, voz "Recusación", *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.
- CALAMANDREI, Piero, *Elogio a los jueces, escrito por un abogado*, Madrid, 1936.
- CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, México, Cárdenas Editor [s./f.].
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- \_\_\_\_\_, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico XI*, México, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- CASTILLO LARRAÑAGA, José y DE PINA, Rafael, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, 1966.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl, "La justicia en México", *Excélsior*, México, 30 de julio de 1966.
- CHIOVENDA, José, *Principios de derecho procesal*, México, Cárdenes Editores.

- DE LA PLAZA, Manuel, *Derecho procesal civil español*, Madrid, 1945.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero.
- , *Instituciones políticas y derecho constitucional*, prólogo de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Ariel, 1984. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- ENSOR, R. C. K., *Jueces y tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, traducción de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, 1935.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Doctrina general del derecho procesal. Hacia una doctrina y ley procesal generales*, Barcelona, Bosch, 1990.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, "Nuestra realidad jurídica. El problema de la administración de justicia", *Jus*, 1938.
- FLORES-GARCÍA, Fernando, *Proyecto de Código Procesal Civil para el Estado de Morelos*, México, 1990-1991.
- , *La carrera judicial*, México, 1967.
- , *Implantación de la carrera judicial*, México, 1960.
- , "Todavía sobre la carrera judicial", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1988.
- , "Los recursos en materia electoral", *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1988.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, "El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro", *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1988.
- GARCÍA, Trinidad, "La justicia en México", *Excélsior*, México, 1 de agosto de 1966.
- GELSI BIDART, Adolfo, "La carrera judicial en el Uruguay", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre, 1960.
- GUTIÉRREZ BARRIOS, Fernando, *Presentación, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Secretaría de Gobernación, 1990.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legas La-cambra, Madrid, Labor, 1934.
- LAFARQUE, Pablo, *Idea de la justicia y del bien*, Barcelona, 1973.
- LIEBMAN, Enrico Tullio, "La carrera judicial en el ordenamiento italiano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1960.
- MONTERO AROCA, Juan, ORTELLS RAMOS, Manuel y GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, *Derecho jurisdiccional*, Barcelona, Bosch, 1989.
- ORTEGA, Víctor Manuel, "La justicia en México", *Excélsior*, México, 29 de julio de 1966.

- OSTOS, Armando R., "La justicia en México", *Excélsior*, México, julio 31 de 1966.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, 1952.
- PODETTI, Ramiro, *Teoría y técnica del proceso civil y trilogía estructural de la ciencia del proceso civil*, Buenos Aires, Ediar Editores, 1963.
- RABASA, Emilio O., *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Tip. de "Revista de Revistas", 1912.
- RAMOS PRASLOW, Ignacio, "La justicia en México", *Excélsior*, 26 de julio de 1966.
- REDENTI, Enrico, *Derecho procesal civil*, Buenos Aires, EJEA, 1957.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, et al., *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, 1991.
- SENTÍS MELENDO, Santiago, "La carrera judicial en la Argentina", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1960.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981.
- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL, *Elecciones 1988*, México, 1988.
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Alberto, "La peor llaga. La justicia en México", *Excélsior*, México, 21 de julio de 1966.
- WIRSMA, K., "Nombramiento de los jueces en Holanda", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1960.