

LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS COMO DISCRECIONALIDAD JUDICIAL: EL CASO DE LA SENTENCIA SUP-REC-869/2015

José Antonio CABALLERO JUÁREZ*

SUMARIO: I. *Los hechos y la historia procesal.* II. *El recurso de reconsideración.* III. *Pruebas en el recurso de reconsideración.* IV. *Consideraciones sobre la justicia electoral.*

Este comentario se centra en el análisis de dos cuestiones en torno a la sentencia SUP-REC-869/2015 y sus acumulados. La primera cuestión tiene que ver con el tema de la procedencia del recurso de reconsideración. La segunda se ocupa de cuestiones procesales relacionadas con el desahogo de pruebas en el recurso de reconsideración.

Para el tratamiento de los temas enunciados, primero haré una pequeña síntesis de los hechos y de las incidencias procesales. Posteriormente me ocuparé de cada uno de los dos temas. El comentario finaliza con algunas consideraciones sobre la justicia electoral a manera de conclusión.

I. LOS HECHOS Y LA HISTORIA PROCESAL

El 7 de junio de 2015 se celebraron elecciones en el municipio de Centro, estado de Tabasco para elegir a los integrantes del ayuntamiento. El 17 de junio de 2015 el Consejo Electoral Municipal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco declaró la validez de la elección y entregó constancias de mayoría a la planilla postulada por los partidos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza. Por acuerdo del 18 de junio el propio Instituto acordó asignar, por el principio de representación propor-

* División de Estudios Jurídicos, CIDE.

cional, una regiduría, respectivamente, a los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Morena.

Los días 21 y 22 de junio de 2015 se interpusieron diversos juicios contravirtiendo los resultados del cómputo electoral, la declaración de validez y la de distribución de las regidurías por el principio de representación proporcional. Los juicios fueron planteados por partidos políticos y por candidatos en lo individual, incluido un independiente.

El 15 de agosto de 2015 el Tribunal Electoral de Tabasco resolvió los juicios planteados y declaró la nulidad de la votación recibida en 116 casillas, la modificación de los resultados del cómputo, la nulidad de la elección y ordenó al Congreso de Tabasco la convocatoria a elecciones extraordinarias.

La decisión del Tribunal Electoral de Tabasco fue impugnada a través de diversos recursos (juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano) ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. La Sala resolvió las impugnaciones el 21 de octubre de 2015 y revocó la sentencia por la que el Tribunal Electoral de Tabasco declaró la nulidad de la elección de los integrantes del Ayuntamiento del municipio de Centro y modificar el cómputo municipal de la misma. La sentencia confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de constancias de mayoría a los candidatos de los partidos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza.

En contra de la sentencia de la Sala regional se interpusieron recursos de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los recursos fueron interpuestos por candidatos en lo individual y por los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional y Morena.

La Sala Superior admitió los recursos de reconsideración interpuestos y resolvió revocar la resolución de la Sala Regional y anular la elección de Presidente Municipal y Regidores del Ayuntamiento de Centro, Tabasco.

II. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

En esta sección me ocupo de analizar los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración y la forma en la que fue resuelta por la Sala Superior.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) establece una serie de requisitos que regulan la pro-

cedencia del recurso de reconsideración. Así, el artículo 61 señala que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional, que respecto de dichas elecciones, realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y en los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. De lo anterior se desprenden dos supuestos de procedencia y consecuencias específicas para los mismos. En el primer caso, el supuesto se refiere a la impugnación de elecciones federales y su regulación se complementa con el tercer párrafo del artículo 60 de la Constitución.¹ Al respecto, la Sala Superior se ha pronunciado sobre los alcances del recurso a la luz de la regulación constitucional en la tesis del rubro siguiente: Violaciones procesales. su estudio en el recurso de reconsideración debe realizarse si trascienden al resultado del fallo.² En la misma, la Sala delinea las características del recurso a partir de su regulación en el artículo 60 de la Constitución.

Posteriormente, el artículo 62 señala los presupuestos necesarios para la admisión del recurso en el caso de la impugnación de sentencias de las Salas Regionales. Al efecto el inciso a de dicho precepto dispone que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causas de nulidad previstas en la ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; que 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; que haya anulado indebidamente una elección; o que haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, el artículo 63 establece que para la procedencia del recurso de reconsideración deben cumplirse los requisitos siguientes: a) Haber ago-

¹ “Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación”.

² Tesis CXLVII/2002.

tado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por esta ley; b) Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, de conformidad con lo previsto por el capítulo II del presente Título; y c) Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.

El artículo 63 señala que en el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos señalados en el artículo 62 de esta ley.

Dados los requisitos de procedencia establecidos en la LGSMIE, es posible concluir que el recurso de reconsideración es un recurso extraordinario. Ello significa que no es procedente para impugnar en forma abierta cualquier objeción a la sentencia que se recurre sino que exige que la impugnación se centre en cuestiones específicas. Para el caso de las impugnaciones en contra de sentencias de las Salas Regionales se exige que dichas cuestiones específicas tengan que ver con la no aplicación de leyes por considerarlas contrarias a la Constitución. Por otro lado, la LGSMIE establece requisitos adicionales para regular la admisibilidad del recurso. En tales condiciones, el recurso de reconsideración para el caso de impugnaciones en contra de sentencias de Salas Regionales aparece como un recurso extraordinario cuya litis debe versar exclusivamente sobre temas de interpretación constitucional relacionada con la desaplicación de leyes. Ello implica que el órgano jurisdiccional que conoce del mismo debe analizar la procedencia del mismo y su admisibilidad como presupuestos necesarios para entrar al conocimiento del fondo del mismo.

Adicionalmente, el recurso de reconsideración tiene dos modalidades. La primera es cuando se impugnan resoluciones emitidas en juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional. El fundamento de estas impugnaciones es el artículo 60 de la Constitución. En el caso de los recursos de reconsideración en contra de resoluciones en otros medios de impugnación el sustento es el párrafo sexto del artículo 99 de la Constitución,³ que justifica la intervención de la Sala Superior en su carácter de intérprete de la Constitución en

³ “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

cuestiones electorales y con la función de uniformar los parámetros de interpretación constitucional en la materia.

En la sentencia que nos ocupa, el recurso fue interpuesto en contra de una resolución de una Sala Regional. En consecuencia, el primer artículo que regula su procedencia es el 61, que establece que el recurso debe versar sobre la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. La sentencia se hace cargo de esta cuestión y empieza por citar la tesis de la Sala Superior siguiente:

Recurso de reconsideración. Procede si en la sentencia la Sala Regional inaplica, expresa o implícitamente, una ley electoral por considerarla inconstitucional. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relacionados con los numerales 3, párrafo 1, inciso a), 9, párrafo 1, inciso e), y 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el recurso de reconsideración es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando hayan determinado, expresa o implícitamente, la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución, sea porque se oponga directamente a una disposición de la ley suprema o porque vulnere algún principio constitucional en materia electoral. La inaplicación implícita de una norma debe entenderse actualizada cuando del contexto de la sentencia se advierta que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal, aun cuando no se hubiere precisado la determinación de inaplicarlo”.⁴

Una vez citada la anterior tesis, la sentencia reitera el carácter extraordinario del recurso de reconsideración al establecer que la ampliación de su procedencia de conformidad con la tesis antes citada se hace

...en el entendido que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su consecuente inaplicación, pero de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En el caso concreto, la resolución argumenta lo siguiente para justificar la procedencia en forma preliminar:

⁴ Jurisprudencia 32/2009. Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, vol. 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 627 y 628.

En la especie se acredita este requisito, ya que los partidos políticos recurrentes consideran, entre otras cuestiones, que la elección de integrantes del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, vulneró los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los cuales se encuentran los de certeza y legalidad, que influyeron en el resultado de la elección, sin que la Sala Regional responsable hubiera adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos, pues omitió valorar todos los elementos probatorios que obran en el expediente, particularmente, las documentales que hacen presumir las irregularidades graves ocurridas durante la elección en el Municipio de Centro, Tabasco, cometidas por el Consejo Electoral Municipal del referido ayuntamiento.

Por tanto, la procedencia del recurso de reconsideración se justifica en función de la veracidad o no de la afirmación de los partidos políticos recurrentes, lo cual sólo puede constatarse al analizar el fondo del asunto, lo que llevará, en principio, a determinar si efectivamente se vulneraron los principios constitucionales de certeza y legalidad exigidos para la validez de toda elección constitucional.

De manera que si se decretara la improcedencia desde este momento, ello equivaldría a prejuzgar sobre las consideraciones de la sentencia impugnada, lo cual es contrario a derecho, porque se incurriría en el vicio lógico de petición de principio, de ahí que no le asista la razón al partido político tercero interesado.⁵

En un pasaje posterior, la sentencia alude a la interpretación del principio de equidad de género como una cuestión adicional a considerar en el recurso y que justifica su procedencia.⁶ Sin embargo, esta cuestión no vuelve a ser tratada en la resolución.

La Sala se concentra en justificar la procedencia del recurso a partir de la necesidad de revisar las interpretaciones a los principios de certeza y de legalidad. Al efecto establece que en la materia del recurso de reconsideración, está a su consideración un problema relacionado con la observancia de los principios de certeza y legalidad en materia electoral contenidos en la Constitución. Ahora bien, ¿qué significan estos principios? En el caso del principio de legalidad, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal es acorde con sus alcances al establecer que el mismo se refiere al deber de las autoridades electorales a apegar su actuación a la

⁵ Sentencia, foja 17. Este mismo argumento se repite, prácticamente con las mismas palabras, en la foja 29 cuando, una vez analizado el fondo, hace nuevamente el estudio de procedencia.

⁶ Sentencia, fojas 20 y 21.

ley, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución.⁷

Sin embargo, en el caso del principio de certeza, el significado no es tan claro. En algunos casos se le relaciona con la necesidad de garantizar la existencia de seguridad jurídica.⁸ En otros se refiere al otorgamiento de una presunción de validez de los actos que se producen durante los procedimientos electorales.⁹ Una tesis lo relaciona con la identificación de las autoridades electorales y su permanencia en el cargo en periodos de transición.¹⁰ En otro caso, se le emplea como un mecanismo que permite garantizar a los militantes de un partido el derecho a ser votados en los procesos internos de su instituto político.¹¹ En uno más se le relaciona con los efectos que tiene una omisión legislativa en materia electoral.¹² Incluso en otro se le relaciona con la inconstitucionalidad de una norma local que no establece límites temporales en los requisitos para acceder al cargo de consejero ciudadano.¹³

Una vez identificados los puntos constitucionales a debate, procede a identificar las cuestiones de la litis en donde los mismos fueron relevantes. Al efecto, se enfoca en la omisión de la Sala Regional en valorar todos los elementos probatorios que obran en el expediente y en particular los que hacen presumir la existencia de irregularidades en la elección. Como del anterior planteamiento no se alcanza a identificar un problema de desaplicación de normas en términos de lo exigido por el inciso b del artículo 61 de la LGSMIE, la sentencia de la Sala se debe apoyar en la tesis 5/2014 de la propia Sala Superior que establece lo siguiente:

Recurso de reconsideración. Procede cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o., 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el respeto a las garantías míni-

⁷ Tesis 34/2015, Tesis 1/2013.

⁸ Tesis XIII/2015 y Tesis XXII/2014.

⁹ Tesis 9/2005.

¹⁰ Tesis 45/2013.

¹¹ Tesis XXVI/2013.

¹² Tesis XXIX/2013.

¹³ Tesis III/2013.

mas procesales, y se define al recurso de reconsideración como el medio de impugnación en materia electoral procedente para que la Sala Superior del Tribunal Electoral revise el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales, se concluye que el recurso de reconsideración resulta procedente cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los que destacan los de certeza y autenticidad, respecto de los cuales se alegue que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, que omitió el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance. Lo anterior, toda vez que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver sobre la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios constitucionales y convencionales que rigen en la materia.

A continuación, la sentencia razona lo siguiente:

Al formar parte de la litis la cuestión relativa a la violación del principio constitucional de certeza, sobre la base de que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para su salvaguarda, por lo que a fin de no incurrir en una petición de principio, lo procedente es estudiar en el fondo el planteamiento señalado, por lo que se tiene por acreditado el requisito de procedencia bajo análisis.¹⁴

Hasta aquí los argumentos de la Sala sobre la procedencia del recurso.

De lo anterior se puede concluir que la Sala decidió que el recurso era procedente porque presumió la existencia de una violación al principio de certeza en el sentido que la Sala Regional no valoró debidamente las pruebas aportadas por los recurrentes. Con ello, justificó la admisión del recurso y el estudio de fondo del mismo. También cabe señalar que la omisión atribuida a la Sala Regional recayó sobre el análisis de pruebas vinculadas con la documentación de irregularidades graves. Es decir, se atribuye a la Sala Regional no haber tomado en cuenta la existencia de irregularidades graves en el proceso electoral. De otra forma no se justifica el empleo de la tesis 5/2014 para sustentar la procedencia del recurso. Aquí cabe preguntarse cuáles deben ser las consecuencias de una determinación que estima que una Sala Regional ha omitido el análisis de irregularidades graves. La cuestión no es menor. Si el estándar para determinar la procedencia del recurso de reconsideración es que las irregularidades sean graves, debe entenderse

¹⁴ Sentencia, foja 30.

que la resolución de la Sala Regional no sólo es deficiente desde el punto de vista de la diversidad de criterios existente entre órganos jurisdiccionales sino también desde el punto de vista de la capacidad de sus integrantes para llevar a cabo sus funciones.¹⁵ De ser este el caso, llama la atención que la Sala Superior no emite pronunciamiento al respecto.

Por otro lado, no existe una argumentación clara orientada a distinguir la existencia de irregularidades graves de aquellas que no lo son. La sentencia es omisa en este punto. Simplemente menciona que el problema se encuentra en la omisión de valoración de pruebas a cargo de la Sala Regional y de ahí desprende que dicha omisión hace que subsistan las irregularidades que considera graves pero no define con claridad cuáles son.

En los considerandos de la resolución se retoma el tema de la existencia de irregularidades graves y se mencionan las que se encontraron del análisis del asunto.¹⁶ Sin embargo, no se hace un razonamiento que permita conocer las razones por las que las mismas son consideradas graves. Lo que sí se menciona es que la Sala Superior revisora estima que la Sala Regional otorga mayor valor probatorio a un video del que estuvo dispuesta a otorgar a una documental pública.¹⁷ Al obrar en esa forma, la Sala Regional deja de considerar las irregularidades calificadas como graves por la Sala Superior. De esta manera, la Sala Superior centra su análisis de la sentencia revisada en temas de valoración de pruebas.

Desde el punto de vista del criterio de procedencia empleado para admitir el recurso de reconsideración, tanto en el análisis de procedencia como en el análisis de fondo de la sentencia, se observa que la Sala Superior acepta una litis amplia en el recurso de reconsideración. Es decir, en la litis se debaten abiertamente cuestiones que tienen que ver con la valoración de las pruebas (violaciones *in procedendo*) o la forma en la que la Sala revisada entiende que el asunto debe ser resuelto (violaciones *in iudicando*). Todo ello deja a un lado la litis constitucional para la cual fue creado el recurso. Así no parece haber límites claros que restrinjan el análisis de la Sala Revisora en el estudio del recurso. Ello hace que el recurso se asemeje más a una segunda instancia que a un recurso extraordinario en los términos definidos en ley.

¹⁵ Este es un tema frecuente. Así cuando un órgano revisor modifica o revoca una resolución, dicho acto no implica necesariamente un problema de impericia del órgano revisado sino simplemente una opinión distinta o una valoración diversa hecha por el órgano revisor. De ahí que una revocación no implique necesariamente la descalificación del órgano revisado.

¹⁶ Sentencia, fojas 46 y 47.

¹⁷ Sentencia, fojas 43 y 45.

Ahora bien, esta no es una característica exclusiva del presente recurso. La jurisprudencia de la Sala Superior tiene diversos ejemplos en donde se muestra la forma en la que la materia del recurso de reconsideración se ha ampliado hasta hacerlo una vía idónea para el control de legalidad lisa y llana.¹⁸ La analogía con el amparo es que más que un amparo directo en revisión¹⁹ parece un amparo directo.

Habida cuenta de lo anterior, la pregunta que subsiste es la que se hace en relación con las determinaciones de la Sala Superior para admitir o no admitir recursos de reconsideración. Si los criterios han flexibilizado la admisibilidad de los recursos de tal forma que permiten analizar tanto las violaciones *in iudicando* como las violaciones *in procedendo*, la pregunta es necesariamente cuáles son los criterios para estimar que un recurso de reconsideración no es procedente. El punto en el presente caso lo hace el Partido de la Revolución Democrática al citar la sentencia SUP-REC-831/2015 como argumento para que el recurso de reconsideración fuera desechado. Dada la flexibilidad con la que la Sala Superior decidió admitir el recurso de reconsideración 869/2015 y sus acumulados, es necesario cuestionar por qué en otros casos no aplica la misma flexibilidad. Aquí el argumento empleado en el desechamiento del recurso 831/2015 no es suficiente, porque en el mismo únicamente se establece que los agravios se refieren a cuestiones de mera legalidad. Sin embargo, esas cuestiones de mera legalidad bien pueden traducirse en afectaciones a los principios de legalidad y de certeza como sí lo hicieron en la 869/2015.

III. PRUEBAS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El artículo 63, apartado 2, establece que en el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes. La posibilidad de incluir pruebas supervenientes en la litis del recurso de reconsideración parece desbordar la naturaleza del mismo, dado que en su diseño normativo se trata de un recurso extraordinario orientado exclusivamente al conocimiento

¹⁸ Pueden verse las siguientes tesis: 10/2011, 17/2012, 12/2014, 28/2013 y 19/2012.

¹⁹ Amparo directo en revisión. Entre las cuestiones de legalidad que lo hacen improcedente, se encuentran las referidas a la indebida valoración de pruebas, la acreditación de los elementos del tipo penal y lo relativo a la individualización de la pena. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, t. II, Tesis: 1a. CXIV/2016 (10a.), p. 1106.

de preguntas constitucionales. Sin embargo, dadas las características del proceso electoral en donde los tiempos para instruir y resolver son muy acotados, la posibilidad de analizar pruebas supervenientes se torna mucho más viable.

En la sentencia que nos ocupa, la cuestión de inclusión de pruebas durante la instrucción del recurso también se presentó. Un pasaje de los resultados de la sentencia nos da cuenta de un requerimiento formulado por el magistrado instructor:

Mediante proveído de ocho de diciembre de dos mil quince, dictado dentro del expediente SUP-REC-870/2015, el magistrado instructor determinó reservar lo relativo al escrito de desistimiento precisado en el inciso que antecede y requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco diversa documentación e información relacionada con la presente controversia.²⁰

En un resultando posterior se da cuenta de lo sucedido con el requerimiento del magistrado instructor: “En su oportunidad, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, desahogó el requerimiento formulado por el magistrado instructor mediante proveído de ocho de diciembre del año que transcurre”.²¹

La cuestión no vuelve a ser tratada en el cuerpo de la sentencia. Sin embargo, las menciones en los resultados ponen de manifiesto que el magistrado instructor, asumo, en uso de sus facultades para mejor proveer, decidió solicitar a las autoridades electorales pruebas adicionales a las que obraban en el expediente. Aquí la pregunta tiene que ver con los alcances de las facultades del magistrado instructor para mejor proveer durante la tramitación del recurso de reconsideración.

La construcción de la prohibición de introducir evidencia nueva en la tramitación de los recursos se encuentra estrechamente relacionada con la naturaleza de los procesos. El diseño procesal básico establece que la estructuración de la litis se plantea en la primera instancia. De ahí que el diseño de la apelación sea poco abierto a la inclusión de nuevas pruebas.²²

²⁰ Sentencia, foja 9.

²¹ Sentencia, foja 10.

²² En el caso del amparo, la tesis del rubro que se cita a continuación es un buen ejemplo para ilustrar que no es una cuestión ordinaria admitir pruebas en la segunda instancia: Prueba documental superveniente. Su ofrecimiento con posterioridad a la presentación del amparo en revisión y hasta antes de que se dicte la sentencia, para acreditar una causa de improcedencia, no vulnera el derecho de igualdad de las partes ni constituye una violación a las reglas esenciales del procedimiento que amerite su reposición (Ley de Amparo vigen-

Lo mismo ocurre con otros recursos.²³ En el caso de los recursos extraordinarios, la situación es todavía más restrictiva. Hay dos razones fundamentales para ello. La primera es que el objeto de los recursos extraordinarios es limitado. De esta manera, el ámbito de la revisión debe estar debidamente integrado en el expediente cuya sentencia se revisa. En segundo lugar, porque se entiende que cuando procede el recurso extraordinario la litis ya se encuentra cerrada.²⁴ Es decir, la materia del recurso no es la litis en sí misma sino la resolución que le da fin y, en su caso, las incidencias suscitadas durante su tramitación. De lo anterior se desprende que la incorporación de pruebas en un recurso extraordinario representa una situación excepcional.²⁵

En el caso que nos ocupa, se añade el tema de las facultades para mejor proveer. Las facultades para mejor proveer son reconocidas por el derecho mexicano desde hace mucho tiempo, se entienden acordes con la función jurisdiccional²⁶ y se estima que las mismas no afectan la imparcialidad de los jueces.²⁷ En cuanto a la oportunidad para el ejercicio de las facultades para mejor proveer, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que puede realizarse en cualquier etapa del proceso.²⁸ Por lo que respecta a la instancia, la Corte ha establecido en algunos casos que las mismas no son susceptibles

te hasta el 2 de abril de 2013). Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, t. I, Tesis: 2a./J. 15/2014 (10a.), p. 1054.

²³ Reclamación. Si se interpone ese recurso en contra de un auto de presidencia por imponerse en él una multa, deben admitirse las pruebas que se ofrezcan y que estén encaminadas a demostrar su improcedencia. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, diciembre de 2000, Tesis: P. CLXXXVII/2000, p. 128.

²⁴ Las tesis siguientes se ocupan del tema a propósito del amparo directo: Suspensión en amparo directo. La ley no prevé audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas para decidirla. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril de 1999, Tesis: XIV.3o.4 K, p. 620 y Suspensión de los actos reclamados en juicios de amparo directo, son inaplicables las disposiciones relativas a los juicios de amparo indirecto, en cuanto a la recepción y desahogo de pruebas. Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV-1, febrero de 1995, Tesis: I.9o.T. 5 K, p. 272.

²⁵ Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *La casación y el derecho de recurrir en el sistema acusatorio*, México, UNAM, 2013, pp. 26 y ss.

²⁶ Lara Chagoyán, Roberto, “Motivación de los hechos: reflexiones sobre las diligencias para mejor proveer”, *Isonomía*, octubre de 2011.

²⁷ Pruebas para mejor proveer, facultad del juzgador para admitirlas. Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 199-204, cuarta parte, p. 51.

²⁸ Controversia constitucional. El ministro instructor tiene facultades para decretar pruebas para mejor proveer. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, noviembre de 1995, Tesis: P. CX/95, p. 85.

de ejercerse en la segunda instancia.²⁹ Sin embargo, en otros, ella misma las ha empleado.³⁰

En tales condiciones, vale la pena preguntarse por el aparente empleo de las facultades para mejor proveer a cargo del magistrado instructor en la sentencia que aquí se comenta. Dadas las características del recurso que da origen a la sentencia la primera respuesta es que el empleo de facultades para mejor proveer en esa instancia es improcedente y puede incluso dejar a las partes en indefensión. Sin embargo, dado que el ofrecimiento de pruebas no es completamente extraño a la instancia procesal en cuestión, la cuestión del ejercicio de las facultades para mejor proveer se torna menos clara. En efecto, recordemos que el artículo 63 permite el ofrecimiento de pruebas supervenientes en el recurso de reconsideración. En esas condiciones, la cuestión es si dicha posibilidad implica la apertura del ejercicio de las atribuciones del juez para mejor proveer. En caso de que pueda justificarse dicha habilitación es muy probable que la misma se constriña a la identificación de pruebas supervenientes. Cualquier otra prueba podría tener el efecto de reabrir la litis. Ello en el entendido de que las reposiciones no son una posibilidad. En todo caso, dadas las condiciones en las que se produce la justicia electoral, parece ser que el espacio para que los juzgadores ejerzan esta facultad es limitado.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral se desarrolla en un ambiente de alta complejidad. Los juzgadores deben enfrentar las presiones y los cuestionamientos de los actores en competencias políticas reñidas y agresivas. Los procesos deben dar respuesta a los conflictos en forma rápida y concluyente. La legislación electoral es amplia y abigarrada. En esas condiciones, se espera que quienes imparten justicia electoral cumplan con diversos objetivos.

En primer lugar, deben garantizar la existencia de imparcialidad en su actuar y en sus decisiones. En segundo lugar, deben tener capacidad para absorber una gran cantidad de información en un periodo de tiempo muy corto. En tercer lugar, tienen la obligación de construir seguridad jurídi-

²⁹ Facultades para mejor proveer previstas en el artículo 49 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León. Corresponden sólo al juez de primera instancia. Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 53, mayo de 1992, Tesis: P. LII/92, p. 31.

³⁰ Véase Amparo en Revisión 2146/2005, Pleno.

ca en la materia electoral. Los actores deben tener expectativas claras sobre lo que puede suceder en los procesos jurisdiccionales. En cuarto lugar, sus decisiones deben ser capaces de resolver los conflictos electorales que les dieron origen. Si bien esto último parece una verdad de Perogrullo, el planteamiento se refiere a la capacidad de los tribunales para emitir resoluciones que logren convencer a las partes de los alcances de sus posturas respectivas y de que el conflicto electoral ha concluido. Esto no se logra con el simple dictado de una sentencia.

Para cumplir con estos objetivos, es necesario que los órganos electorales gocen de estabilidad. No es sencillo generar condiciones para que se produzca estabilidad dada la forma la que se integra la Sala Superior del Tribunal Electoral. A este problema se añade la dificultad que tienen muchos cuerpos colegiados en estabilizar las prácticas institucionales. Un ejemplo de ello puede ser el contraste entre los criterios de una y otra integración del Tribunal. El reto aquí es construir una doctrina sólida de *stare decisis*.

¿Y qué nos dice la sentencia analizada a la luz de los objetivos antes planteados?³¹ Me parece que una primera respuesta necesariamente tiene que pasar por los problemas para la construcción de seguridad jurídica en el derecho electoral. Los criterios sobre admisibilidad del recurso de reconsideración permiten ilustrar el problema. En su origen el recurso de reconsideración estaba contemplado como un recurso extraordinario y excepcional. La interpretación judicial ha construido un recurso que mantiene el carácter extraordinario pero que ha perdido la naturaleza excepcional. Se puede defender la postura bajo el argumento de que la flexibilización de los criterios de procedencia inciden favorablemente sobre el acceso a la justicia. Sin embargo, el argumento no es del todo cierto. El acceso a la justicia se satisface en otras instancias. Lo que toca al recurso de reconsideración es la labor de uniformar los criterios de interpretación constitucional en la materia electoral.

La situación actual parece generar más incertidumbre. Como se muestra en la conclusión del apartado II, no existen parámetros claros para determinar cuándo es procedente un recurso y cuándo se puede desechar. La inclusión de los principios de legalidad y de certeza como argumentos para justificar la procedencia del recurso tiene como efecto ampliar considerablemente los supuestos de procedencia. ¿Hasta dónde? No es posible prever con claridad cuáles pueden ser los límites. Tal vez éstos se pueden derivar de la pericia de los litigantes para colocar sus agravios en un lenguaje acorde con la lectura de principios constitucionales que hace el Tribunal. Pero al

³¹ Por falta de espacio omito el análisis de dos cuestiones adicionales de la sentencia: el tema de la nulidad de una elección y el tema de la valoración de pruebas.

margen de esta cuestión, mientras el Tribunal no envíe señales claras sobre los requisitos de procedencia del recurso, la imagen del mismo será la de un recurso que parece responder más a condiciones de contexto que a argumentos de derecho. Esto es problemático porque no sólo afecta la seguridad jurídica, también puede repercutir sobre la sensación de imparcialidad del órgano decisorio.

En el caso del empleo de las facultades para mejor proveer, es posible plantear algunas disyuntivas. La primera tiene que ver con garantizar que a pesar de su ejercicio el tribunal se mantiene imparcial. Si bien es un aspecto muy discutido en la doctrina, el empleo de las facultades para mejor proveer siempre tiene que tener una justificación clara a fin de evitar suspicacias. En segundo lugar, el Tribunal debe dar claridad sobre las circunstancias y condiciones en las que es posible que emplee las facultades para mejor proveer. Y cuando las emplee debe hacerlo con la mayor transparencia posible. Ello dará mayor certeza a las partes sobre el actuar del Tribunal.

En todo caso, la mejor forma en la que puede garantizarse una justicia imparcial es regresar a ciertos presupuestos básicos de operación. Uno de ellos tiene que ver con la introducción de un mayor escrutinio en cuestiones que pudieran parecer básicas como la fundamentación, la motivación y los tiempos procesales. Aquí, por ejemplo, hay que mencionar un tema tratado en la sentencia relacionado con la presentación de un escrito de desistimiento. El Tribunal se hace cargo del escrito y opta por estimarlo improcedente. Sin embargo, llama la atención la forma en la que el mismo fue tratado. El primer acuerdo que recayó sobre el escrito fue un mes después a la presentación del escrito. La decisión sobre su procedencia se produjo hasta la sentencia definitiva. La fundamentación del desechamiento no es completa en cuanto a las facultades del representante del partido. Si bien se trata de una cuestión que pudiera parecer completamente accesoria es necesario reconocer que hay espacio para mejorar.

Probablemente uno de los problemas más serios para la operación de la justicia electoral tenga que ver con la necesidad de que sus respuestas se produzcan rápido. En estas condiciones, es muy difícil que los órganos jurisdiccionales puedan producir procesos y sentencias minuciosos. Muchos de los problemas que aquí se detallan muy probablemente sean resultado de estas condiciones de operación. A pesar de ello, la necesidad de mejorar estas cuestiones es indispensable. El Tribunal cuenta con recursos suficientes para hacerlo.