Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

ACOTACIONES ACERCA DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Dr. FERNANDO FLORES GARCÍA *

1. *INTRODUCCIÓN*

La regulación del 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.[1]

2. *EL DERECHO ELECTORAL, SU EVOLUCION 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 supervivencia, sino con miras y propósitos progresistas, dotado de un basamento ético, que a través de la reglamentación de la conducta de sus miembros propugna por alcanzar los valores supremos de la criatura humana y de la colectividad, como en incansable y reiterada expresión he manifestado antes y cuya simple

* Profesor de Derecho Procesal Civil y Teoría General del Proceso, Facultad de Derecho, UNAM.

1 ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y LEVENE Hijo, Ricardo, *Derecho Procesal Penal,* Editorial Guillersus Kraft Ltda., Buenos Aires, 1945, t. 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."

enumeración nos emociona y que confío venza y convenza hasta a los escépticos recalcitrantes, ellos 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 sólo y es Derecho público;[2] 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 aún 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, que 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;[3] a un fenómeno de la democracia directa; y, más tarde, al de la representatividad de la voluntad mayoritaria.

[2] KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado,* trad. de Luis Legas Lacambra, Editorial Labor, S. A., Madrid, 1934, p. 108.

[3] LAFARGUE, Pablo, *Idea de la Justicia y del Bien,* 4a. ed., Editorial Barcelona, 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."

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, se han alejado las azonadas y los levantamientos militares, que han sido narrados y comentados de manera variada y exhaustiva por historiadores y politólogos 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 si 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, qué 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 altruístas), 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[4] "en pugna" anuncian su correspondiente e infaltable 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.[5] La misma tonada de hace siglos.

[4] 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 Pedrano, Fondo de Cultura Económica, México, 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.

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

Luego, ésto 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 cause 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 ciclo de reclamos, quejas, notas y editoriales agresivos y tendenciosos, con un tesón interminable, digno de una mejor táctica política.

3. *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*[6] 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

[6] CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil,* traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo. Orlando Cárdenas Editor y Distribuidor, Irapuato, Gto., t. I, p. 57.

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.*[7]

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* (subjetivo); las normas instrumentales, lo *componen mediatamente,* atribuyendo un *poder* (de componerlo) e imponiendo correlativamente una *sujeción.*[8]

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 *estatuición.*[9]

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 como 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.[10]

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.

7 CARNELUTTI, *Obra y localización citadas.*
8 *Sistema de Derecho Procesal Civil,* citado, t. I, pp. 57-58.
9 CARNELUTTI, *Sistema...,* citado, p. 58.
10 CARNELUTTI, *Sistema...,* citado, t. I.

Sabido es que el *Derecho objetivo* es un sistema que pertenece al *mundo del deber ser* y que las reglas materiales ventilan la líd de intereses jurídicos en forma inmediata y directa mediante una fórmula abstracta. Así, el Código Civil o el Catálogo Penal, que contienen preceptos que imponen obligaciones y confieren derechos, previene, *v.gr.:* el comprador debe pagar, en el contrato de compra-venta, 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.

Empecé, 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 social.

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.[11]

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 electoral, cuando se dio ya, en la 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 Fuero 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

[11] El subrayado es nuestro.

futura del 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.

4. *NARRATIVA COMPENDIADA DE ALGUNAS REGLAMENTACIONES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO*

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*).[12]

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?[13] 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

[12] 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.

[13] O más bien, ¿quién va a verificar si tuvieran un desarrollo legal y correcto?

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 que procedía 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.[14]

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.[15]

En la *Introducción* del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentando [16] se lee: "Cada ley electoral mexicana ha respondido a las exigencias democrática 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.

Las múltiples disposiciones jurídicas electorales de la primera mitad del siglo XIX, a pesar de la brusquedad de los cambios sociales y políticos a los que tuvieron que responder, desde el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, que en la parte electoral está formado de cinco capítulos y 53 artículos, hasta la Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente de 17 de octubre de 1855, de ocho títulos y 74 artículos establecieron y organizaron las instituciones de nuestra surgiente democracia electoral. Los regímenes democráticos consiguientes se basaban en elecciones indirectas de segundo grado, para integrar la Cámara de

[14] DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, prólogo de Pablo Lucas Verdi, Editorial Ariel, Barcelona, 1984, pp. 105 y 106.

[15] SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique; DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J.; NEWMAN VALENZUELA, José; RODRÍGUEZ LOZANO, Amador y SOLANO YAÑES, Delfino, *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1987, p. 243.

[16] Edición 1991 de la Secretaría de Gobernación.

Diputados (no así el Senado ni el titular del Ejecutivo), en las que el voto era ejercido en juntas de electores o colegios electorales; públicamente en las elecciones parroquiales o municipales, y en secreto en las distritales y provinciales.[17]

Entre las modalidades de la Convocatoria de 1841 a que remite la propia Convocatoria de 1855 destacan:

Las juntas departamentales se denominan Juntas de Estado, en virtud de que la Revolución de Ayutla pugnó por restablecer el régimen federal; se debería elegir un diputado por cada 50,000 habitantes o porción de 25,000; entre las bases de la instalación del Congreso se establecía que sus presuntos diputados calificarían sus elecciones.

Estatuto orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856. Fue expedido por Comonfort y establecía el sufragio universal desde los 18 años, la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad; votar en las elecciones y desempeñar cargos de elección popular, excluyéndose a los eclesiásticos seculares de la participación electoral.[18]

La Reforma marcó un cambio y un avance democrático sustancial. En cumplimiento por lo dispuesto por la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, el sufragio era universal y el escrutinio secreto, la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, instituyó elecciones indirectas en primer grado, para integrar los Poderes Legislativo (de una sola Cámara), Ejecutivo y Judicial de la Federación. En las juntas electorales municipales el voto era semipúblico, y en las distritales, secreto. En 1874 se reformó y adicionó la Constitución para establecer el Senado, y poco después, la ley respectiva, para reglamentar la elección indirecta, en primer grado, de senadores.[19]

La legislación electoral del Porfiriato del 5 de mayo de 1878, del 12 de febrero de 1887, del 20 de diciembre de 1890 y del 18 de diciembre de 1901, propenden a la reelección y a ésta en forma indefinida.[20]

A partir de la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, que reguló las elecciones del sistema democrático surgido de la revolución de 1910 que es en principio una revolución electoral, la arquitectura jurídica en la materia devino más compleja.

Estableció el voto secreto desde la elección primaria y reconoció jurídicamente a los partidos políticos.

17 *Código...*, citado, pp. 20-21.
18 SÁNCHEZ BRINGAS, *La Revolución Política*, citada, p. 76.
19 *Código...*, citado, p. 21.
20 Datos tomados de la *obra citada* de SÁNCHEZ BRINGAS, p. 80.

El 22 de mayo de 1912, la ley se reformó y adicionó, mediante un decreto para establecer la elección directa y secreta de diputados y senadores, y —como consecuencia de lo anterior— un sistema de cómputo de votos organizados alrededor de colegios electorales sufragáneos; innovaciones que recogió e instrumentó, en lo que a elección de diputados se refiere, la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916, sustituyendo a los colegios electorales sufragáneos por juntas computadoras.

En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero, consagró otro avance democrático y sancionó jurídicamente la elección por voto directo y secreto, no sólo de los representantes al Poder Legislativo, sino también del Presidente de la República.

La Ley Electoral de 6 de febrero de 1917, para regular las elecciones después de concluida la lucha armada e integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión conforme a Derecho, no alcanzó a reglamentar totalmente las nuevas disposiciones constitucionales en la materia; pero la Ley para la elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918 desarrolló jurídicamente los avances democráticos y electorales de la Revolución; definió a los electores y a los elegibles; creó los Consejos de listas, las listas permanentes de electores y la credencial de elector; reorganizó las juntas computadoras, e incorporó un capítulo especial de disposiciones penales.[21]

Sánchez Bringas subraya que la *Ley Electoral* para la formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917, incorpora los principios políticos fundamentales que motivaron la Revolución Mexicana: No reelección; sufragio electivo; elección directa y libertad de participación política con la universidad del sufragio.[22]

De nuevo volvamos a la narración:

La ley precedente reguló las elecciones federales durante más de un cuarto de siglo, amén de cinco breves reformas: el 2 de julio de 1918; el 24 de diciembre de 1921; el 24 de noviembre de 1931; el 19 de enero de 1942, y el 4 de enero de 1943.

En la época de la posguerra, la sociedad mexicana empieza nuevamente a entrar en ebullición. ¿Por qué las leyes electorales se suceden unas a otras, a un promedio de nueve años entre sí? ¿Por qué se expiden en 1946, 1951, 1973 y 1977? ¿Por qué algunas se reforman al poco

[21] *Código...*, citado, pp. 21 y 22.
[22] *La renovación política*, citada, pp. 82-83.

tiempo de haberse expedido? ¿Por qué otras son de plano sustituidas por nuevas? ¿Por qué en 1987 se codifican las instituciones electorales? ¿Por qué, en fin, en 1990 se sustituye una codificación por otra?

Los cambios de la época y las transformaciones sociales imprimen su sello en las instituciones democráticas del país.

A partir de 1945, el vertiginoso crecimiento de México, tanto en lo demográfico como en lo industrial, en lo económico y en lo social, empieza a reflejarse en su perfil institucional. Mientras más profundos y complejos son los cambios que experimenta la sociedad mexicana, más extensa y complicada deviene la legislación electoral.

Al final de la década de los setentas se inicia una de las crisis de conciencia más profundas de nuestra época. Poco después, se declara que se ha tomado conciencia de la crisis; pero al mismo tiempo se inicia otra de carácter económico, financiero y social, dentro de un vasto marco internacional. La sociedad cambia y demanda que las instituciones se modifiquen al ritmo de los tiempos. Apenas empieza a resolverse ésta, cuando se presenta una nueva —la cual—, derivada de la nueva situación mundial, de la caída de muros que separaron sistemas ideológicos, de la creación de dilatados bloques económicos continentales, y de las interrogantes planteadas por las audaces aperturas de los nuevos mercados internacionales. Esas inquietudes y aspiraciones generales, toman cuerpo y vida en nuestra sociedad, se reflejan en el sistema institucional y legislativo mexicano, en general, y muy particularmente, en la codificación electoral.

De acuerdo con lo expuesto, distínguense claramente dos etapas en estos tiempos. En la primera se expiden cuatro leyes —1946, 1951, 1973 y 1977—, y en la segunda, dos códigos electorales —1987 y 1990—.

La Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, reformada tres años después, el 21 de febrero de 1949, reglamentó la existencia, organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales, y creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, concebida como instrumento formado por los Poderes Públicos y los ciudadanos para vigilar la preparación y el desarrollo del proceso electoral en la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Esta institución se consolidó con el nombre de Comisión Federal Electoral, por mandato de la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951. El ordenamiento jurídico dispuso que la Comisión fuese integrada por representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, para regular la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral fe-

deral. Se sustituyeron las juntas computadoras sujetas a los poderes municipales y locales, por las comisiones locales y los comités distritales electorales, dependientes de la Comisión. Se creó el Registro Nacional de Electores.[23]

De Andrea anota que el 17 de octubre de 1953 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 34 y 115, fracción IV, de la Ley Fundamental que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo o bien el subdesarrollo de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto activo y pasivo de la mujer. La citada reforma brindó a la mujer plenitud de derechos políticos porque con anterioridad y merced a una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de esos derechos, pero salvo a nivel municipal.[24]

La ley de 1951 admitió tres reformas en 1954, 1963 y 1970. La primera, de 7 de enero de 1954, para —entre otras cosas —otorgar el voto a la mujer, en cumplimiento a lo dispuesto por la reforma constitucional correspondiente. Al modificarse nuevamente la Constitución para crear los diputados de partido, la ley se reformó el 28 de diciembre de 1963. Y en 1970, año de elecciones federales, se reorganizaron las instituciones relativas al padrón, reformándose la ley el 19 de enero de 1970.

En 1972, la Ley Fundamental dispuso que se redujera el porcentaje de la votación total en el país para que un partido político tuviera derecho a que se le acreditaran diputados y se le ampliara el tope máximo de 20 a 25 de ellos; que se redujera la edad de 25 a 21 años para ser diputado, y que se concediera el voto a los varones y mujeres de dieciocho años de edad, independientemente de su estado civil. La nueva Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, instrumentó las nuevas conquistas electorales.

En 1977, la Constitución fue reformada, con el propósito de fortalecer a los partidos políticos, elevarlos al nivel de entidades de interés público y dotarlos de finalidades más amplias y ambiciosas, así como para modificar la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se creó un sistema mixto de votaciones. Se mantuvo la elección de 300 diputados según el principio de mayoría relativa, me-

[23] *Código comentado*, citado, pp. 23 y 24.

[24] DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de J., "La Renovación Política", citada, *Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas: Época Contemporánea*. pp. 96-97.

diante el sistema de distritos electorales uninominales, y se introdujo la elección de 100 diputados por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales. A fin de reglamentar los cambios anteriores, el 28 de diciembre de 1977 se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y reformada el 28 de diciembre de 1977.[25]

Sobre el particular el brillante jurista Carpizo opina que las principales finalidades de esta reforma son:

a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;

b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;

c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;

d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;

e) Mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre ampliar clases de la sociedad;

f) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;

g) Fortalecer el Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo;

h) Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país; y,

i) Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.[26]

La segunda etapa a que se hizo referencia, desde el punto de vista jurídico-electoral, se inició en 1986, se modificó la Ley Fundamental para ensanchar aún más los espacios parlamentarios de los partidos políticos minoritarios en la Cámara de Diputados. Se dispuso que la Representación Nacional se integrara con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, y 200 según el principio de representación proporcional. Se instituyó un tribunal electoral para dirimir los

[25] *Código Comentado*, citado, pp. 24-25.

[26] CARPIZO, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*. "Anuario Jurídico" VI, México, 1979, pp. 47-48.

asuntos contenciosos en la materia. Y, poco después, se creó la Asamblea de 66 Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, compuesta de 40 ciudadanos electos según el principio de mayoría relativa, y 26 según el principio de representación proporcional.

Para organizar las elecciones de los integrantes de las nuevas instituciones democráticas, tanto en el país en su conjunto, cuanto en la sede de los Poderes Federales —el Distrito Federal—, en la cual se encuentra una de las ciudades más pobladas del orbe, se promulgó el Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987, compuesto por ocho libros, que el 6 de enero de 1988 se adicionó con un Libro Noveno relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para hacer 406 artículos, otros 2 transitorios, y reformar tres artículos.[27]

Sobre este Código Federal Electoral se comentó por De Andrea que con la entrada en vigor de dicho ordenamiento se abren las puertas de una nueva etapa en el desarrollo de la democracia mexicana.

Ahora bien, con antelación a la estructuración de las reformas constitucionales referidas y del Código Federal Electoral, se realizaron audiencias públicas de consulta para la Renovación Política Electoral, con base en las cuales y tomando en cuenta las características del sistema político mexicano, se depuró, sistematizó y actualizó la normación electoral mexicana.

El resultado de dicho proceso de perfeccionamiento fue el Código Federal Electoral que regula de manera clara, integral y con teoría de vanguardia, la temática electoral mexicana.

El hecho de que se haya escogido la denominación Código Federal Electoral tiene de suyo varias implicaciones generales, independientemente de los numerosos avances cualitativos del ordenamiento citado. En primer término, la palabra Código implica el reconocimiento, por parte del legislador, de que el Derecho Electoral ha alcanzado la mayoría de edad en tanto rama autónoma del Derecho a diferencia de antaño, que era considerado parte accesoria del Derecho constitucional.

Por otro lado, las palabras Federal y Electoral hacen referencia precisa a los ámbitos espacial y material de validez, respectivamente.[28]

Acosta Romero entre las conclusiones a que llega sobre el Tribunal de lo Contencioso Federal Electoral enuncia: El Contencioso Electoral no constituye un Contencioso Administrativo en estricto *sensu*, sino su

[27] *Idem*, p. 25.
[28] *Renovación Política*, citada, p. 115.

matiz político electoral le da características y diferencias específicas propias que lo configuran entre otras porque en el proceso electoral no se ventila ninguna cuestión pecuniaria.

El Tribunal Contencioso Electoral nace de reformas a la Constitución y de que se ordena se instituya en el artículo 60 con bases diferentes de los tribunales contencioso administrativos.

El Tribunal Contencioso Electoral de México, no está sujeto a la jurisdicción de amparo por parte del Poder Judicial Federal, sus sentencias son definitivas e inatacables.[29]

El Tribunal Contencioso Electoral está dotado de plena autonomía, toda vez que no depende jerárquicamente ni en cuanto en nombramiento del Jefe del Estado.

El poder de nombramiento es facultad del Congreso de la Unión en el cual la Cámara de origen es la de Diputados y en los recesos de aquél, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La designación que realiza el Congreso de la Unión deberá recaer en los candidatos que propongan los partidos políticos que tienen diputados en la Cámara respectiva, porque es facultad de los partidos proponer a los candidatos.

El Tribunal Contencioso Electoral es de plena jurisdicción y no se trata de un tribunal de anulación ni de justicia retenida o delegada.[30]

Esperanzas y alabanzas que recibieran censuras a poco después.

El entonces magistrado y ahora Presidente del nuevo Tribunal Federal Electoral escribió los párrafos que siguen:

El Tribunal de lo Contencioso Electoral debe contemplarse en el contexto de la reforma electoral de 1986. Reforma que a pesar de las críticas, las más infundadas, permitió el fortalecimiento de la oposición y su acceso en forma sustancialmente mayor a las Cámaras del Congreso y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reforma que permitió una contienda política única y la toma de una mayor conciencia ciudadana en los problemas y de la vida política nacionales.

Frente a los resultados del proceso electoral federal de 1988 muchas de las innovaciones del Código Federal Electoral cobran una dimensión especial. Tal es el caso de la nueva integración de los organismos electorales que por la votación obtenida por los partidos de la oposi-

[29] Salvo, naturalmente las que dictara sobre el recurso de queja, en que la última palabra de valoración (¿instancia?) la tuvieron los Colegios Electorales.

[30] Acosta Romero, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral en México*. "Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal". Proceso Electoral 1987-1989, México, 1988, p. 88.

ción verán incrementado su número de comisionados en forma importante.

Pese a toda la campaña de desprestigio y descalificación del proceso electoral, la renovación de los Poderes es legítima y se dio en la libertad y paz sociales. El respeto a las libertades ha sido irrestricto.

El Tribunal cumplió eficazmente el papel que constitucional y legalmente le correspondió; la principal duda que se manifestó en relación a él quedó totalmente desvirtuada y sin fundamento. Siempre actuó imparcialmente y apegándose a derecho; por supuesto que esto produjo malestar en aquellos que recibieron fallos adversos, pensando que por el solo hecho de sostener una razón el Tribunal se las iba a dar, sin pruebas y sin sustento alguno. Al igual que el resto de las instituciones de nuestro país, la estructura y funciones del Tribunal son perfectibles. Por ello he dado mi opinión en este trabajo sobre algunos aspectos que considero importantes sin pretender que son las únicas o las mejores fórmulas y consciente de que todo lo aquí expuesto es opinable y sujeto a confrontación, pero reiterando mi convicción de que este Tribunal es un avance real en el camino por la democracia en México y en consecuencia debe consolidarse.[31, 32]

Como era de esperarse las protestas y los reclamos de la insatisfecha oposición, que a pesar de tener triunfos insospechados: aun entre y para ellos, alrededor de 48 por ciento de miembros en la Cámara baja; incorporarse por vez primera al Senado de la República y una Gubernatura en Baja California, provocaron un nuevo movimiento que es comentado en la parte Introductiva del Código Federal de Instituciones

[31] 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". Proceso Electoral 1987-1989, México, 1988, pp. 201-202.

[32] Los criterios, cifras, estudios doctrinales, legislación electoral de las varias entidades federativas, que pueden guiar a una más ecuánime valoración de la Reforma Electoral de 1986 a 1988, puede apreciarse en las obras:

I. Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Proceso Electoral 1987-1988, México, 454 pp.
II. "Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal", 1989, t. I.
III. "Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal", 1989, t. II, total 1060 pp.
IV. Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal Elecciones 1988, 166 pp. donde se proporcionan variadas e interesantes estadísticas acerca de la tarea desempeñada, a guisa de ejemplo, 578 quejas federales resueltas, en un angustioso plazo de un poco más de veinte días, 15 quejas sobre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para un total de 593 quejas examinadas, resueltas y notificadas, p. 33.

y Procedimientos Electorales que hemos seguido en parte, de la siguiente manera:

Por último, respondiendo a las demandas democráticas de nuestra sociedad republicana, en 1990 se modifica y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de reafirmar el derecho de asociación libre y pacífica de los ciudadanos mexicanos para tomar parte en los asuntos políticos del país; establecer el Registro Nacional de Ciudadanos; autorizar la retribución de las funciones electorales y censales cuando se realicen profesionalmente, y fortalecer el principio de que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

Se ordena además que la función estatal de organizar las elecciones se realice a través de un organismo público —al que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propios—; que tal organismo público sea autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; que al ejercer dicha función estatal, oriente sus actividades conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; que cuente en su estructura con órganos de dirección así como con órganos ejecutivos y técnicos, y con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales; que el órgano superior de dirección se integre por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos; que los órganos ejecutivos y técnicos dispongan del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, y que los ciudadanos formen las mesas directivas de las casillas.

Se dispone asimismo que la ley establezca un sistema de medios de impugnación de los que conozcan el organismo público de referencia y un tribunal autónomo, en cuanto órgano jurisdiccional en materia electoral; que dicho sistema dé definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantice que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; que contra sus resoluciones no proceda juicio ni recurso alguno, pero que aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, puedan ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales, en los términos de los artículos 60 y 74 fracción I de la propia Constitución, y que los magistrados y jueces instructores de dicho tribunal sean independientes y respondan sólo al mandato de la ley.

Se modifican, en fin, las disposiciones constitucionales relativas a la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de sus Colegios Electorales. Para reglamentar todo lo anterior, el Congreso de la Unión resuelve elaborar un nuevo cuerpo de normas jurídicas electorales de jurisdicción federal. Nuevas instituciones electorales sustituyen a las anteriores, y nuevos procedimientos electorales reclaman un lugar propio en la legislación respectiva. Consecuencia de ello es el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990, modificado el 3 de enero de 1991 en cuatro de sus artículos.

Vistos desde afuera, desde el punto de vista objetivo, los ordenamientos legales mencionados con anterioridad han respondido, cada uno de ellos —cada cual a su manera—, a diferentes demandas planteadas por la sociedad mexicana en distintas etapas de su desarrollo democrático y político, social y electoral.

Vistos desde adentro, sin embargo, desde el interior de cada ley o cada código, ocurre con sus normas jurídicas lo mismo que los diversos elementos de un modelo arquitectónico: el sentido de unas disposiciones son soportados o sostenidos por las otras. Cada una de nuestras leyes electorales constituye un universo jurídico cerrado en sí mismo. Muchas veces, inclusive, el significado de una norma legal ha dependido de la exacta posición o lugar que ocupa en la institución jurídica a la que está incorporada. Este principio, que es menester tomarlo en consideración al interpretar y aplicar las disposiciones jurídicas en general, lo ha sido para comentar las de este nuevo Código Electoral en particular.

No resulta ocioso señalar que, en ocasiones, se observan aparentes contradicciones entre las normas que forman cualesquiera de nuestros ordenamientos jurídicos electorales, entre ellos, el actual. Habrá que conceder que las hay, si se analizan conforme a las rigurosas leyes de la lógica formal. Pero la elaboración de las normas jurídicas, en un sistema democrático como el nuestro, no responde a las de la lógica formal, sino a las de la lógica política. Siendo el fruto o resultado de apasionados debates, opiniones encontradas, acuerdos y abstenciones, negociaciones parlamentarias y transacciones entre partidos políticos diferentes y hasta opuestos, esas supuestas contradicciones tienen su sentido propio. El Código Electoral promulgado en 1990, resultado de un consenso entre las fracciones parlamentarias de los partidos políticos nacionales, es la mejor y más reciente prueba de ello. Para disipar las dudas que en ocasiones podrían surgir al respecto, es útil conocer

las intenciones del Legislador, como se ha hecho en esta obra cuando así ha sido necesario.[33]

Y prosigue la Introducción del Código comentado en estos términos: Al analizarse las instituciones jurídicas electorales, se han tomado en cuenta, además, los principios consignados por el código electoral comentado, en el artículo 3, párrafo 2; es decir, se han examinado sus disposiciones de acuerdo con los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, que ordena que se lean y se apliquen conforme a la letra o con base en la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, de los principios generales del Derecho.

Así pues, muchas instituciones electorales han quedado atrás, reemplazadas por nuevas, más acordes con los tiempos cambiantes. Pero la sociedad mexicana, por sed de futuro, no está dispuesta a perder su pasado. Sabe que la conquista de lo desconocido sólo es posible si se afirma en lo conocido. El anhelo de novedad, no implica la renuncia a su identidad y a sus orígenes.

Por eso, el Legislador actual, interpretando adecuadamente las inquietudes y preocupaciones sociales de nuestra época, ha reemplazado principios, instituciones, prácticas y procedimientos electorales obsoletos, sin dar la espalda a otros igualmente sentidos, nobles y legítimos: los que el pueblo mexicano ha creado al fragor de dramáticas luchas, en función de sus más altas aspiraciones democráticas; sostenidos, desarrollados y fortalecidos por la voluntad política de los ciudadanos, de los partidos políticos y de los Poderes Públicos, en diferentes etapas de nuestra vida social.

En este sentido, el presente Código Electoral es una expresión y una amalgama entre lo nuevo y lo viejo. Tiene mucho de novedad, pero también de tradicional. Se nutre de las preocupaciones y anhelos de la sociedad de nuestro tiempo y ofrece nuevas soluciones electorales a los no menos nuevos probemas y antagonismos políticos y sociales que la hacen vibrar; pero sin rechazar, al contrario, aprovechando la experiencia que ha tenido la República a lo largo de su desarrollo histórico. Al lado de las nuevas disposiciones jurídicas, aparecen otras que han probado su fortaleza y su vigor a través de las épocas.

El Legislador ha renovado y revitalizado algunas instituciones electorales del pasado; adaptándolas a las nuevas condiciones políticas y sociales de nuestro desenvolvimiento nacional, y reajustándolas al espí-

[33] *Código comentado*, citado, pp. 26-28.

ritu del cuerpo jurídico al que pertenecen. Allí están, con toda su fuerza histórica, pletóricas de vitalidad, idénticas a sí mismas; reflejando —como un espejo— la dinámica sociedad a la que pertenecen. Fueron conservadas —modificadas y revigorizadas— en este ordenamiento legal, porque el Legislador percibió, sin duda, que están fuertemente arraigadas en la conciencia democrática de la nación.

Cada una de ellas tiene una carga histórica, política y jurídica, a veces sumamente poderosa. Cada una de ellas tiene vida propia. Su significado actual se ilumina no sólo cuando se le interpreta conforme al sistema del cual forma parte, sino también cuando se le contempla en movimiento, en toda su amplitud temporal, desde que nació hasta que se materializó en el ordenamiento jurídico promulgado en 1990. Tal es la razón por la cual en esta obra se muestra el desarrollo histórico de cada una de nuestras instituciones políticas y electorales, de jurisdicción federal; desde que surge por primera vez y es reglamentada por la ley respectiva, hasta llegar al momento actual.

Algunas de dichas instituciones —y procedimientos —hunden sus raíces en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y aún antes, en los primeros decretos expedidos por Morelos en 1813 así como en la Constitución de Cádiz de 1812. Otras, en los primeros ordenamientos jurídicos electorales del país independiente, atormentado por sus convulsiones internas. Aquéllas, son formadas por el entusiasta aliento de la Reforma, y afianzadas después por la época de paz que le sucede. Éstas, surgen tan tumultuosamente, como la fuerza de la Revolución con la que nace este siglo. Otras más, aparecen en las décadas de nuestro desarrollo industrial. Las últimas, las actuales, se han presentado necesariamente para dar respuesta a las inquietudes desafiantes, contradictorias y sorprendentes de nuestros propios tiempos. Todas —ya como parte de principios constitucionales, ya derivadas de ellos—, forman el universo actual de nuestras instituciones republicanas, democráticas y electorales; es decir, del sistema codificado por el ordenamiento jurídico promulgado y reformado en 1990.[34]

Ya entró en vigencia el reciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya rigió en el ámbito federal los recientes sufragios de julio de 1991, y a pesar de los resultados, ya no tan estruendosos y radicales como los de 1988, y de acontecimientos desusados en Guanajuato y en San Luis Potosí; *ya* se levantaron quejumbrosas ex-

[34] *Introducción* al *Código Comentado*, citado, pp. 28-30.

presiones de la oposición que han continuado con sus mismas exigencias y lamentos, como si no hubieran encontrado otros nuevos argumentos, estrategias o procederes para entonar los rutinarios estribillos de fraude y engaño, que no repetimos, para no caer en la mismísima táctica de esos partidos minoritarios.

Ante ello, es de pensarse constituya, una más equilibrada y valedera actitud, el examinar con prudencia y objetividad la reglamentación electoral positiva, valorando sus aciertos y señalando sus probables equívocos; aunque claro está, sin la pretensión de ser infalibles en nuestros asertos, los que únicamente se externan a nivel de mera opinión personal sobre él.

5. *CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*

Después de la insospechada magnitud y sesgo que adoptó el fenómeno electoral de 1988 se realizó una encuesta popular a grande profundidad y de alcance nacional. Derivada del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, base de la convocatoria para revisar la legislación electoral federal que hiciera el Presidente licenciado Carlos Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión, el 1o. de diciembre de 1988.

Y como expresara el titular de la Secretaría de Gobernación: "De acuerdo con su aplicación en el proceso electoral de 1988, el Código entonces vigente no pasó la prueba de la eficacia práctica, pues a nadie dejó satisfecho. Convenía en tal virtud, ensayar nuevas fórmulas de solución comicial, a efecto de asegurar a los partidos políticos, al electorado, a los ciudadanos y a la opinión pública nacional y aún foránea, una legislación más afortunada en su contenido y sistematización y más apropiada para garantizar limpieza, legalidad e imparcialidad en los comicios.[35]

Todo ello condujo a la reforma de los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; 73, fracción VI, base 3a.; y, la derogación de los artículos 17, 18 y 19 todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra ordenan:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

[35] GUTIÉRREZ BARRIOS, Fernando, *Presentación. Código Comentado*, citado, pp. 15-16.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso General, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara aprobadas las reformas a los artículos 5, 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y derogados los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo Primero. Se reforman y adicionan los artículos 5, 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 5o. .....
La ley .....
Nadie podrá .....

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado .....
Tampoco .....
El contrato .....
La falta .....
Artículo 35 .....
I. .....

II. .....
III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.
IV.-V.. .....
Artículo 36 .....

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II.-V. .....
Artículo 41 .....
Los partidos .....
Los partidos .....
Los partidos .....
En los procesos .....
Los partidos .....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia; profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario

para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicos en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

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

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios;

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido;

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determine la ley;

d) El partido político que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Artículo 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

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

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervivientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que 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.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

Artículo 73 .....
I-V. .....
VI. .....
1a. y 2a. .....
3a. .....
Los representantes .....

La elección de los 26 representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circuns-

cripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes .....

(El resto del artículo queda igual.)

Artículo segundo. Se derogan los artículos transitorios decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

Primero. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación.*

Segundo. En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

Tercero. Los diputados electos a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones hasta el 31 de octubre de 1991.

Cuarto. Los senadores electos por tres años a la LIV Legislatura durarán en su cargo hasta el 31 de octubre de 1991. Los senadores electos por seis años a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones hasta el 31 de octubre de 1994.

Quinto. La Comisión Permanente se integra con 37 miembros en los términos del artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

Sexto. En tanto se expida por el Congreso de la Unión la nueva ley reglamentaria en materia electoral, seguirá en vigor el Código Federal Electoral.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. México, D. F., a 4 de abril de 1990. Dip. Guillermo Jiménez Morales, Presidente. Dip. Mauricio Valdés Rodríguez, Secretario. Sen. Fernando Silva Nieto, Secretario. Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos noventa. Carlos Salinas de Gortari. Rúbrica. El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. Rúbrica.

Otro paso trascendente fue la *expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* del 14 de agosto de 1990.

El comentario que puede elaborarse acerca de ese ordenamiento 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 todas las enumeradas, sumará 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 tan trascendente materia.

Con acierto Chiovenda,[36] Podetti[37] y Gelsi Bidart,[38] entre otros, ha-

[36] CHIOVENDA, José, *Principios de Derecho Procesal Civil*, t. I, p. 556.

[37] PODETTI, Ramiro, *Teoría y Técnica de Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil*, Ediar Editores, Buenos Aires, 1963, pp. 168 a 173.

[38] GELSI BIDART, Adolfo, *La carrera judicial en el Uruguay*. "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960, p. 392.

blan 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.

a) *"Garantías" a los Juzgadores*

Vemos algunos de los derechos, de las facultades, de la tutela legal, de las protecciones, de las seguridades, que se 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 lamentablemente 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,[39] 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 o los juzgadores y que englobe a las garantías funcionales, económicas, honoríficas y disciplinarias.

Refirámonos en primer lugar a las

b) *"Garantías" funcionales*

Un requisito de esencia para una efectiva administración de justicia es la independencia judicial. 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 pueden ejercerse. ¿Cómo admitir que el nombramiento (o el ascenso) de un juez obedezca a motivos políticos?[40]

La independencia de los jueces, esto es, afirmaba Calamandrei, "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".[41]

[39] En el mismo sentido se proclamaba ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO LEVENE, Ricardo hijo, *Derecho Procesal Penal*, Ediar, Buenos Aires, s/f, t. I, pp. 277, 283.

[40] ENSOR, R. C. K., *Jueces y Tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, trad. de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, 1935, pp. 100 y 117.

[41] CALAMANDREI, *Elogio de los jueces escrito por un abogado*, Madrid, 1936, p. 127.

El juez no debe sentirse amenazado en su función, para ello debe protegérsele contra todo intento de desviarle del cumplimiento estricto y escrupuloso de su deber, provenga de quien provenga y sea cual fuera la forma que revista.[42]

Así, hay una incompatibilidad psicológica entre el oficio de legislar y el de actuar la ley: incompatibilidad todavía mayor, sostiene Chiovenda, que se presenta entre el oficio del administrador y el oficio jurisdiccional, porque aquél puede estar dominado por la consideración del interés del Estado.[43]

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.[44]

De aquí, 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.[45]

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.[45a]

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

[42] ALCALÁ-ZAMORA, *Derecho Procesal Penal*, citado .t. I, p. 279.

[43] CHIOVENDA, *Principios de Derecho Procesal Civil, citado*, t. I, p. 358.

[44] CASTILLO LARRAÑAGA, José y DE PINA, Rafael, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, 1966, p. 72.

[45] CHIOVENDA, *Obra y loc. cits.*

[45a] 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", t. X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 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.

de donde nace la ley. Pero una vez nacida la ley, sólo en ella debe fijarse el Juez".[46]

El notable jurista italo Redenti,[47] comulga con este principio imprescindible de la independencia judicial, cuando consigna la protección que requiere el juez contra el peligro de ingerencias 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, que dada la proliferación de facultades que se confieren al Poder Ejecutivo en el Estado moderno, la mayor de las referencias se hace acerca de su ingerencia 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."[48]

En ocasiones esa intervención, recibe un nombre ya consagrado por la práctica, como indica Trinidad García[49] y que es el de "consigna". Sobre ellas y de las presiones ejercidas a través de la fuerza o influencia política, Cervantes Ahumada[50] 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[51] 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, ofre-

46 CALAMANDREI, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado,* citado, p. 242.

47 REDENTI, Enrico, *Derecho Procesal Civil,* Buenos Aires, 1957, t. I, pp. 38-39.

48 BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México,* 1962, Libro Primero, p. 202.

49 GARCÍA, Trinidad, *La justicia en México, Excélsior,* 1o. de agosto de 1966, pp. 18-A.

50 CERVANTES AHUMADA, Raúl, *La Justicia en México.* En *Excélsior,* 30 de julio de 1966, p. 15-A.

51 ORTEGA, Víctor Manuel, *La Justicia en México, Excélsior,* 29 de julio de 1966, p. 25-A.

cimiento, violencias, amenazas, etcétera, de los justiciables. Por fortuna, en este renglón las disposiciones legales de muchos países previenen y sancionan esta tutela a la independencia funcional de los jueces.[51a]

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 de su puesto; es preciso asegurar al funcionario judicial de la estabilidad en su empleo. Además, la inamovilidad de los magistrados reposa en motivos de orden público muy respetables, ha dicho Garssonet, 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 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.[52]

Chiovenda, estima que entre las garantías concebidas al juez, es la más importante, la de la inamovilidad, como que tiene a asegurar prácticamente la independencia de los jueces, respecto del Poder Ejecutivo, no dependiendo los jueces más que de la ley.[53]

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,

[51a] 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", t. XVII, núm. 65, enero-marzo, 1967, pp. 265 y 266.

[52] GARSONET, citado por PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, 1952, p. 244.

[53] *Principios de Derecho Procesal Civil*, citado, t. I, pp. 558-559.

y es suficientemente inamovible si tiene la seguridad de que no será despojado de sus funciones antes de que deban cesar de manera regular.[54] 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 no son ya aptos para ejercer la magistratura.[55]

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."[56] Por fortuna estas inicuas 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

[54] Punto de vista que también anota GARSONET, obra y localización citadas.

[55] *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, citado, p. 243.

[56] 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, parécenos recomendable la fórmula recogida por ALCALÁ-ZAMORA, *Derecho Procesal Penal*, citado, t. 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 realización citadas. PODETT, *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 connotado 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*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 184, sostiene que para que el principio de inamovilidad funcione bien, necesita de acertadas designaciones.

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, que se sustituyó por otro texto,[57] que limitaba la duración del encargo a un periodo de seis años, para el fuero común, volviendo a implantarse la 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[58] se pronuncia 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 comprueban faltas graves a sus obligaciones y lanzados de los puestos que ocupan indebidamente en tal forma que la sociedad los repudie 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 fun-

[57] FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *Nuestra realidad jurídica. El problema de la administración de justicia*, citado, p. 48.

[58] Artículo citado *Excélsior*, 26 de julio de 1966, p. 12-A.

cionarios 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.[59]

Se ha hablado mucho de la conveniencia o desventajas de la inamovilidad judicial. El problema no está en esto, afirma Trinidad García.[60] Si no se hace un buen nombramiento, es clara la utilidad de poder remover libremente al funcionario designado, pero la remoción no será 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, 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 de poder judicial. Resulta inmoral y contrario a la independencia que la inamovilidad busca, que los jueces, sobre todo de altas categorías, pidan licencias para desem-

[59] FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Nuestra realidad jurídica. El problema de la administración de justicia*, Revista *Jus*, t. I, núm. 5, diciembre, 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 prestigiados.

[60] GARCÍA, Trinidad, artículo citado, *Excélsior*, 1o. de agosto de 1966, p. 19-A.

peñar 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.[61]

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,[62] Italia,[63] Alemania,[64] Francia,[65] España,[66] Estados Unidos de Norteamérica,[67] Holanda,[68] Argentina,[69] etcétera.

En una muy reciente obra, el erudito 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.[70]

[61] BECERRA BAUTISTA, *El proceso civil en México*, citado.

[62] BECENA, Francisco, *Magistratura y justicia*, notas para el estudio de los problemas fundamentales de la organización judicial, Madrid, 1928, p. 111.

[63] LIEBMAN, Enrico Tullio, *La carrera judicial en el ordenamiento italiano*, "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960.

[64] ENSOR, *Jueces y Tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania*, citado, apéndice K, p. 170.

[65] DE LA PLAZA, Manuel, *Derecho Procesal Civil Español*, Madrid, 1945, vol. I, pp. 214-215.

[66] DE LA PLAZA, *Derecho Procesal Civil*, vol. I, pp. 216 y ss. ALCORA MARCO, *ob. cit.*, pp. 378-379.

[67] GARSONNET, citado por Pallares, *ob. y loc. cits.*

[68] K. WIRSMA, *Nombramiento de los jueces de Holanda*, "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960, p. 412.

[69] SENTÍS MELENDO, *La carrera judicial, en la Argentina*, "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. X, núms. 37-38-39-40, enero-junio de 1960, p. 407.

[70] FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Doctrina General del Derecho Procesal*. Hacia una Teoría y Ley Procesal Generales, Librería Bosch, Barcelona, 1990, pp. 105-106.

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 otras muchas veces se soportan por quienes debieran rechazarlas, con resignación y hasta con complacencia, incluso en Estados que en constituciones tienen enfáticas e incumplidas declaraciones sobre independencia del Poder Judicial.[71]

Y como si la doctrina de la península se pusiese de acuerdo transcribimos el pensamiento de Montero Aroca, que 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 garantizarlo, o de una u otra forma 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 en relación a aquéllos adquieren una resonancia especial. Es el caso de la inamovilidad y de la imparcialidad, por referirnos a los más importantes.[72]

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 Coure, 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 resi-

[71] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1970, p. 235.

[72] MONTERO AROCA, Juan; ORTELLS RAMOS, Manuel y GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis, *Derecho Jurisdiccional*, Parte General, I, p. 118.

dencia, sino también en la expectativa del normal progreso en la carrera.[73]

El Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Véscovi, estima que resulta un principio fundamental el de la independencia de la potestal 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.[74]

Escobar Fornos, escribe que la idoneidad e independencia del Poder Judicial es fundamental no sólo para la buena marcha de la administración de justicia, sino para la vigencia y respecto 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.[75]

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 valedero; 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.

A. 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 en relación a su sede: Toluca, Jalapa, Guadalajara, Torreón,

[73] ALLORIO, Enrico, *Problemas de Derecho Procesal*, traducción de Santiago Sentís Melendo, EJEA, t. I, p. 313.

[74] VESCOVI, Enrique, *Teoría General del Proceso*, Ed. Temis, Bogotá, 1984, p. 132.

[75] ESCOBAR FORNOS, Iván, *Introducción al Proceso*, Ed. Temis, Bogotá, 1990, p. 11.

para así tener un mejor reparto o distribución de los asuntos sujetos a apelación e inconformidad a decidir.

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 su encargo, 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 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.[76] 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, ésta sí atenta la situación personal de los juzgadores regionales.

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; 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 sufran 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 temporaleros".

Además, es aplicable a los referidos magistrados regionales, toda la argumentación anotada acerca del respecto a las garantías de la inde-

[76] FLORES GARCÍA, Fernando, *La Teoría General del Proceso y el Amparo Mexicano*, "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. XXXI, núm. 118, enero-abril, 1981, p. 91.

pendencia 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 electorales regionales 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 benéfica para la entera impartición de justicia.

Hace ya tiempo escribíamos que la diversidad de criterios sobre el contenido de la expresión "carrera judicial" obliga a detenerse en el examen de este problema.[77]

Para algunos autores carrera judicial significa "la simple permanencia o continuidad en la función de juzgar".[78] 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;[79] o bien, el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial.[80]

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 al 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.[81]

[77] FLORES GARCÍA, Fernando, *Implantación de la carrera judicial en México,* México, 1960, p. 1.

[78] 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 aspiran a tener "carrera judicial".

[79] PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil,* México, 1952, p. 80.

[80] CARNELUTTI, *Sistema...,* citado, t. I, p. 362.

[81] MEDINA, Ignacio, *Implantación de la Carrera Judicial,* "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. X, Núms. 37-38-39-40, enero-diciembre, 1960, p. 51.

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.[82]

E. Pallares sostenía que la ausencia de esa carrera es una de las causas del deplorable estado en que se encuentra nuestra Administración de Justicia.[83]

Becerra Bautista con su acostumbrado acierto, 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 distintos a los del abogado postulante por lo que requiere una preparación especial.

Resulta difícil 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 descontinua (los términos los usamos como similares), a los magistrados regionales, que de antemano a pesar de su preparación y de su acertada selección no podrían aspirar a esa "carrera judicial".

B. 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; [84] como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado; [85] así como en la publicación del Diario Oficial de la Federación, órgano de la Secretaría de Gobernación, en la fecha de publicación del propio ordenamiento electoral, *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.

82 FLORES-GARCÍA, Fernando, *La Carrera Judicial,* México, 1967, p. 251.
83 *Diccionario...*, y localización citados.
84 Octubre de 1990.
85 Marzo de 1991.

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* [86] entendida como el jusfilósofo de mayor alcurnia intelectual de habla hispana, García Máynez 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. Un auxiliar de gran ayuda para seguir una buena técnica jurídica hubiera estribado en elaborar la Exposición de Motivos.

C. 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 ser 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 que estamos comentando, se denomina "De los Términos" y en los artículos 302, 303 y 304, lo que se regula son *plazos*.

Artículos 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 recurra.

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

[86] GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Prólogo de Virgilio Domínguez, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 129.

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 presentará *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: 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 a contar 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 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 juzgador. El término no tiene principio e intermedio; *únicamente tiene final;* por eso se llama *término.*

Alcalá-Zamora y Castillo consigna, la diferencia entre término y plazo es elemental: el *plazo* encierra un *periodo de tiempo,* generalmente de *días,* pero también *mayor* (meses) y aún 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 solo el *punto de tiempo* marcado para el comienzo de un

determinado acto (cabría también sustir sustituir esta acepción del término por *señalamiento*.[87]

D. 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.

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 los actos de cómputo distrital, local o de circunscripción plurinominal;

b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se dan 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 pro-

[87] 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.

porcional 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; ya que todo acto de autoridad, máxime de tal importancia, pues fija un *criterio* "jurisprudencial" debe estar *motivado* y *fundado,* según mandato constitucional que protege su legalidad.

C. En cuanto al sistema de designación de los magistrados, se muestra un avance en la corta pero positiva época de la "codificación" electoral y la integración de Tribunales, cuyos títulos y caracteres formales se han consignado de manera clara y expresa.

El precepto 352 del Código Federal Electoral declaraba que Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo *autónomo* de carácter administrativo dotado de plena *autonomía*... y la disposición 353 a la letra determinaba en lo conducente, que el Tribunal de lo Contencioso Electoral se integrará con 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios *nombrados por el Congreso de la Unión... a propuesta de los partidos políticos.* La Cámara de Diputados será la de origen.

Desde un principio se advirtió que el Código de 1987 *prescindía* de la *fórmula de acceso por la designación del Poder Ejecutivo.*

Líneas arriba dejamos constancia de los argumentos usados por numerosos juristas, europeos, americanos y mexicanos que piensan que la garantía de independencia judicial (y el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal llevó al cabo quehacer jurisdiccional desde la óptica material, no administrativa, con una expresa repetida, duplicada, reiteración de "autonomía") se ve gravemente comprometida cuando el nombramiento del funcionario judicial obedece a motivos políticos y a la intervención directa del Poder Ejecutivo.

Agréguese a ello lo expuesto por E. Pallares, quien sostenía que el poder judicial *no debe estar subordinado respecto de los otros dos poderes ni en su constitución ni en su funcionamiento* y que la independencia judicial es una de las garantías que para la mejor administración judicial, declara y hace efectivo el derecho público de las naciones democráticas.[88]

Además, no hay que perder de vista que cuando es el poder político el que nombra de manera directa a los jueces o magistrados, la lógica, natural y humana reacción del funcionario judicial favorecido es la

[88] *Diccionario...*, citado, p. 246.

de tender a agradecer y a congraciarse en aparente reciprocidad con el que lo designó. En esas condiciones es de suponer que el atributo primario de la judicatura, la independencia, se desvirtúa.

De la Plaza desmiente a los tratadistas que acuden al ejemplo del sistema inglés como modelo de judicatura que ha rendido excelentes frutos [89] y que se finca en el nombramiento de sus miembros por el *Lord Canciller*. Sin embargo, afirmaba el autor hispano, que las excelencias que se predican de la justicia británica no derivan del sistema de designación, francamente recusable por muchos motivos, sino de la concepción nacional de la justicia como función, del elevado concepto que en el ambiente social se tiene de la misión del juez, de las dificultades con que tropieza la remoción de los jueces, la facilidad de adaptación de la Judicatura a las necesidades de la justicia, favorecida por el discreto ejercicio de la jurisdicción de equidad y hasta por la misma procedencia de los jueces.[90, 91]

Sobre el mismo tema, Alcalá-Zamora y Castillo señalaba que las instituciones judiciales inglesas son, ante todo, el resultado de una tradición, de un temperamento y de un ambiente, que las hace propensas al fracaso cuando se les traslada a otros climas políticos y que la enseñanza a sacar de la experiencia inglesa no es la de copiar servilmente unas instituciones "made in England" y no aptas para la exportación, sino la de con arreglo al temperamento, a la historia y a las posibilidades de cada país, preparar el ambiente que permita obtener una justicia tan buena como la que con instrumental primitivo han conseguido johicar los ingleses.[92]

En nuestro país el polémico jurista Vázquez del Mercado, con frases agresivas condena el desacierto del Ejecutivo [93] para nombrar integrantes de los niveles supremos de la Judicatura, por mediar factores políticos o afectivos.[94]

[89] Ahora preguntaríamos si esa renombrada bondad se conservaría en materia penal, con la modificación de preferir dictar penas cortas de privación de libertad como política general para desocupar en breve lapso las prisiones, en vez de tomar en consideración la peligrosidad del reo.

[90] DE LA PLAZA, Manuel, *Derecho Procesal Civil Español*, Madrid, 1945, pp. 213-214. pp. 213-214.

[91] Previamente deben ser *solicitors* y *borristers*.

[92] Firmado conjuntamente con LEVENE hijo, Ricardo, *Derecho Procesal Penal*, citado, t. I, p. 278.

[93] Probablemente ello ocurra en la época que escribía el que fuera Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[94] VÁZQUEZ DEL MERCADO, Alberto, *La peor llaga. La justicia en México, Excélsior*, 21 de julio de 1966, p. 8-A.

Véscovi, el reputado profesor y tratadista uruguayo opina que respecto al *Poder Ejecutivo,* es donde aparecen las mayores interferencias a la independencia judicial, bien sea la legal o la ilegítima.

Así, en muchos de nuestros países es el órgano que *designa* los jueces, a veces de acuerdo con el poder legislativo...; asimismo es el que *proyecta el presupuesto* y, a menudo, el *administrador* del Poder Judicial (incluyendo inversiones, construcciones, pagos, autorizaciones de gastos, etcétera).

Todo lo cual naturalmente, produce cierta interferencia del factor político en la magistratura, que no resulta deseable. Y máxime cuando se entra —además de los casos mencionados— en el terreno de la ilícita presión a los jueces por diversos móviles (lo que viene facilitado por la dependencia legal.[95]

Escobar Fornos manifiesta conceptos que coinciden y añaden disvalores a este método presidencialista con la aprobación del legislativo y afirma que en algunos países latinoamericanos no ha tenido resultados satisfactorios, pues el poder legislativo se limita a aprobar los candidatos presentados; lo cual ha dado lugar a que el ejecutivo nombre a magistrados por razones políticas o familiares (enmendaríamos la plana al autor cambiando la palabra "familiares" por "afectivas" o "personales" y la frase sería más redonda).[96]

Volviendo al Código Federal Electoral, que ordenaba que el acceso a ese organismo fuera *por nombramiento del Poder Legislativo,* ya en algunos pasajes reproducidos se ha externado críticas sobre el particular. Y en lo relativo a la propuesta que correspondía a los partidos políticos, no dejaron de menudear las dudas de que se siguiera en las resoluciones a los recursos incoados ante el referido Tribunal, una línea oficialista, o cuando se comentó que algunos de sus funcionarios no arriarían banderas a favor del partido que los propuso.

Naturalmente que las estadísticas de los fallos dictados por unanimidad por el Pleno, que sesionó en audiencia y a la luz pública y, por declaraciones posteriores de alguno de sus miembros demostraron la inexactitud de esa tendencia de incredulidad.

Pero además de lo dicho sobre los Poderes y su interacción, no pasemos por alto el comentario agudo y certero de Véscovi, que estima que en los tiempos actuales, a estos factores se ha sumado una serie de *presiones* provenientes, en especial, de varios *grupos* de la más diversa

[95] *Teoría General del Proceso,* citada, p. 133.
[96] *Introducción al proceso,* citada, p. 10.

índole, algunos legales (lo que no excluye que, amén de su presión legal utilicen otra que no lo es) y otros directamente ilegales... que utilizan la violencia y algunos varios medios para lograr sus propósitos, como lo hacen frente a los demás poderes del Estado, ya sea invocando móviles altruistas o bien los más bajos, presionando también ilegítimamente al poder judicial (y a los jueces), naturalmente, destruyendo la independencia del Poder Judicial en su totalidad.[97]

Por lo que toca al actual método de acceder como magistrado del Tribunal Federal Electoral y Consejeros Magistrados del Instituto Federal Electoral en la Ley Suprema (como ya se dejó transcrito en páginas anteriores) en el artículo 41 prescribe: La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una *sola* instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

He aquí la plausible declaración nítida, clara, rotunda de la autonomía del Tribunal Federal Electoral y de la independencia y responsabilidad sólo frente a la ley de sus integrantes (magistrados y jueces instructores); declaración que está consignada al nivel supremo de la Ley de Leyes.

Y en otro párrafo de propio numeral 41 de la Carta Magna se dispone: Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal, si dicha mayoría no se

[97] *Teoría General del Proceso*, citada, pp. 133-134.

lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Y en el artículo 268 párrafo I, del COFIPE se proclama: El Presidente de la República propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los puestos de magistrados y se seguirá el procedimiento previsto en el párrafo V incisos *b)* y *c)* del artículo 74 de este Código.[98] Las propuestas señalarán los candidatos para cada Sala.

Puede sostenerse, sin ánimo de pontificar o de entablar polémica, que el método mejora en su intención democrática al anterior Código y resulta valedero de acuerdo con la práctica recientemente vivida, pero si se busca un sistema que dé una total réplica a los cuestionamientos enunciados al funcionamiento de la fórmula Poder Ejecutivo con aprobación del Poder Legislativo, podría pensarse en la integración de un cuerpo asesor que presentara una nominación selecta, idónea y acuciosamente estudiada, más amplia, con un número mayor de candidatos, sometida a la consideración del Titular del Poder Ejecutivo, para que éste realizase la propuesta y proseguir con el sistema vigente. La Comisión o el órgano colegiado podía estar integrado por un representante del Poder Ejecutivo; el Secretario del ramo, que es el de Gobernación, un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión; es decir, un miembro por cada uno de los antes públicos electos por sufragio popular, que tienen obvio y legítimo interés en la materia. Además, formarían parte de esa Comisión Nacional (o, más bien, Federal) Electoral, un mandatario que representase a cada uno de los Partidos Políticos (partes en los conflictos de intereses comiciales), legalmente acreditados; por último, se daría entrada a un representante del Tribunal Federal Electoral (que con su experiencia pueda conocer o proponer a sus futuros colegas).

En suma, la designación tendría una composición técnica y de decisión democrática.

Y 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

[98] Preceptos que coinciden con el mandato específico de la Constitución en el artículo 41 ya citado.

"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 mejor para realizar la valoración de los candidatos, por ejemplo, será el preferir a aquel que tuviera experiencia en el quehacer de juzgamiento; o el que hubiera estado conectado con aspectos electorales, frente, claro a los aspirantes que carecieran de esos precedentes.

F. Ahora, pasemos a observar otros aspectos que presenta el COFIPE, como es 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. Lamentablemente en el precepto citado del COFIPE se incorporaron la excusa, con una enumeración incompleta de los impedimentos, que a guisa de ejemplificación pudiera proponerse otra redacción:

"*Capacidad subjetiva.* Se presume la imparcialidad de los Jueces y Magistrados encargados del juzgamiento 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 Actuarios, el litigante afectado por la posible falta de imparcialidad del funcionamiento, 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 juzgador ha sido contrario o ha representado a alguna de las partes en juicio, ha declarado en él como testigo o peri-

to; 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, a juicio del Tribunal Federal Electoral.

"*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 Federal Electoral, 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.[99]

Como con facilidad se nota, la reglamentación aquí propuesta, parece más completa, 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.[100]

Además, parece adolecer de una omisión el propio COFIPE, al no prever esas figuras de impedimento, excusa y recusación respecto de los demás juzgadores de recursos en el área del sufragio.

[99] FLORES-GARCÍA, Fernando, *Proyecto de Código Procesal Civil para el Estado de Morelos*, artículos 55, 56 y 57, México, 1990-1991.

[100] BECERRA BAUTISTA, José, Voz *"Recusación" Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. ed., t. IV, p. 2715.

G. 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.

2. 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 quien 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 es incompleto en dicha reglamentación procedimental ya que no señala las causas, la tipicidad específica de la conducta imputada y responsable del funcionario electoral y deja a un subjetivismo la determinación de "cuando promover la remoción" y la calificación de la "gravedad" de los actos, obviamente ilícitos, que provoquen la separación definitiva del delicado cargo público.

H. Aunque supone una postura más clara y precisa en comparación con el Código Federal Electoral, que en forma incompleta y obsoleta, de manera rudimentaria 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 escasa preceptiva escinde las documentales, únicas que admite como medios de prueba en públicas y privadas (artículo 327.1), así:

1. 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.

2. 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.[101] 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.[102]

2. Las documentales privadas y los escritos de los terceros interesados serán estimados como presunciones.[103] 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.[104]

I. Después de lo que hemos apuntado a muy grandes rasgos sobre el Derecho Electoral y 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 parezca creíble, hasta de algunos vencedores) en la rama, en la solución de su conflictiva fundamental.

101 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 atribuírseles.

102 Esta valoración restringida corresponde a la documental privada. Para eso, no habría que recoger la sana crítica sino la libre apreciación de la documental privada.

103 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.

104 Mixtura entre prueba tasada, regla de la experiencia y sana crítica.

Si contraponemos otra vez los métodos de calificación de los comicios, recordemos a 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 volvemos a traer a la memoria a Duverger al sentenciar que las asambleas se preocupan menos, en materia contencioso electoral, de la justicia que de sus preferencias políticas.[105]

Por su cercanía cronológica resulta importante traer a la memoria las reformas sobre esta materia de 1977 que 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 son: *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 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 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.[106]

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través del Colegio Electoral que se integrará con 100 presuntos diputados: 60 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 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos

105 Obra y localización citadas.

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.[107]

Asimismo, el eminente constitucionalista Carpizo con énfasis expresa sobre ese sistema establecido en el numeral 60 constitucional, que en México salvo la Constitución centralista de 1836, se ha preferido 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.[108]

El experimentado jurista mexicano Tena Ramírez, tras examinar la génesis de la Reforma Política de 1977, y sus consecuencias al promulgarse y aplicarse, tanto el artículo 60 constitucional transcrito y la entonces vigente Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Elec-

106 Confrontar los numerales 225 a 241 de la LFOPPE.

107 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Trillas. Explicaciones y notas por Rodolfo Cartas Sosa y José Antonio Bunt Castro.

108 Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, pp. 372 y 377.

rales (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 III 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 escudriñado 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 LOPPE, 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 aceptación primigenia derivada del verbo latino *re-solvere,* que tanto dice como *soltar, desatar,* 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 elec-

ción. 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.[109]

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 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.

[109] TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1981, pp. 615 a 618.

Precedente/Referencia

Varios 33/85. Recurso de reclamación electoral. Partido Acción Nacional. 1o. 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 Igarritu; 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.

Precedente/Referencia

Varios 31/85. Reclamación electoral Partido Acción Nacional. 1o. 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.

Precedente/Referencia

Varios 35/85. Recurso de reclamación electoral formulada por el Partido Acción Nacional. 1o. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón.

Después, con las dos últimas codificaciones electorales 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, si por lo menos *no 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 ya no sea el peso de la tradición del sistema valoración política de autocalificación, en el que los que juzgan y deciden, en una definitiva "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 otro giro, son la última palabra en materia política y en Derecho electoral.

Si no queremos que se repita aquella famosa frase atribulada del luminoso 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 no era la "Suprema Corte", porque sus resoluciones serían sometidas al examen de los Colegios Electorales; busquemos la fórmula progresista, para crear una segunda instancia materialmente jurisdiccional en materia electoral, con jurisperitos especializados en la disciplina y que amen con fervor un futuro de auténtica democracia para México.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, *Los partidos políticos,* Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1987.
2. Acosta Romero, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral en México.* "Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal". Proceso Electoral 1987-1988, México, 1988.
3. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1970.
4. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles de Chihuahua* (comparado con el del Distrito y Territorios Federales), Chihuahua, 1959.
5. Alcalá-Zamora y Castillo y Levene Hijo, Ricardo, *Derecho Procesal Penal,* Ediar, Buenos Aires, s/f.
6. Algora Marco, Abelardo, *La carrera judicial en España,* "Revista de la Facultad de Derecho de México", México, 1960.
7. Allorio, Enrico, *Problemas del Derecho Procesal,* EJEA, Buenos Aires, 1963.
8. Beceña, Francisco, *Magistratura y Justicia.* Notas para el estudio de los problemas fundamentales de la organización judicial, Madrid, 1928.
9. Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México,* Jus, México, 1962.
10. Becerra Bautista, José, Voz "Recusación". *Diccionario Jurídico Mexicano,* Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.
11. Calamandrei, Piero, *Elogio a los jueces, escrito por un abogado,* Madrid, 1936.
12. Carnelutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil,* Cárdenas Editor, México, s/f.
13. Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano,* Siglo XXI Editores, México, 1979.
14. Carpizo, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977.* "Anuario Jurídico" XI, México, 1979.
15. Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
16. Castillo Larrañaga, José y De Pina, Rafael, *Instituciones de Derecho Procesal Civil,* México, 1966.

17. CERVANTES AHUMADA, Raúl, *La Justicia en México, Excélsior,* México, 30 de julio de 1966.
18. CHIOVENDA, José, *Principios de Derecho Procesal,* Cárdenas Editores, México, 19...
19. DE LA PLAZA, Manuel, *Derecho Procesal Civil Español,* Madrid, 1945.
20. DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos,* trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero.
21. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional.* Prólogo de Pablo Lucas Verdú, Editorial Ariel, Barcelona, 1984, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
22. ENSOR, R. C. K., *Jueces y Tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania,* trad. de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, 1935.
23. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Doctrina General del Derecho Procesal.* Hacia una Doctrina y Ley Procesal Generales, Bosch, Barcelona, 1990.
24. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Nuestra Realidad Jurídica. El problema de la administración de justicia,* Revista "Jus", 1938.
25. FLORES-GARCÍA, Fernando, *Proyecto de Código Procesal Civil para el Estado de Morelos,* México, 1990-1991.
26. FLORES-GARCÍA, Fernando,*La carrera judicial,* México, 1967.
27. FLORES-GARCÍA, Fernando,*Implantación de la carrera judicial,* México, 1960.
28. FLORES-GARCÍA, Fernando, *Todavía sobre la carrera judicial,* "Revista de la Facultad de Derecho de México", México, 1988.
29. FLORES-GARCÍA, Fernando, *Los recursos en materia electoral.* "Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal", México, 1988.
30. 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.
31. GARCÍA, Trinidad, *La Justicia en México, Excélsior,* México, 1 de agosto de 1966.
32. GELSI BIDART, Adolfo, *La carrera judicial en el Uruguay,* "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960.
33. GUTIÉRREZ BARRIOS, Fernando, *Presentación.* Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Secretaría de Gobernación, México, 1990.

34. KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado,* trad. de Luis Legaz Lacambra, Editorial Labor, Madrid, 1934.
35. LAFARQUE, Pablo, *Idea de la Justicia y del Bien,* Barcelona, 1973.
36. LIEBMAN, Enrico Tulio, *La carrera judicial en el ordenamiento* italiano, "Revista de la Facultad de Derecho de México", México, 1960.
37. MONTERO AROCA, Juan; ORTELLS RAMOS, Manuel y GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, *Derecho Jurisdiccional,* Bosch, Barcelona, 1989.
38. ORTEGA, Víctor Manuel, *La Justicia en México, Excélsior,* México, 29 de julio de 1966.
39. OSTOS, Armando R., *La Justicia en México, Excélsior,* México, julio 31 de 1966.
40. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil,* México, 1952.
41. PODETTI, Ramiro, *Teoría y Técnica del Proceso Civil y Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso Civil,* Ediar Editores, Buenos Aires, 1963.
42. RABASA, Emilio O., *La Constitución y la dictadura.* Estudio sobre la organización política de México, Tip. de "Revista de Revistas", México, 1912.