

NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA SALA DE SEGUNDA INSTANCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

Anselma VICENTE
Alberto SAID¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral*. III. *El recurso de reconsideración*. IV. *Los recursos de reconsideración interpuestos con motivo de las elecciones federales de 1994*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Existen tres preguntas básicas que toda sociedad se formula en materia de procesos electorales. Sus respuestas acercan o alejan a aquélla de la democracia; las preguntas son: *a)* ¿quién organiza —de hecho— las elecciones y quién debería administrarlas idealmente?; *b)* ¿quién y cómo califica —de hecho— a las elecciones y quién y cómo debiese de calificarlas idealmente en el ámbito administrativo?, y *c)* ¿quién debe revisar la calificación administrativa de las elecciones, para el caso de inconformidad manifestada a través de algún recurso?

Las respuestas a estas tres interrogantes se manifiestan también en tres niveles, a saber: nivel doctrinario, nivel normativo y nivel fáctico:

Nivel doctrinario. Es la actividad de los doctrinarios y académicos, quienes explican, califican, analizan y critican al marco normativo y a su aplicación fáctica; ellos también proponen reformas al marco legislativo que deberán incidir en prácticas electorales que a su juicio son mejores que las vigentes.

En el proceso electoral de 1994 ocurrió un hecho digno de comentarse: el investigador Fernando Bazúa presentó un estudio al Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo se le llamará simplemente Instituto), el cual contenía una propuesta para mejorar —en su concepto— al padrón electoral. En este estudio señala que era factible que una misma persona pudiese obtener dos o más credenciales para votar con fotografía aparentando ser otro elector, y anexó a su

¹ Profesores de la Facultad de Derecho UNAM.

estudio el señor Bazúa, como pruebas, varias credenciales en favor de una misma persona. Pero con distinto nombre. El investigador Bazúa propuso otros mecanismos para identificar al elector, ofreciéndose para implantarlo, cobrando por ello importante cantidad en dólares. El Instituto consideró que se había cometido un delito electoral y presentó la denuncia penal correspondiente ante la autoridad competente. Como se observa, las propuestas doctrinarias o académicas tienen como límite ajustarse a un marco normativo que debe observarse en forma general.

Nivel normativo. En él se refleja la respuesta que el Estado verifica a través de normas jurídicas que justamente determinan la organización y calificación de las elecciones.

Nivel fáctico. Es una respuesta múltiple dada por la sociedad que está determinada por la actividad de todos los grupos de presión y de poder, que al igual que los doctrinarios buscan la reforma (o luchan contra ella) del marco normativo. Estos grupos de poder (partidos políticos —y sus diversas corrientes—, sindicatos, Iglesias, empresarios, medios de comunicación, delinquentes y aliados) actúan con gran dinamismo en la sociedad, lo que repercute en la reforma legislativa electoral. Aquí se encuentra la razón del carácter transitorio y dinámico del derecho electoral sustantivo y procesal. Tampoco debemos olvidar a los agentes anónimos de la sociedad, quienes también repercuten en el mundo normativo.

Las propuestas doctrinarias, normativas y de los grupos de poder son siempre provisionales, en tanto que provisionales lo son también las circunstancias sociales.

A partir de las elecciones de 1988 se han realizado una serie de reformas legislativas que han determinado un sistema de organización de las elecciones a través del Instituto, en cuyos órganos colegiados de decisión participan representantes del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad. Este mismo Instituto califica a las elecciones administrativamente, hecha excepción a la calificación de las elecciones presidenciales. Para el caso de inconformidad de la calificación administrativa se ha creado el Tribunal Federal Electoral (en adelante se señalará con las siglas TRIFE) como máxima autoridad en esta materia, quien conocerá de los recursos interpuestos a través de dos instancias que determinarán, dependiendo de los presupuestos y circunstancias de cada caso, la calificación de las elecciones a través de una resolución jurisdiccional. Con ello ha terminado —por fin— el sistema de autocalificación de las elecciones, para prevalecer como fundamento de la decisión jurisdiccional, los elementos jurídicos aportados por las partes de la controversia, con base en pruebas y argumentaciones que serán recibidas y valoradas conforme a un sistema claro previamente establecido en un cuerpo normativo; lo anterior sucede en

detrimento de los argumentos políticos, elementos determinantes en el llamado sistema de autocalificación de las elecciones.

El presente estudio tiene por objeto realizar un breve análisis de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, cuya existencia viene a reforzar el cumplimiento de los principios del derecho electoral plasmado en nuestra Constitución: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para ello comenzaremos por explicar la figura de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia: requisitos y designación; se continúa con el tema de integración e instalación de la Sala de Segunda Instancia; competencia y facultades; haciendo énfasis en su carácter temporal; se continúa con la descripción del recurso de reconsideración que se sustancia y decide ante esta sala. Concluimos este breve estudio con algunas notas y comentarios que dan noticia sobre la actuación de esta sala en el proceso electoral de 1994.

II. LA SALA DE SEGUNDA INSTANCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

1. *Magistrados de la Sala de Segunda Instancia, requisitos y designación*

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Sala de Segunda Instancia se integrará por *cuatro miembros de la judicatura federal* y por el *presidente del Tribunal Federal Electoral*, quien presidirá a esta sala.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por “miembros de la judicatura federal”? Nos parece que en principio cabrían dos interpretaciones: una literal y otra extensiva.

Así, la primera considera que es miembro de la judicatura federal aquel juzgador que forma parte del Poder Judicial de la Federación. El artículo 94 constitucional, en su primer párrafo, preceptúa que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. Sin embargo, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación agrega dos elementos más (nos referimos al Jurado Popular Federal y a los tribunales de los estados y del Distrito Federal, para el caso del artículo 107, fracción XII, constitucional), elementos que desde luego consideramos no son aplicables para el caso que nos ocupa, por las siguientes razones: los miembros del Jurado Popular Federal son lo que la doctrina llama jueces legos, y en materia elec-

toral, por su dinámica y complejidad, se requiere de profundos conocimientos en materia jurídica y política, que pensamos no poseen estos jueces legos (véase el artículo 63 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que señala los requisitos, para los jurados, que son mínimos en comparación a los que se requieren para ser ministro, magistrado o juez de distrito).

Bajo esta óptica pueden integrar la Sala de Segunda Instancia los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados de los tribunales colegiados de circuito; los magistrados de los tribunales unitarios de circuito y los jueces de distrito.

La interpretación extensiva considera como miembro de la judicatura federal a todo juzgador que materialmente ejerza jurisdicción, cuya competencia sea de carácter federal, aunque formalmente no sea parte integral del denominado Poder Judicial de la Federación (en este caso se encontrarían los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, los magistrados del Tribunal Agrario, los juzgadores de las juntas federales de conciliación y arbitraje, los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los juzgadores en materia militar).

Por nuestra parte, nos adherimos a la interpretación que se fundamenta en el artículo 94 constitucional, que establece que formal y materialmente sólo son integrantes de la judicatura federal los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados de los tribunales colegiados de circuito; los magistrados de los tribunales unitarios de circuito y los jueces de distrito.

Cabe señalar que para el proceso electoral de 1994 los cuatro integrantes de la Sala de Segunda Instancia provienen de tribunales colegiados de circuito.

Ahora bien, ¿por qué la Suprema Corte de Justicia no decidió proponer a alguno o algunos de los ministros de ese máximo órgano de justicia para integrar esta Sala de Segunda Instancia? Creemos que existen dos razones: una de índole material y otra de índole formal. La primera radica en el hecho o circunstancia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha gustado conocer asuntos de jurisdicción electoral. La segunda radica en la circunstancia de que el ministro que actuase en el Sala de Segunda Instancia sería llamado magistrado, lo que formalmente implica ser un juzgador de menor jerarquía en relación con su actuación de ministro.

Por lo que hace a la designación de los magistrados de la Sala de Segunda Instancia, nos encontramos frente a un sistema mixto, ya que intervienen dos de los poderes de la Federación en el procedimiento de nombramiento. Así, el propio artículo 41 constitucional dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentará una lista con los nombres de seis candidatos para los cuatro cargos de magistrados propietarios y para dos suplentes, ante la Cámara de Diputados, la que con el voto de las dos terceras partes de los miembros

presentes realizará la elección del caso. Si no se obtiene esta votación privilegiada la Corte presentará nuevas propuestas, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, la Cámara los elegirá por mayoría simple de los votos de los diputados presentes. En el caso de los recesos del Congreso de la Unión, la elección la efectuará la Comisión Permanente.

Tanto la Constitución como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante lo denominaremos con las siglas COFIPE), preceptúan que la designación de magistrados se hará en cada proceso electoral; por lo que cabe la siguiente pregunta: ¿podrán ser designados nuevamente uno o varios magistrados que ya han participado en procesos electorales anteriores? Al no estar prohibido por la Constitución ni el COFIPE se deduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá incluir en la lista que remite a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente, según sea el caso, el nombre de uno o varios magistrados o ministros que ya han participado en un proceso electoral anterior. Esta situación es correcta y nos acerca al principio de profesionalismo en materia electoral, toda vez que la experiencia de los miembros de la judicatura federal en los procesos electorales puede ser aprovechada.

2. Integración e instalación de la Sala de Segunda Instancia

Como se ha señalado, la Sala de Segunda Instancia se compondrá por cuatro magistrados propietarios, el presidente del Tribunal Federal Electoral —quien la presidirá— y por dos magistrados suplentes, quienes cubrirán las ausencias temporales o definitivas de los propietarios.

El artículo 268 del COFIPE establece que la sala deberá quedar integrada a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del proceso electoral y que se instalará para iniciar sus funciones en la tercera semana del mes de julio del año de la elección y las concluirá a más tardar el treinta del mes de septiembre. De lo anterior se infiere que aparentemente entre el momento de su integración (última semana del mes de octubre), al momento del inicio de sus funciones (la tercera semana de julio del año anterior), la sala no realiza actividades.² Esto no es exacto, pues recordemos que la procedencia de los magistrados no entraña una práctica de cuestiones electorales, por lo que se requiere de estudio, además de las actividades administrativas necesarias para la instalación de esta sala; por lo que evidentemente los magistrados electos, una vez designados, se desprenden de sus actividades de la

² Las fechas que rigieron en el proceso electoral de 1994 se sujetaron a los términos de los artículos transitorios de la reforma de 1993 al COFIPE.

judicatura federal y se integran de tiempo completo en su nueva función electoral. Así ha sucedido en la integración e instalación de esta Sala de Segunda Instancia en los procesos electorales de 1994.

La sede de la Sala de Segunda Instancia es la misma de la Sala Central, y para que sesione válidamente deberá contar con la presencia de cuando menos cuatro magistrados, entre los que deberá estar el presidente del Tribunal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, y en caso de empate el presidente emitirá voto de calidad.

Al parecer el legislador decidió no crear una infraestructura jurídica administrativa costosa para el erario de la nación, pues el párrafo cuarto del artículo 268 del COFIPE dispone que los jueces instructores, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de las salas Central y regionales auxiliarán a la Sala de Segunda Instancia en sus funciones.

Por lo que hace a los secretarios de estudio y cuenta, hemos manifestado —y aquí lo reiteramos—, que no es deseable que éstos participen en proyectos de segunda instancia, toda vez que pueden participar en un asunto que proyectaron en primera instancia.

Si bien es cierto que un proyecto de nuestro sistema no es un acto de autoridad y que jurídicamente no tendría por qué excusarse ese secretario, también es cierto el hecho de que difícilmente cambiará su criterio, que ya ha sido vertido en su proyecto de primera instancia y avalado por la Sala Central o regional, según sea el caso, a través de la resolución correspondiente. Además, los “préstamos” de personal han generado y generan confusiones entre los superiores e inferiores adscritos a ellos.³

Los magistrados electos para la Sala de Segunda Instancia tendrán derecho a disfrutar de licencia en sus trabajos o empleos durante el desempeño de su encargo.

3. *Competencia y facultades*

La competencia de la Sala de Segunda Instancia se encuentra establecida en el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución, y consiste en conocer, sustanciar y resolver los recursos de reconsideración que se interpongan en los términos que el COFIPE preceptúa para el caso. En el capítulo tercero de este trabajo se explicarán a detalle los requisitos para interponer este recurso, así como su sustanciación, decisión, efectos y su carácter inimpugnable.

³ Tenemos entendido que en el proceso electoral de 1994 no se realizaron “los préstamos” de personal a la Sala de Segunda Instancia.

Sin embargo, este es el momento para señalar que el establecimiento de una sala de revisión en el seno del TRIFE constituye un importante avance en la normatividad de jurisdicción electoral.

Sabida es la naturaleza falible del ser humano, que todas sus actividades son finitas y potencialmente susceptibles de equivocarse, y que una de las más altas expresiones de la cultura es la de juzgar, para garantizar el imperio del derecho y la coexistencia pacífica en sociedad. Toda ley adjetiva, sea orgánica o procesal propiamente dicha, debe tender a crear un sistema de impartición y administración de justicia claro, eficiente y expedito.

Dos vías para garantizar que el sistema de impartición de justicia sea menos imperfecto son: la existencia de juzgadores profesionales, y que éstos se constituyan en colegios, salas o cortes para impartir justicia. Por su naturaleza, el juzgamiento colegiado es menos imperfecto que el individual.

Esta nota ya se cumplía en materia de justicia electoral con la existencia de la Sala Central y las regionales o el funcionamiento en pleno del TRIFE; sin embargo, las resoluciones no eran susceptibles de impugnarse, ya fuese por recurso interno interpuesto ante una segunda instancia o sala superior o bien mediante recurso extraordinario o externo ante el Poder Judicial Federal; pero con la reforma constitucional de septiembre de 1993 se establece un sano mecanismo de impugnación llamado recurso de reconsideración, que como cualquier recurso permite “volver al camino andado” y da lugar a que se reexamine la controversia. La resolución de segunda instancia confirmará o modificará el acto impugnado.

Al referirse a esta reforma, el magistrado Cipriano Gómez⁴ ha expresado con acierto que: “estos principios constitucionales vienen a conformar una estructura más sólida del TRIFE, al organizarlo con órganos jerárquicamente superiores e inferiores; es decir, con grados y jerarquías y con una distribución de funciones”.

A continuación aludiremos en forma breve a las facultades de la Sala de Segunda Instancia.

La facultad principal que le otorga el COFIPE y el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (publicado en el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1993), a la Sala de Segunda Instancia, es la de señalar jurisprudencia.

En efecto, el texto reformado del artículo 337 del COFIPE ha quedado redactado en los siguientes términos:

1. Los criterios fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central sentarán jurisprudencia en los siguientes casos:

⁴ Gómez Lara, Cipriano, *El recurso de reconsideración*, México (mimeo), TRIFE, 12 noviembre de 1993, h. 1.

- a) Cuando se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones, 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 dos 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 podrá plantearse en cualquier momento, y el criterio 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 TRIFE notificará de inmediato a las Salas 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. Cuando un criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia sea contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecerá el de aquélla con carácter de jurisprudencia.

8. La Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales.

De lo anterior se desprende que tanto la Sala de Segunda Instancia como la Sala Central están facultadas para establecer jurisprudencia y en los términos del párrafo séptimo del artículo transitorio, si hubiese contradicción entre el criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia con el que haya establecido la Sala Central, prevalece el de la Sala de Segunda Instancia con carácter de jurisprudencia.

El magistrado Javier Patiño Camarena⁵ del análisis que realiza del artículo 337 y sus diversos párrafos nos ilustra sobre la jurisprudencia que puede establecer la Sala de Segunda Instancia:

5 Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, IJ-UNAM, 1994, p. 552.

[...] [T]odo parece indicar que no existe la posibilidad de que la Sala de Segunda Instancia pueda sentar jurisprudencia cuando exista contradicción de criterios sustentados por dos o más salas del Tribunal, ya que la resolución de tales casos es facultad exclusiva de la Sala Central.

No obstante lo anterior, en sentido amplio se podría considerar que la Sala de Segunda Instancia puede resolver una contradicción de criterios de manera indirecta, sin que sea planteada por una sala, por un magistrado de cualquier sala o por las partes, ya que de acuerdo con lo previsto en el párrafo 7 del citado artículo 337, cuando en las resoluciones recaídas al recurso de reconsideración, sostenga un criterio que sea contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecerá el de la Sala de Segunda Instancia con el carácter de jurisprudencia.

Con base en estas consideraciones se podría decir que la jurisprudencia sustentada por la Sala Central es obligatoria para la propia Sala y para las salas regionales, y que de ninguna manera puede ser obligatoria para la Sala de Segunda Instancia y, por el contrario, la jurisprudencia sustentada por esta última será obligatoria tanto para ella como para la Sala Central y las salas regionales.

Cabe destacar que la Sala Central en lo que se ha denominado la primera época de la actuación del TRIFE, ha emitido una serie de interesantes criterios que definen jurisprudencia obligatoria; así como criterios relevantes tanto de la propia Sala Central como de las salas regionales y aun votos particulares. Esta serie de criterios y votos fueron publicados en la *Memoria de 1991* del propio TRIFE.

La obligatoriedad de las jurisprudencias de la primera época, a la luz de la reforma legal de 1993, sólo permanecerá en la medida en que no se opongan a las reformas que se establecieron en el decreto de 12 de septiembre de 1993, según lo establece el artículo decimotercero transitorio de dicho decreto.

4. *Carácter temporal*

Como ya lo hemos expresado en párrafos anteriores, el carácter de esta Sala es temporal, ya que para cada proceso electoral habrá de integrarse esta Sala. La ley señala tres momentos en la vida de la misma: integración, instalación para el inicio de funciones y el momento de su desaparición.

Comparte esta poco afortunada característica con las salas regionales, ya que sólo es permanente la Sala Central. Esto genera sin duda problemas administrativos y de orden jerárquico. Así, mientras coexisten la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia, en el TRIFE también coexisten dos presidentes: el presidente del TRIFE y el presidente de la Sala Central; pero al desaparecer la Sala de Segunda Instancia, ¿qué sucederá con el presidente de la Sala Cen-

tral y con el magistrado que entra a suplir la vacante de presidente? La pregunta se extiende a sus respectivos secretarios general de la Sala Central, particular del presidente de la Sala Central, secretario de estudio y cuenta y secretarios auxiliares del magistrado que cubre la vacante. Por lo demás, esta interrogante también se puede extender al personal administrativo.

La aparición y desaparición de la Sala de Segunda Instancia y de las salas regionales no fomenta la estabilidad del empleo, el tan anhelado y utópico servicio de carrera en el servicio público y el profesionalismo de tan importante actividad.

Son cuestiones de presupuesto seguramente las que le dan este carácter transitorio a las salas mencionadas. Sin embargo, el dinero bien empleado no significa un gasto: es una inversión. Soluciones con mayor imaginación y menos drásticas podrán buscar un equilibrio entre las urgencias presupuestales y las necesidades sociales.

Apuntamos como hipotéticas soluciones las siguientes: ampliar la competencia del TRIFE en materia de consultoría oficial para eventuales reformas legales; ampliar la competencia en materia de control de legalidad electoral, y ampliar la competencia para conocer de los llamados delitos electorales.

Reiteramos: ningún sistema puede darse el lujo de perder experiencia —trabajo y esfuerzo acumulados—, por un prurito de no inversión. En estos tiempos en los que un “fantasma recorre la administración pública”, este fantasma se llama en forma múltiple: privatización, fusión, reestructuración, disolución y liquidación, autosuficiencia económica, racionalización, “optimización”, austeridad, eficiencia, reducción, recorte, jubilación anticipada, programas de liquidaciones voluntarias, etcétera.

III. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

1. *Denominación*

Por lo que hace a la denominación de este recurso, es gramaticalmente incorrecto, pues este vocablo, además de no tener tradición de uso en nuestra lengua (no es recogido en el diccionario de Covarrubias ni en el de Autoridades), no aparece en la más reciente edición del *Diccionario de la Real Academia Española*, esto es, en la vigesimaprimer edición de 1992. El magistrado Gómez Lara⁶ nos dice que el origen de esta palabra lo encontramos en “[...]la experiencia contenciosa administrativa, en donde tiene carta de naturalidad,

6 Gómez Lara, *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 2.

aunque en materia contenciosa electoral se trata de una verdadera apelación a una resolución definitiva”.

Debemos recordar que el recurso de apelación en materia electoral se emplea en supuestos diversos ante la Sala Regional y ante la Sala Central; esto es, en primera instancia. El propio magistrado Gómez Lara⁷ reconoce la necesidad de una futura reforma integral de todo el sistema de recursos en materia electoral.

2. *Actos o resoluciones recurribles*

1. Por cuanto a los actos o resoluciones recurribles a través del recurso de reconsideración, se pueden señalar dos supuestos:

El primero consiste en impugnar las resoluciones de las salas Central y regionales del TRIFE, que resuelven los recursos de inconformidad. Por jurisprudencia de la Sala de Segunda Instancia se ha confirmado que el recurso de reconsideración es materialmente improcedente contra resoluciones de inconformidad que no sean de fondo, es decir, que no se haya entrado a decidir lo sustancial de la impugnación. Aún más, otro criterio de jurisprudencia tomado por la multicitada Sala ha establecido que el fondo sustancial de la resolución de inconformidad es el objeto exclusivo del recurso de reconsideración.

En el segundo supuesto se puede impugnar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que realice el Consejo General del Instituto.

Cabe señalar que en el primer supuesto verdaderamente se abre una segunda instancia, existiendo una relación de jerarquía entre la Sala que emitió la resolución impugnada y la Sala que conoce del recurso. En el segundo supuesto, al no existir relación de jerarquía entre el Consejo General del Instituto y la Sala de Segunda Instancia, realmente no se inicia una segunda instancia; además de que el acto del Consejo General del Instituto no pone fin a una primera instancia controvertida.

El párrafo segundo del artículo 323 del COFIPE establece los siguientes supuestos necesarios para la interposición del recurso de reconsideración:

2. Para el recurso de reconsideración, son presupuestos los siguientes:

a) Que la resolución de la Sala Central o Regional del Tribunal:

- I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por este Código, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas

⁷ *Ibidem*.

en tiempo y forma, por las cuales se hubiere pedido modificar el resultado de la elección; o

II. Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o

III. Haya anulado indebidamente una elección.

b) Que el Consejo General del Instituto haya asignado diputados por el principio de representación proporcional, sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso, hubieren dictado las Salas del Tribunal; o lo haga contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en la Constitución y en este Código.

3. *Requisitos de procedibilidad*

Por cuanto a los requisitos que deben cumplirse en la interposición del recurso de reconsideración, se debe atender a los establecidos en los incisos a) al e); y g), párrafo 2, del artículo 316 del COFIPE, en los siguientes términos:

1. En el caso del recurso de inconformidad, se deberá señalar claramente:

a) Deberán presentarse por escrito ante el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que realizó el acto o dictó la resolución;

b) Se hará constar el nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones; si el promovente omite señalar domicilio para recibirlas, se practicarán por estrados;

c) En caso de que el promovente no tenga acreditada la personalidad en el órgano electoral del Instituto ante el que actúa, acompañará los documentos con los que la acredita;

d) Mencionar de manera expresa el acto o resolución impugnados y el órgano electoral del Instituto o la Sala de Tribunal que sea responsable;

e) Mencionar de manera expresa y clara los agravios que cause el acto o resolución impugnados, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación;[...] y

g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente[...].

2. Además de los requisitos señalados en los incisos a) al e) y g) del párrafo 2 de este artículo, se deberá señalar claramente el presupuesto y los razonamientos por los que se aduzca que la resolución puede modificar el resultado

de la elección. En el caso del recurso de reconsideración, se entenderá que se modifica el resultado de una reelección cuando la resolución que se dicte por la Sala de Segunda Instancia pueda tener por efecto:

- a) Anular la elección;
- b) Revocar la anulación de las elecciones;
- c) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distintos;
- d) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos; o
- e) Corregir la asignación de diputados según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

4. *Improcedencia y sobreseimiento*

Con base en el contenido de los incisos a) al i), párrafo 2, del artículo 313 del COFIPE, se entenderán como notoriamente improcedentes los recursos y deberán ser desechados de plano cuando:

- a) No se interpongan por escrito ante el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que realizó el acto, dictó la resolución o realizó el cómputo que se impugna;
- b) No estén firmados autógrafamente por quien los promueva;
- c) Sean interpuestos por quien no tenga o legitimación o interés jurídico en los términos de este Código;
- d) Sean presentados fuera de los plazos que señala este Código;
- e) No se aporten pruebas en los plazos establecidos en este Código, salvo que se señalen las razones justificadas por las que no obren en poder del promovente. No se requerirá de pruebas cuando el recurso verse en forma exclusiva sobre puntos de derecho;
- f) No se hayan presentado en tiempo los escritos de protesta o no se reúnan los requisitos que señala este Código para que proceda el recurso de inconformidad;
- g) No se señalen agravios o los que se expongan manifiestamente no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir;
- h) Se impugne más de una elección con un mismo recurso; e
- i) En el recurso de reconsideración, no se hayan agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación señaladas en este Código,

los agravios no estén debidamente fundados, no resulten determinantes, o no se modifique el resultado de la elección al no actualizarse los presupuestos señalados en el párrafo 2 del artículo 323 de este Código.

Por lo que hace al concepto de “agravios fundados”, para calificar la procedencia del recurso, la Sala de Segunda Instancia —según pudimos observar en los estrados del TRIFE— ha emitido jurisprudencia al respecto. En ella considera como agravios fundados aquellos que están *bien configurados*, esto es, que satisfacen todos y cada uno de los requisitos señalados en el inciso c), párrafo 1 del artículo 316 del COFIPE, los que son, a saber; a) *claridad*, que consiste en precisar cuál es la parte de la resolución impugnada que produce la lesión jurídica; b) *fundamentación*, que consiste en la cita de los preceptos legales que se estiman violados, y c) *la expresión de los hechos o los argumentos* para justificar la violación alegada.

Para estos efectos se atiende al carácter formal del concepto citado, lo que excluye para fines de procedencia cualquier relación con el fondo del asunto, el que será objeto de análisis en un momento procesal posterior.

No obstante la obligación legal del señalamiento de agravios en los términos expuestos por parte del promovente en los recursos de revisión, apelación e inconformidad, en materia electoral opera la suplencia de la deficiencia de la queja en los términos del inciso *d*), párrafo cuarto, del artículo 316, que señala: “cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente”. Por lo que hace al recurso de reconsideración, según el párrafo 5 del artículo 316, *no se aplican estas reglas ni se admitirá prueba alguna que no obre en el expediente respectivo*.

También existe otra jurisprudencia de la Sala de Segunda Instancia sobre los agravios que se expresan en el recurso de reconsideración y que pueden conducir a modificar el resultado de la elección. Como requisito formal, esta exigencia se satisface

mediante la expresión de argumentos formalmente viables para poder obtener la anulación de la elección, el otorgamiento del triunfo a un candidato o fórmula distintos, la asignación de la senaduría de la primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o la corrección de la asignación de diputados o miembros de la Asamblea, según el principio de representación proporcional o sea, si lo alegado por el recurrente, en la hipótesis de llegar a ser acogido, pueda conseguir cualquiera de esas consecuencias.

Esto es, para que el recurso prospere en todas sus consecuencias será necesario que se cumpla no sólo con los requisitos de forma a los que aludimos en un primer momento, sino que también habrán de cumplirse los requisitos de fondo; en caso contrario, esto es, que no se cumplan con los requisitos ya sea de fondo o forma, la consecuencia natural será que la Sala de Segunda Instancia confirme el acto impugnado.

5. Plazos

Según establece el artículo 303 del COFIPE, el recurso de reconsideración habrá de ser interpuesto dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución de fondo dictado por la Sala Central o regionales.

También se podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión del Consejo General del Instituto, en la que se haya realizado la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Estos supuestos contemplados en el numeral citado aluden a los plazos que se cuentan para interponer el recurso de reconsideración; a continuación se aludirá a los plazos con que cuenta la Sala de Segunda Instancia para resolver los recursos interpuestos.

En las elecciones de 1994, por cuanto a la elección de diputados y senadores, a más tardar el 19 de octubre de 1994 habrán de estar resueltos los recursos de reconsideración; el resto de los recursos deberán emitirse a más tardar con tres días de antelación a la instalación de las Cámaras del Congreso de la Unión; esto es, el 28 de octubre del presente año.

Por cuanto a la brevedad de los plazos, el magistrado Gómez Lara⁸ ha expresado con acierto que:

Como se puede notar, los plazos de interposición de este recurso son sumamente cortos, pero responden a la eventual terminación o conclusión del proceso electoral ordinario, que culmina con la instalación del Congreso de la Unión, por lo que los plazos de resolución de estos recursos son perentorios, previéndose una fuerte carga de trabajo para la Sala de Segunda Instancia, con plazos cortos para la resolución total de los recursos que le corresponda resolver.

8 *Op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 9.

6. *Partes*

Los sujetos que intervienen en el recurso de reconsideración en su calidad de partes son los siguientes:

a) El recurrente

Nos referimos al partido político que en su momento fue parte del llamado recurso de inconformidad sustanciado y resuelto en alguna de las salas del TRIFE o bien el partido político a quien le cause agravio la resolución de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, realizada por el Consejo General del Instituto.

b) Autoridad responsable

Que puede ser alguna de las salas del TRIFE que emitió la resolución al recurso de inconformidad o bien el Consejo General del Instituto que efectuó la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

c) Tercero interesado

Será el partido político cuyo interés coincide con el de la autoridad responsable en el sentido de que subsista la resolución dictada por las salas del TRIFE o bien, en que subsista la resolución del Consejo General del Instituto. Existe una tesis relacionada por la que la Sala de Segunda Instancia ha señalado que el tercero interesado puede *participar* en el recurso de reconsideración, mediante representante legitimado, aun cuando no haya intervenido en el recurso de inconformidad.

d) Coadyuvante

Será el candidato o fórmula respectiva, quienes podrán participar como coadyuvantes en este recurso, siempre y cuando hubiesen participado con tal carácter en el recurso de inconformidad respectivo.

7. Legitimación y personería

Según el artículo 301 del COFIPE, podrán interponer el recurso de reconsideración exclusivamente los partidos políticos que hayan intervenido en el recurso de inconformidad respectivo, mediante el representante que interpuso el citado recurso de inconformidad resuelto por la resolución impugnada o bien, ante los Consejos Locales del Instituto o ante el Consejo General del propio Instituto.

La Sala de Segunda Instancia ha reiterado el sentido de la ley al negarles legitimación procesal activa para interponer el recurso de reconsideración a los representantes de partidos políticos ante los consejos distritales del Instituto o ante los Consejos Locales que correspondan a *distinta sede* de las salas del TRIFE cuya resolución se impugna y esto por más que hayan representado al partido político en el recurso de inconformidad con el carácter de tercero interesado.

8. Sustanciación del recurso de reconsideración

Al ser interpuesto el recurso de reconsideración, la sala respectiva del TRIFE o el Consejo General del Instituto, lo hará del conocimiento del público a través de una cédula que se fijará en los estrados. A partir de este momento dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los terceros interesados y los coadyuvantes podrán formular alegatos. La propia Sala o el Consejo General del Instituto deberán turnar de inmediato los escritos de interposición a la Sala de Segunda Instancia acompañándolo de los anexos que contenga la resolución impugnada. El párrafo primero del artículo 323 del COFIPE preceptúa que una vez recibido el recurso de reconsideración en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, será turnado al magistrado que corresponda, a efecto de que revise si se acreditan los presupuestos, si se cumplió con los requisitos de procedibilidad y si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección respectiva. De no cumplir con cualquiera de ellos, el recurso será desechado de plano por la Sala. De lo contrario, el magistrado procederá a formular el proyecto de resolución que someterá a consideración de la sala en la sesión pública que corresponda.

Gómez Lara⁹ ha indicado que el magistrado que conoce de este recurso es un verdadero “magistrado instructor”, con facultades para formular resolución de desechamiento y someterla a la consideración de la Sala.

⁹ *Idem*, p. 12.

Los recursos de reconsideración, según lo ordena el párrafo cuarto del artículo 331 del COFIPE, serán resueltos por mayoría simple de los integrantes de la sala, en el orden en que sean listados, salvo que la propia sala acuerde su modificación.

Como ya hemos expresado, para los dos supuestos de procedencia del recurso de reconsideración la Sala de Segunda Instancia tendrá que observar los plazos dentro de los cuales deberá emitir su resolución respectiva.

9. *Pruebas*

En este punto el legislador ha seguido el principio general de la teoría general de la impugnación, por virtud del cual el juzgador de segunda instancia no aprecia ni valora pruebas que no hayan sido ofrecidas en la primera instancia. Así, el párrafo cinco del artículo 316 del COFIPE preceptúa que en el recurso de reconsideración no se admitirá prueba alguna que no obre en el expediente respectivo; esta regla sólo es aplicable al recurso de reconsideración cuando verdaderamente abra una segunda instancia y no será aplicable en aquellos recursos de reconsideración que impugnen actos del Consejo General del Instituto por virtud de los cuales se asignaron diputados electos por el principio de representación proporcional.

10. *Resoluciones y efectos*

En el primer supuesto, esto es, cuando a través del recurso de reconsideración se abra una segunda instancia, los efectos serán confirmar el recurso de inconformidad, modificarlo o bien revocarlo cuando se haya cumplido con todos los extremos que la ley y la jurisprudencia han señalado como requisitos para fundamentar la procedencia. En el segundo supuesto, esto es, cuando se impugna una resolución del Consejo General del Instituto, se podrá confirmar o bien modificar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto de conformidad con lo previsto en el inciso b) del párrafo dos del artículo 323 del COFIPE.

Es conveniente resaltar que las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración son definitivas e inatacables; esto es, son inimpugnables, ya que no admiten la interposición del recurso ordinario o extraordinario.

IV. LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS CON MOTIVO DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994

La primera sesión pública de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE se realizó el 19 de octubre del presente año, la cual duró casi seis horas, y en ella se concluyó el análisis de la totalidad de los recursos de reconsideración interpuestos para la elección de diputados federales y resolvió trece recursos sobre comicios de senadores.

De los 188 recursos resueltos, 160 fueron interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática, 16 por el Partido Acción Nacional; 11 por el Partido Revolucionario Institucional, y 1 por el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Sin duda el recurso de reconsideración que mayor expectativa causó a la sociedad fue el interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, relativo al primer distrito de Guanajuato, en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

En este distrito, la Sala Regional de Durango revocó la constancia de mayoría al candidato priísta, el licenciado Nicéforo Guerrero Reynoso, por no ser guanajuatense por nacimiento ni haber acreditado tener vecindad con residencia efectiva de seis meses anteriores a la elección en dicho estado. Respecto a este recurso, la Sala de Segunda Instancia desechó por ser notoriamente improcedente el recurso de reconsideración presentado por el Partido Revolucionario Institucional y confirmó la determinación de la Sala Regional de Durango de considerar inelegible la candidatura priísta.

Se debe recordar que el licenciado Nicéforo Guerrero Reynoso fue titular de la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, y durante su gestión se otorgaron numerosos registros a asociaciones religiosas; lo que le valió al licenciado Guerrero el establecer excelentes relaciones con los líderes religiosos de México, quienes según el propio candidato le manifestaron su total apoyo y solidaridad, ya que justo es reconocerle que ha sido un hombre que a su probidad ha aunado su espíritu de servicio.

El columnista Carlos Sodi Serret se extralimitó (es nuestra opinión) en la defensa de la causa del licenciado Guerrero a través de un artículo que tituló “Consigna al TRIFE burlarse del voto” publicado en el periódico *Excelsior* el sábado 22 de octubre del presente año.

La tesis de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE respecto a este mismo caso, ha expresado que la calidad de originario de un estado, para los efectos de la fracción III del artículo 55 de la Constitución federal, significa ser nacido en esa entidad federativa, pues aun cuando gramaticalmente el término “ori-

ginario” puede admitir otras connotaciones, el constituyente de 1916-1917, según consta en el *Diario de Debates*, no lo empleó más que con el significado de nacido.

También en esta primera sesión de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, confirmó la anulación de las elecciones de los distritos cuatro de Puebla y veintidós de Veracruz, lo que da motivo a que se convoque a comicios extraordinarios.

Otro de los recursos a los que la prensa dio gran difusión fue aquel que revocó la resolución de la Sala Regional de Xalapa, que otorgaba el triunfo de la diputación federal del veintitrés distrito de Veracruz al Partido de la Revolución Democrática. Esta resolución favorecía al aspirante priísta por tal distrito.

La segunda sesión de la citada Sala se llevó a cabo el miércoles 26 de octubre del presente año, en la que se resolvieron 21 recursos de reconsideración. La resolución que fue comentada con mayor amplitud por la prensa fue aquella que confirma el otorgamiento de la constancia de la senaduría de primera minoría en el estado de Tamaulipas, a la candidata del Partido Acción Nacional que fue otorgada por el Consejo Local del Instituto, revocando la resolución de la Sala Regional de Xalapa, que había otorgado la constancia de asignación al candidato del Partido de la Revolución Democrática.

Por nuestra parte, deploramos que los medios de comunicación masiva (televisión, radio y periódicos) no dieran la suficiente difusión de las sesiones públicas de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, lo que sin duda hubiese contribuido a que la sociedad en general conozca las instancias jurisdiccionales que participan en materia electoral y que son un medio de expresión de la llamada democracia y del Estado de derecho.

V. CONCLUSIONES

1. El Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral que conoce de controversias encausadas mediante recursos interpuestos a través de dos instancias, y los resuelve dictando una resolución jurisdiccional que *califica las elecciones*.

2. Las reformas constitucionales de 1993 crearon la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, integrada por cuatro miembros de la judicatura y por el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá.

3. En los términos del artículo 94 constitucional, consideramos que son miembros de la *judicatura federal* los ministros de la Suprema Corte de Jus-

ticia de la Nación; los magistrados de los tribunales colegiados de circuito; los magistrados de los tribunales unitarios de circuito y los jueces de distrito.

4. Los magistrados de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE son designados por un sistema mixto, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación presenta una lista con los nombres de seis candidatos para los cuatro cargos de magistrados propietarios y para los suplentes, ante la Cámara de Diputados.

5. Resulta desafortunada la disposición contenida en el párrafo cuatro del artículo 268 del COFIPE, que ordena a los jueces instructores, secretarios y demás personal jurídico y administrativo de las salas Central y regionales, auxiliar a la Sala de Segunda Instancia en sus funciones, porque con ello provoca que los secretarios de estudio y cuenta participen en asuntos de segunda instancia, que en un momento determinado proyectaron en primera instancia.

6. El establecimiento de una sala de revisión en el seno del TRIFE y el mecanismo de impugnación llamado “recurso de reconsideración” permite que se reexamine la controversia, lo cual constituye un importante avance en la normatividad de jurisdicción electoral.

7. El COFIPE y el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral otorga como principal facultad a la Sala de Segunda Instancia la de señalar *jurisprudencia*, la que será obligatoria tanto para ella como para la Sala Central y las salas regionales.

8. El carácter temporal de la Sala de Segunda Instancia no fomenta la estabilidad en el empleo, el tan anhelado y utópico servicio de carrera en el servicio público y el profesionalismo en materia electoral.

9. Para dar a la Sala de Segunda Instancia el carácter permanente, proponemos ampliar la competencia del TRIFE en materia de consultoría oficial, para eventuales reformas legales; ampliar la competencia en materia de control de legalidad electoral y ampliar la competencia para conocer de los llamados delitos electorales.

10. A través del recurso de reconsideración pueden ser recurribles las resoluciones de las Salas Central y regionales del TRIFE que resuelvan el fondo sustancial del recurso de inconformidad y la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que realice el Consejo General del Instituto.

11. Consideramos como agravios fundados aquellos que están *bien configurados*, esto es, que satisfacen todos y cada uno de los requisitos señalados en el inciso c) párrafo 1 del artículo 316 del COFIPE.

12. La tramitación del recurso de reconsideración es de estricto derecho, pues el párrafo 5 del artículo 316 indica que no se aplican las reglas de la suplencia de la queja en los agravios formulados en forma deficiente en su argumentación.

13. El magistrado que conoce del recurso de reconsideración es un verdadero “magistrado instructor”, con facultades para formular resoluciones de desechamiento y someterlas a la consideración de la sala revisora.

14. El recurso de reconsideración abre verdaderamente una segunda instancia cuando se trata de una impugnación al fondo sustancial de una resolución de las Salas Central y regionales del TRIFE, observándose en este caso que la Sala de Segunda Instancia no admitirá prueba alguna que no obre en el expediente respectivo.

15. Las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración son definitivas e inatacables, esto es, son inimpugnables, ya que no admiten la interposición de un recurso ordinario o extraordinario.

16. Las sesiones públicas de la Sala de Segunda Instancia del TRIFE deberían ser difundidas con mayor amplitud para lograr que la sociedad en general conozca las instancias jurisdiccionales que participan en materia electoral y que son un medio de expresión de la llamada democracia y del Estado de derecho.