

Prospectiva para el establecimiento de un órgano jurisdiccional y de un sistema de medios de impugnación en materia electoral del Distrito Federal

Rodolfo Terrazas Salgado*

SUMARIO: I. A guisa de introducción; II. Precisiones conceptuales e históricas; III. Comentarios respecto de los fundamentos constitucionales y estatutarios; IV. Algunas propuestas para una adecuada regulación legal en materia procesal.

I. A guisa de introducción

Ni duda cabe que las recientes reformas al régimen normativo del Distrito Federal, se inscriben dentro de un irreversible proceso de cambios y avances democráticos que han sido fruto de importantes consensos alcanzados por los principales actores políticos de nuestro país.

En este contexto, la nueva caracterización de los órganos del gobierno capitalino resulta determinante para la configuración de un esquema activo de amplia participación cívica en lo que atañe a la elección popular y directa del Jefe de Gobierno, los diputados locales y los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el momento actual, el marco legal secundario al que habrán de ceñirse los respectivos procesos comiciales, debe pasar por una etapa de profunda reflexión y ponderación con miras a lograr una legislación que esté realmente a la vanguardia, es decir, que inspirada en los ordenamientos más acabados en la materia, presente innovaciones, subsane deficiencias y elimine sobrerregulaciones, respetando a cabalidad las particularidades que distinguen a la nueva estructura jurídico-política del Distrito Federal, misma que se encuentra definida en el artículo 122 de la Constitución General de la República y en el Estatuto de Gobierno de la propia entidad, con las modificaciones que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 1997.

Debo reconocer, sin embargo, que representa todo un reto elucubrar sobre el diseño normativo que pueda tener la regulación jurídica de la institución y de

los mecanismos tendientes a salvaguardar el principio de legalidad en la siempre discutida materia electoral.

No obstante, también considero que vale la pena intentarlo en un tiempo político tan trascendental como es el que vive esta ciudad, en el entendido de que las observaciones y propuestas que me permita formular derivarán, en todo momento, de mis convicciones personales.

II. Precisiones conceptuales e históricas

En primer término y siguiendo la línea de pensamiento del doctor Héctor Fix-Zamudio, debe destacarse: «... una tendencia generalizada en los sistemas electorales contemporáneos hacia la creación de organismos autónomos, de carácter judicial, o bien, la posibilidad de impugnación, ante tribunales ordinarios y especializados, de ciertos actos o resoluciones de los organismos políticos o administrativos que tradicionalmente se habían considerado como decisiones políticas no judiciales».¹

Lo anterior significa que, independientemente de cómo se organice la autoridad jurisdiccional encargada de resolver las controversias político-electorales, lo cierto es que: «... consideramos conveniente hacer una precisión terminológica, entre el concepto más amplio de justicia electoral, que comprendería las impugnaciones tanto administrativas como de carácter estrictamente procesal, y la de jurisdicción electoral en sentido propio, que abarcaría únicamente la tramitación y resolución de recursos por jueces o tribunales, ya sean ordinarios o especializados».²

* Asejor de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral» en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992, p. 4.

² *Ibid.*, p. 8.

Por otra parte, llámase «contencioso electoral» al sistema de medios de impugnación que, previsto y regulado legalmente, tiene como finalidad garantizar que los actos o resoluciones electorales se ajusten invariablemente a Derecho. En este sentido y coincidiendo con el Lic. J. Fernando Franco González Salas, debe advertirse que: «Se trata, consecuentemente, de un concepto de acuñación legal más o menos reciente, pues si bien en las diversas legislaciones electorales que han regido en nuestro país desde el siglo pasado, se ha establecido la posibilidad de combatir determinados actos relativos a la preparación, desarrollo, vigilancia y sanción de resultados de los comicios federales. Sin embargo, es a partir del año 1977 cuando por primera vez se introduce en el ordenamiento jurídico electoral un apartado, ordenado y sistemático, destinado específicamente a la regulación de los llamados “recursos electorales”...».³

Sin duda, el concepto anterior es tan amplio que permite caracterizar al contencioso electoral como una forma de control de la regularidad jurídica de toda actuación autoritaria en materia electoral, independientemente de que los actos y resoluciones respectivos tengan lugar durante los procesos comiciales o en el lapso que transcurre entre ellos. Asimismo, la noción «sistema» referida a los medios de impugnación electorales, la cual fue introducida en el texto constitucional a partir del año 1990, es de particular relevancia si consideramos que en virtud de la misma se establece la obligación para el legislador ordinario, «... en el sentido de crear un conjunto de instancias impugnativas ordenadas sucesivamente para garantizar el principio de legalidad que debiera regir todo acto o resolución electoral».⁴

Ahora bien, al adolecer el Distrito Federal de una legislación electoral propia, ya que fue apenas en 1986 cuando constitucionalmente se estableció por vez primera un «órgano de representación ciudadana» denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal,⁵ cuyos integrantes debían ser electos

mediante sufragio popular y directo de los habitantes de la ciudad capital, la antecedencia histórica del tema que nos ocupa se encuentra inmersa en la evolución que hasta la fecha ha observado la legislación electoral federal, máxime si se recuerda que las disposiciones relativas a la elección del mencionado órgano local, invariablemente estuvieron contenidas en apartados específicos de los ordenamientos federales respectivos, es decir, tanto en el Libro Noveno del entonces Código Federal Electoral de 1987, como en el correlativo Libro Octavo del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo en consecuencia las autoridades jurisdiccionales competentes para resolver los medios de impugnación respectivos, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y el Tribunal Federal Electoral, respectivamente.

Tal inercia legislativa estuvo a punto de romperse cuando la iniciativa presidencial de 1993 que propuso las nuevas bases constitucionales para el Distrito Federal, consideró pertinente atribuir a la Asamblea de Representantes, la facultad de legislar en materia de «procesos electorales»; sin embargo, al momento de discutirse este punto en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se determinó que lo relativo a la elección de los integrantes de dicha Asamblea continuara regulado por la correspondiente ley federal, en atención a las razones siguientes:

«Igualmente, atendiendo el sentido de la reforma electoral que se ha planteado en este órgano de representación popular las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal, han considerado pertinente adecuar el contenido de ciertas disposiciones previstas en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal a fin de que se siga un criterio semejante en lo relativo a la organización, calificación, causas y medios de impugnación electoral, previsto en los artículos 41 y 60 de la Constitución, para el caso de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con estas modificaciones se persigue

³ Franco González Salas, J. Fernando. «Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996» en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. V, No. 8, México, 1996, p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁵ En efecto, no obstante que durante las audiencias públicas que precedieron a la llamada Renovación Político-Electoral de 1986, se habían escuchado voces calificadas denunciando la *capitis diminutio* política en la que se encontraban los ciudadanos del Distrito Federal, al no estar en condiciones de elegir mediante sufragio popular a sus propias autoridades locales, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional que fue enviada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, refutó tal aseveración afirmando que dichos ciudadanos sí disfrutaban de derechos políticos, pero que su ejercicio estaba supeditado a la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, de tal manera que al elegir al Presidente de la República se elegía simultáneamente al titular del Poder

Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, en la medida en que esa titularidad la Constitución la confería al Presidente de la República, quien podía ejercer el gobierno por conducto del órgano determinado por la propia ley (es decir, el Jefe del Departamento del D.F. o Regente). Asimismo, que los ciudadanos de la capital también elegían mediante sufragio popular y directo a cuarenta de los trescientos diputados de mayoría relativa que integran la Cámara respectiva, por lo que tales ciudadanos participaban en la elección de su propio Poder Legislativo, sin que se necesitara de un congreso especial, «... porque ya se ha dejado justificado que la ciudad de México es algo en lo que todos los mexicanos tenemos interés y responsabilidad.» (Sayeg Helú, Jorge. *Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988*, Edit. Porrúa, México, 1988, p. 137).

fortalecer los principios de certeza jurídica y de imparcialidad en los órganos encargados de dirimir las controversias electorales. Así, al establecer, en el decreto de reformas, que se estará a lo dispuesto por los preceptos de nuestra Carta Magna en la materia, el Distrito Federal también quedaría sujeto a la competencia del tribunal que, dotado de plena jurisdicción en esta materia, se instituya para la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, además de que, en consecuencia, resultarían aplicables los procedimientos e instancias previstas para esos supuestos. Es importante señalar, que dada la simultaneidad en los procesos electorales para elegir a los órganos locales y federales que tendrán a su cargo el gobierno del Distrito Federal, estas Comisiones Dictaminadoras han considerado que la normatividad aplicable a la organización, preparación y desarrollo de los procesos de renovación para la representación política de la Ciudad de México debe estar contenida en un mismo cuerpo legal, y ser ejecutada por los órganos establecidos en la legislación federal; seguir este principio evitará que se presenten confusiones innecesarias y que exista duplicidad en mecanismos o instrumentos que son necesarios para llevar adelante los citados procesos e impedirá que se desperdicien recursos humanos y materiales en tareas idénticas.⁶

En esta tesitura, para los comicios de 1994 los medios de impugnación previstos para las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, siguieron siendo exactamente los mismos que procederían ante el Tribunal Federal Electoral respecto de la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal.⁷

Por otra parte, en esta breve reseña histórica merece una rápida mención lo concerniente al proceso comicial que se llevó a cabo en el año 1995 para integrar los llamados Consejos Ciudadanos de la capital, toda vez que la reforma constitucional de 1993 al régimen jurídico-político del Distrito Federal, había establecido que el Estatuto de Gobierno de esta entidad y la Ley de Participación Ciudadana que al

efecto expidiera la Asamblea de Representantes, regularían lo relativo a la elección directa en cada demarcación territorial, de los integrantes de estos órganos delegacionales que tendrían competencia para la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de los programas de la administración pública del Distrito Federal que fueran determinados legalmente. En tal virtud, el referido Estatuto remitió a la mencionada ley para que ésta normara lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones, así como las impugnaciones, el órgano competente y el procedimiento sumario para hacerlas valer.⁸

⁸ En lo que al presente tema concierne, vale la pena recordar las siguientes disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de junio de 1995, mismas que a la letra dicen: «Artículo 93.- Se crea la Comisión de Apelación como un órgano técnico de decisión definitiva de los resultados de la elección en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos, de carácter temporal, integrado por cinco Licenciados en Derecho, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a propuesta que por el doble del número de miembros a designar le formule el Jefe del Distrito Federal. Los integrantes de la Comisión fungirán sólo para el proceso para el que fueren designados. Artículo 97.- Los candidatos y los partidos políticos podrán solicitar la reconsideración de los acuerdos de los Comités Delegacionales, que se hayan adoptado antes de la recepción de la votación. La resolución que se dicte podrá confirmar, modificar o revocar el acuerdo de que se trate. Artículo 98.- La reconsideración se solicitará ante el Comité que haya adoptado el acuerdo de que se trate, dentro de los tres días siguientes a aquél en que se tenga conocimiento del mismo. Artículo 99.- Los candidatos y los partidos políticos podrán solicitar, ante el Comité Central la rectificación de las resoluciones que recaigan a las reconsideraciones que hubieren planteado a los Comités Delegacionales, dentro de los tres días siguientes a su notificación. La resolución que se dicte podrá confirmar, modificar o revocar el acuerdo o acto de que se trate. Artículo 100.- Las resoluciones que se dicten por el Comité Central respecto a las rectificaciones son definitivas e inatacables. Artículo 101.- Las impugnaciones que presenten los candidatos por causas que afecten la validez de la votación serán resueltas por la Comisión de Apelación. La apelación se presentará dentro de los tres días siguientes a aquél en que se haya declarado la validez de la votación y entregado el Certificado de Elección correspondiente. La resolución podrá tener los siguientes efectos: I. Confirmar el acto impugnado; II. Declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas y modificar en consecuencia el acta de cómputo por área vecinal; y III. Revocar el certificado de elección expedido en favor de una fórmula, otorgarla a la fórmula que resulte ganadora como resultado de la anulación de una o varias casillas y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo por área vecinal. En su caso, podrá determinar la realización de nuevas elecciones. Artículo 104.- Las impugnaciones se formularán por escrito y serán suscritas por la fórmula de candidatos, o, en su caso, por el representante acreditado del partido político ante el órgano de que se trate, conforme a lo siguiente: I. La reconsideración se solicitará por los candidatos o los partidos políticos ante el Comité que haya adoptado el acuerdo; II. La rectificación se presentará por los candidatos o los partidos políticos ante el Comité Delegacional que haya dictado la resolución a la reconsideración solicitada; III. La apelación se presentará por los candidatos ante el Comité Delegacional a que corresponda el área vecinal de que se trate; IV. Se hará mención de las pruebas con las que se pretende acreditar la causa de la impugnación, las que se anexarán desde luego. Las pruebas que podrán ser ofrecidas son las documentales pública y privada. En el caso de la Lista Nominal de Electores, ésta será prueba plena en lo conducente; y V. Se expresarán los agravios que causa al solicitante el acuerdo o acto respecto del que se plantea la solicitud. Artículo 106.- En la apelación se mencionarán en forma individualizada las casillas y las causas que se hacen

⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de fecha 2 de septiembre de 1993, pp. XIII y XIV.

⁷ Al respecto, el artículo 122 constitucional derivado del Decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 25 de octubre de 1993, en el párrafo décimo primero de la fracción III, dispuso que: «En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución».

Finalmente, es menester destacar que para el reciente proceso comicial de 1997, tuvo que establecerse una disposición transitoria específica que hizo extensivo lo contencioso electoral federal y la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa;⁹ en la inteligencia de que ésta sería la última ocasión en que así sucedería, toda vez que por disposición expresa del artículo vigésimo transitorio del Decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que fue publicado

valer para cada uno de ellos, identificando el área vecinal a que correspondan. NOVENO TRANSITORIO.- En la elección de Consejeros Ciudadanos para el año de 1995, serán causas que afectan la validez de la recepción de la votación en una Mesa Receptora, las siguientes: I. Instalar, sin causa justificada, la Mesa Receptora de la votación, en lugar distinto del autorizado, salvo que por la proximidad física y los signos externos del lugar, no se provoque confusión o desorientación a los votantes; II. Recibir la votación, personas distintas a las autorizadas; III. Impedir el acceso o expulsar a los representantes acreditados de los candidatos y de los partidos políticos, sin causa justificada, siempre que sea determinante para el resultado de la votación; IV. Contabilizar indebida o erróneamente votos en favor de una fórmula, siempre que de los mismos dependa el triunfo de ésta; V. Impedir la emisión del voto a aquellos que tengan credencial para votar y aparezcan inscritos en la lista nominal, siempre que de dichos votos dependa la diferencia por la que una fórmula obtuvo la mayoría; VI. Permitir la emisión del voto a aquellos que no tengan credencial para votar o no aparezcan en la lista nominal, siempre que de dichos votos dependa la diferencia por la que una fórmula obtuvo la mayoría. La nulidad de la elección en un área vecinal procederá en el caso de que se acrediten las causas a que se refiere este artículo en el 20% de las Mesas Receptoras de dicha área vecinal, y a juicio de la Comisión de Apelación sea determinante para el resultado de la elección, caso en el que el Comité Central convocará a elecciones extraordinarias, que se celebrarán en el mes de marzo de 1996 ...».

⁹ En tal virtud, el artículo segundo transitorio del Decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, por el cual se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre del mismo año, estableció que: «En tanto no se expidan o reformen las normas que rijan las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en la presente ley para resolver las controversias que surjan durante las mismas. Para los efectos del párrafo anterior, se estará a lo siguiente: a) Las impugnaciones de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se sujetarán a las reglas y procedimientos siguientes: 1.- Se podrá impugnar el cómputo o declaración de validez que hubiera realizado el Consejo Local del Distrito Federal mediante el juicio de inconformidad, ajustándose en lo conducente a las normas aplicables a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa; 2.- Los juicios de inconformidad serán resueltos en forma definitiva e inatacable, en única instancia, por la Sala Superior del Tribunal Electoral, y 3.- Las resoluciones que dicte la Sala Superior podrán tener los efectos señalados en el artículo 56, párrafo 1, incisos a), c), d), e) y g), de esta ley, ajustándose en lo conducente a la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. b) Las impugnaciones de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se sujetarán a las mismas reglas y procedimientos establecidos en esta ley para impugnar la elección de diputados federales, y c) En ningún caso procederá el juicio de revisión constitucional electoral a que se refiere el Libro Cuarto de la presente ley».

en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre del mismo año, se estableció que: «El Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales continuará en vigor, exclusivamente para efectos de posibilitar la adecuada organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, y quedará derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso electoral de que se trata.»

En efecto, a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, el Poder Revisor de la Constitución determinó que el Distrito Federal contara con una normatividad propia y exclusiva en materia electoral, de tal manera que para los comicios locales del nuevo milenio habrá de expedirse una legislación que regule todo lo concerniente a la misma, incluyendo, desde luego, lo relativo al órgano jurisdiccional y al sistema de medios de impugnación electorales.

Cabe advertir que este aspecto fue subrayado por la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reforma, la cual después de precisar la naturaleza jurídica de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puntualizó que: «Al efecto, se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las más importantes, la electoral. ...».¹⁰

III. Comentarios respecto de los fundamentos constitucionales y estatutarios

La antes mencionada reforma constitucional de 1996, estableció dos ámbitos de normatividad para efectos de la regulación en materia electoral del Distrito Federal; ello se desprende de lo previsto por el apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), del artículo 122 de la Ley Fundamental. En efecto, las disposiciones que debe expedir la Asamblea Legislativa para las elecciones locales en el Distrito Federal, en todo momento deben sujetarse a las bases que al efecto establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional,

¹⁰ Iniciativa de reformas constitucionales suscrita por el titular del Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, de fecha 25 de julio de 1996, p. XIV.

consecuentemente, la tarea legislativa inicial en este ámbito el Constituyente Permanente se la confirió al H. Congreso de la Unión, el cual ya procedió a promulgar un Decreto reformativo del referido Estatuto que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 1997.¹¹

Ahora bien, en un nuevo Título Sexto del Estatuto de Gobierno, mismo que lleva por rubro: «De las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos», se estableció un Capítulo IV para definir las bases generales respecto a la naturaleza, organización y funcionamiento del denominado «Tribunal Electoral del Distrito Federal», de tal manera que del análisis de los artículos 128 al 133 que componen el referido capítulo, es posible formular las observaciones y comentarios siguientes:

— Por cuanto hace a su naturaleza jurídica y a diferencia de la tendencia que se ha observado en otros ordenamientos electorales locales, el legislador concibe al citado tribunal como «órgano autónomo», motivo por el cual el Tribunal Electoral del Distrito Federal no forma parte del Poder Judicial local, toda vez que el artículo 122, párrafo quinto de la Constitución General de la República, prevé que el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los demás órganos establecidos por el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, siendo el caso que el referido Estatuto en el capítulo relativo a los órganos encargados de la función judicial, en ningún momento hace referencia al Tribunal Electoral, pues dispone que la misma sólo se ejercerá por las autoridades judiciales antes señaladas, así como por los jueces y demás órganos que la ley orgánica señale.¹²

— Por otra parte, el propio legislador califica al citado Tribunal Electoral como «máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia», con facultades para resolver en forma «definitiva e inatacable», lo cual debe entenderse únicamente en el sentido de que sus sentencias no pueden ser revisadas por órgano jurisdiccional alguno que corresponda al fuero común del Distrito Federal; ello sin perjuicio de que el mencionado Tribunal, en su carácter de autoridad jurisdiccional electoral local, evidentemente se encuentra sujeto a un mecanismo de control de constitucionalidad previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es precisamente el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, cuyo conocimiento y resolución es de la competencia exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹³

— Aun cuando la autonomía e independencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal están garantizadas por las bases estatutarias en comento, es importante hacer notar que los magistrados deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (aunque para la primera ocasión se requerirá del voto aprobatorio de las tres cuartas partes de los integrantes de dicha Asamblea, según lo dispuesto por el artículo décimo primero transitorio del Decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 1997). Se trata pues de un singular esquema de

¹¹ Cabe hacer notar que con apoyo en lo dispuesto por el inciso ñ) de la fracción V de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122 constitucional, la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encargó de elaborar la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno de la entidad, de tal manera que el dictamen relativo de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, «...fue aprobado por unanimidad de 58 votos a favor. En consecuencia, la ALDF presentó la iniciativa de decreto al H. Congreso de la Unión para su resolución final. La Cámara de Diputados aprobó las reformas también por unanimidad el 27 de noviembre, lo mismo que el Senado el 3 de diciembre de 1997.» (*Asamblea. Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., Primera Legislatura, No. 2, Segunda Época, Vol. 1, México, noviembre de 1997, p. 5*).

¹² Aunque reconozco que esta interpretación sobre la ubicación formal del Tribunal Electoral del Distrito Federal puede resultar discutible, también considero que tal postura no debe extrañar en lo más mínimo, si recordamos que una de las conclusiones a las que se llegó en el Primer Encuentro Nacional de Tribunales Electorales Estatales, celebrado el mes de abril de 1997 en la ciudad de Acapulco, Guerrero, fue precisamente que de la lectura del inciso c) de la nueva fracción IV del artículo 116

constitucional, que exige que las legislaciones estatales deben garantizar la existencia de autoridades jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia, con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se desprende que: «... NO EXISTE OBLIGACIÓN PARA QUE LOS TRIBUNALES ELECTORALES FORMEN PARTE DE LOS RESPECTIVOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS, PUDIENDO, POR ENDE, SER ORGANISMOS AUTÓNOMOS.» (*Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Publicación bimestral, mayo-junio 1997, Año 3, No. 3, p. 5*).

¹³ Al respecto, es pertinente recordar el contenido del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece: «... Al Tribunal Electoral le corresponde, resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ... IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; ...».

- integración en donde no tiene participación alguna el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, debe tenerse presente que los requisitos para ser magistrado electoral en ningún caso pueden ser menores a los que se exigen para ser magistrado del mencionado Tribunal Superior de Justicia, destacando particularmente el relativo a haberse distinguido en la materia jurídica y preferentemente en la del derecho electoral.¹⁴
- Ahora bien, no obstante que el Estatuto en ningún momento puntualiza cuántos magistrados deben ser designados para el efecto de conformar al nuevo Tribunal, sería conveniente reflexionar en la posibilidad de que se trate de dos Salas, una de ellas compuesta por siete magistrados (a semejanza de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), y en atención a su carácter permanente, la cual desarrollaría relevantes funciones de Pleno, tales como: designar de entre sus integrantes a quien deba ocupar el cargo de Presidente (el período respectivo podría tener una duración de dos años, tomando en cuenta que todos los magistrados deben permanecer en su encargo por ocho años improrrogables), nombrar al secretario general del Tribunal, designar de entre sus integrantes a quienes deban formar parte de las comisiones encargadas de elaborar el proyecto de reglamento interior del órgano jurisdiccional y de sustanciar los conflictos laborales que se presenten entre el Tribunal Electoral y sus servidores, así como atender todo lo relativo a renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales. Evidentemente, esta Sala funcionaría como «tribunal de alzada» para revisar las sentencias que fueran dictadas durante los procesos electorales por la Sala de primera instancia, la cual sería de carácter transitorio y podría integrarse por cinco magistrados considerando la carga de trabajo que normalmente resulta mucho mayor durante el período comicial.
 - De la lectura de los preceptos estatutarios, se deriva la necesidad de que la Asamblea Legislativa expida una Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Distrito Federal, a fin de que en ella se detallen aspectos relativos a su estructura, organización y funcionamiento, siendo de destacar lo relativo a la jurisprudencia que tendría que ser fijada por la Sala permanente en funciones de Sala Superior (al igual que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y a través de criterios uniformemente sostenidos en tres sentencias no interrumpidas por ninguna en contrario. Asimismo, lo concerniente a la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, a fin de fortalecer su autonomía funcional y orgánica, podría ser atendido por una comisión integrada por tres magistrados de la Sala permanente designados por el Pleno y a propuesta del Presidente del Tribunal, quien la presidiría. Para tal efecto, la ley tendría que pormenorizar las atribuciones correspondientes y establecer la figura de un secretario administrativo que coadyuvara en las funciones de dicha comisión, teniendo a su cargo vigilar el estricto cumplimiento de los lineamientos y acuerdos dictados por la misma, a fin de lograr una adecuada supervisión de los recursos humanos, financieros y materiales de la institución.
 - Dos cuestiones un tanto oscuras en el Estatuto en comentario, son las que se refieren a las responsabilidades de los servidores del Tribunal y a las garantías de estabilidad, imparcialidad y remuneración que deben gozar los magistrados para un eficaz desempeño en sus funciones. En cuanto al primer punto, aunque se dice que en materia de responsabilidades los servidores del Tribunal, «estarán sujetos al régimen establecido en la ley de la materia», lo cierto es que dada su incuestionable autonomía e independencia, dicho ordenamiento no podría ser el aplicable a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal, ni tampoco el relativo a los servidores de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común, por lo que sería conveniente que en la propia Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Distrito Federal, se estableciera un título específico para regular el régimen de responsabilidades, precisando las obligaciones, las conductas que configuren faltas y las sanciones aplicables, en el entendido de que la autoridad competente para imponerlas sería la comisión encargada de la administración, vigilancia y

¹⁴ A mayor abundamiento, el artículo 80, párrafo primero, del recientemente reformado Estatuto de Gobierno del D.F., prevé que: «Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se requerirá además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva. ...».

disciplina del Tribunal. Por lo que toca al segundo aspecto, la multitudada ley debe establecer que los magistrados del Tribunal sólo pueden ser privados de su puesto de conformidad con lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución (aunque reconozco que se trata de una disposición muy importante que por lo menos debió ser contemplada en el Estatuto de Gobierno); asimismo, es importante que se establezca que durante el tiempo que ejerzan sus funciones, los magistrados no podrán aceptar y desempeñar empleos o cargos públicos, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia cuando sean compatibles con el ejercicio de la magistratura, debiendo excusarse de conocer asuntos en los que puedan estar involucrados sus intereses personales por relaciones de parentesco, negocios, amistad o enemistad. La remuneración que perciban debe ser equivalente a la que reciben los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dado que los requisitos que se exigen para ocupar el puesto son prácticamente los mismos, siendo conveniente que para los magistrados que integren la Sala de primera instancia de carácter transitorio, se prevea el derecho a disfrutar de licencia en sus trabajos o empleos durante el tiempo del desempeño en su encargo.

- La competencia que el Estatuto de Gobierno le confiere al Tribunal Electoral del Distrito Federal, puede ser clasificada en tres especies: la **electoral**, que comprende la resolución de impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, la resolución de impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, así como la resolución de impugnaciones en los procesos de plebiscito;¹⁵ la **laboral**,

que en aras de garantizar la autonomía e independencia tanto del Instituto Electoral como del propio Tribunal Electoral del Distrito Federal, comprende la resolución de los conflictos y diferencias laborales que surjan entre los servidores y sus respectivas instituciones, así como la **punitiva**, que comprendería la determinación e imposición de sanciones en la materia.

- Finalmente, una atribución importante para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es la que se deriva de la lectura del artículo 54 del Estatuto de Gobierno, el cual establece que: «La Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración de Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley de la materia»; lo cual significa que de adoptarse un esquema similar al que rige para la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se encuentra previsto en el párrafo segundo de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral del Distrito Federal le correspondería precisamente realizar el cómputo final de la elección y, una vez resueltas las impugnaciones, formular la declaración de validez de la misma y la de Jefe de Gobierno electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Con relación a los medios de impugnación en materia electoral local, dentro del propio Título Sexto del Estatuto en comento se estableció un Capítulo V que contiene tres preceptos, siendo el artículo 134 el que en forma por demás escueta se ocupa del presente tema, al señalar que: «La ley electoral

expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, y contendrá: a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito; b) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo; III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal; IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año; V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y VI. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva».

¹⁵ Sobre el particular es oportuno tener presente lo previsto por el artículo 68 del Estatuto de Gobierno del D.F., que a la letra dice: «A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente: I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a: a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) Los demás que determinen las leyes; II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá

establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Asimismo, fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales».

Como se puede advertir, el ordenamiento estatutario cumplió con el deber impuesto por la norma constitucional, pues de la exégesis del precepto transcrito, cabe concluir lo siguiente:

- Se prevé la obligatoriedad de un contencioso al ordenarse que la ley electoral lo «establezca»;
- Se precisa la teleología de ese contencioso haciéndola consistir en garantizar la sujeción invariable al principio de legalidad de todos los actos y resoluciones electorales, y
- Se establece la obligación de que la ley ordinaria fije los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Así pues, fue de esta manera como el legislador diseñó una base estatutaria que tomó en cuenta los principios establecidos en los incisos d) y e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional,¹⁶ y que debe ser respetada a cabalidad por la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No obstante, cabe enfatizar que no son los únicos principios normativos que habrá de considerar el ordenamiento respectivo, toda vez que la propia norma fundamental en la fracción I de la BASE PRIMERA del artículo 122, dispuso expresamente que dicha ley «... deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución; ...».

En tal virtud, para efectos del diseño legislativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral local, además de considerar lo dispuesto por el artículo 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, deberá atenderse, en lo conducente, a lo previsto por dichos preceptos de la Constitución General de la República,¹⁷ siendo que de su contenido se desprenden tres cuestiones fundamentales:

¹⁶ Dicho numeral, en la parte conducente, establece que: «IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: ... d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; ...».

¹⁷ Los artículos 41 y 60 de la Ley Fundamental, en las partes atinentes a lo contencioso electoral, señalan que: «... IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se

Que el sistema de medios de impugnación en materia electoral también tiene como propósito dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

La relevancia del primer aspecto ha sido evidenciada por el Lic. J. Fernando Franco González Salas, quien al comentar el principio de definitividad de los procesos electorales, advierte que: «... la ley debe prever recursos precisos y claros para cada etapa, de manera que se vayan dirimiendo las diferencias que surjan en las mismas y resolviendo conforme a derecho. Así se evita que en las etapas posteriores y especialmente en la de calificación, se pretenda, nuevamente, exponer deficiencias e irregularidades que debieron ser resueltas en su oportunidad y que sólo provocan mayores conflictos y confusión con la consiguiente deslegitimación de los comicios».¹⁸

Que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

En cuanto al segundo tópico, su instauración resulta de una importancia capital para el adecuado funcionamiento del contencioso electoral; tan es así, que habiendo aparecido por primera vez como una mera disposición legal,¹⁹ el Constituyente Permanente la elevó a rango constitucional, en virtud de las reformas que en materia electoral fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de octubre de 1993, siendo por demás elocuente lo explicado por la exposición de motivos del dictamen que al efecto fue formulado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en el sentido de que su consagración se estimaba indispensable, «...

establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado». «... Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. 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».

¹⁸ Franco, Fernando. «La Reforma Electoral» en *La Transformación del Estado Mexicano*, Edit. Diana, México, 1989, p. 30.

¹⁹ En efecto, el artículo 298 de la versión original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de agosto de 1990, estableció que: «En ningún caso la interposición de los recursos suspenderá los efectos de los actos o resoluciones impugnadas».

no sólo por los plazos perentorios conforme a los cuales se desarrolla el proceso electoral, sino sobre todo, porque bajo cualquier circunstancia debe garantizarse la integración de los órganos de gobierno y su funcionamiento regular. En tal virtud, la interposición de los recursos en ningún caso debe suspender los efectos del acto o resolución impugnado».²⁰

— Que el Instituto Electoral del Distrito Federal debe declarar la validez de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, otorgando las constancias de la mayoría respectivas y realizando la asignación por el principio de representación proporcional que sea procedente, en la inteligencia de que las determinaciones correspondientes puedan ser impugnadas jurisdiccionalmente en una primera instancia, a fin de que las sentencias que al efecto se dicten sólo puedan ser revisadas por una Sala Superior del Tribunal Electoral del Distrito Federal, a través de un medio de impugnación que los partidos políticos puedan interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección, debiendo la ley establecer los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

IV. Algunas propuestas para una adecuada regulación legal en materia procesal

Independientemente de los principios normativos fundamentales que han sido precisados en el apartado anterior y que inevitablemente tienen que estar consignados en la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para concluir el presente opúsculo quisiera formular ciertos planteamientos y sugerencias que considero pueden contribuir a una adecuada regulación normativa.

1. Expedición de un solo ordenamiento electoral que contenga un apartado relativo a los medios de impugnación

Aun y cuando el ya citado inciso f) de la fracción V de la BASE PRIMERA del artículo 122 constitucional, hace una referencia en plural en el sentido de que corresponde a la Asamblea Legislativa expedir «las disposiciones» que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, lo cierto es que la experiencia positiva arrojada por el Código Federal Electoral de 1987 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hasta antes de las reformas del 22 de noviembre de 1996, aconsejaría que fuera sólo una ley la que regulara todo lo concerniente a la materia electoral local, incluido desde luego lo relativo al sistema de medios de impugnación, máxime cuando del contenido del propio artículo 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así se desprende al señalarse expresamente que la «ley electoral» establecerá un sistema de medios de impugnación. Así pues, de acuerdo con una correcta técnica legislativa, la mencionada Asamblea bien podría promulgar un «código»²¹ electoral para el Distrito Federal, a fin de que uno de sus libros estuviera destinado específicamente al sistema de medios de impugnación en materia electoral, es decir, a regular lo que en estricto rigor sería el apartado procesal o adjetivo de la materia, pues como bien lo apunta el Dr. Héctor Fix-Zamudio, «... puede afirmarse que se ha conformado de manera paulatina una nueva disciplina jurídica que puede calificarse de derecho procesal electoral, que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido

²⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, Tercera Sección de Estudios Legislativos y de asuntos relativos al Pacto Federal, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, p. XXXV.

²¹ Con relación a la aparición por vez primera en la historia del vocablo «código» para atribuirlo a un ordenamiento de naturaleza electoral, vale la pena recordar lo que al respecto explicó la exposición de motivos de la iniciativa presidencial del Código Federal Electoral de 1987: «En 1977 se reguló por primera vez en forma sistemática en nuestro derecho electoral lo referente a los partidos políticos. Esta circunstancia condujo a abandonar la denominación de Ley Electoral, para introducir una nueva denominación, 'Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales', que englobase todos los temas contenidos en la norma. Manteniéndonos en la misma línea de pensamiento y toda vez que se introduce a nuestro derecho electoral un Tribunal de lo Contencioso, la amplitud de las materias contenidas, hace aconsejable utilizar una nueva denominación, la de Código Electoral, puesto que este término define a un cuerpo de disposiciones referente a una rama del derecho; cuerpo que, integra sus diferentes materias. Por otro lado, la denominación debe contener, de manera primaria, el ámbito espacial de validez; por lo mismo, propongo que se denomine Código Federal Electoral. En su estructura, el Código Federal Electoral contiene ocho libros, divididos en títulos y capítulos, sistemáticos y específicos, con el propósito de proporcionar una mayor claridad al conocimiento y un más fácil acceso a las normas electorales para su aplicación.» (Código Federal Electoral, Comisión Federal Electoral, México, 1987, pp. 56 y 57.

poco a poco en los ordenamientos contemporáneos con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales». ²²

2. Establecimiento de un contencioso electoral de naturaleza exclusivamente jurisdiccional

Al respecto, considero pertinente reproducir lo que en alguna ocasión anterior manifesté en el sentido de que resulta muy conveniente la eliminación de recursos de tipo administrativo, en aras de una mayor judicialización de los procesos comiciales. En esta tesis, «... podemos afirmar que el contencioso electoral federal mexicano ha estado fuertemente vinculado con el esquema de “recursos administrativos”, entendidos éstos según el doctor Fix-Zamudio, “... como las impugnaciones dentro de la esfera interna administrativa, por medio de las cuales los particulares afectados pueden oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, mediante un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior, decide de manera autocompositiva o a través de la autodefensa, las controversias respectivas, por medio de lo que también se ha calificado como “autotutela de la administración”... En efecto, ni siquiera la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986, hizo que el Código Federal Electoral modificara el acostumbrado sistema “recursal” de tipo “administrativo”, convirtiendo a dicho órgano jurisdiccional en una instancia superior de revisión, enclavada obsecuentemente dentro de una secuela procedimental en la que participaban otros organismos electorales de distinta jerarquía. Lo cual no debe extrañar, pues no olvidemos que para el legislador del código en comento, el Tribunal de lo Contencioso Electoral era un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y de queja. ... Por otra parte, y no obstante que la reforma constitucional de 1990 precisó la naturaleza jurídica del Tribunal definiéndolo como un “órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral”, y que el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, había señalado al respecto que los medios de impugnación se clasificarían en “administrativos” (aclaración y revisión) y en “jurisdiccionales” (apelación e inconformidad), el legislador del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hizo caso omiso de ello y cometió el ingente error de continuar un esquema generalizado de “recursos administrativos”, estableciendo un mismo procedimiento para el trámite y la resolución de todos los medios de impugnación. ... No negamos que pueden

existir razones de economía procesal y de oportunidad que aconsejen la conservación de los llamados “recursos administrativos electorales” (actualmente de revisión), a ello no nos oponemos, eso es lo de menos. Lo importante a fin de cuentas es que toda controversia político-electoral desemboque necesariamente en un “juicio”, es decir, en un auténtico proceso jurisdiccional que se ventile ante un tribunal de estricto derecho, pues sólo bajo esas condiciones es posible hablar de una “justicia electoral” ...» ²³

Por las razones que han sido expuestas anteriormente, la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe prever y regular exclusivamente medios de impugnación de carácter jurisdiccional, máxime cuando ni la Constitución General de la República, ni mucho menos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecen norma o disposición alguna que refiera a algún recurso de tipo administrativo, ²⁴ lo cual me permite confirmar: «Que la última palabra en cualquier campo del Derecho la diga un tribunal, es la mejor garantía de juridicidad que puede existir en cualquier régimen político». ²⁵

3. Correcta aplicación de la teoría general de los medios de impugnación para definir la naturaleza y el alcance de cada uno de ellos

El hecho de que el contencioso electoral haya estado históricamente vinculado con un esquema de tipo recursal, ha provocado serios problemas a la hora de identificar con claridad cuál es la naturaleza y los alcances de los diferentes medios de impugnación que componen el sistema respectivo. Por ello, pese a que en la mayoría de los casos se trata de medios de impugnación que deben ser conocidos y resueltos por auténticos órganos jurisdiccionales en materia electoral, el legislador ordinario, denotando una evidente desorientación en este sentido, no ha tenido empacho alguno para calificarlos «a diestra y siniestra»

²³ Terrazas Salgado, Rodolfo. «La Constitución y la Justicia Electoral» en *Gobiernos. La dimensión constitucional*, publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, No. 1, México, febrero 1995, p. 49.

²⁴ En efecto, el Instituto Electoral del Distrito Federal no tiene conferida facultad jurisdiccional alguna, lo cual me parece correcto, toda vez que «... si el organismo público autónomo encargado del ejercicio de la función estatal electoral, es el principal responsable en acatar los multicitados principios rectores, nos parece una total incongruencia concederle facultades para que sea él mismo quien decida si sus órganos los cumplen o no; siendo ésta otra razón válida para cuestionar la eficacia del sistema de “recursos administrativos electorales” ...» (*Ibid.*, p. 50).

²⁵ *Ibid.*, p. 49.

²² Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral», *op. cit.*, p. 5.

como «recursos» cuando en estricto sentido jurídico no lo son.

Al respecto, un caso típico lo tenemos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que en principio catalogó como recursos tanto a la apelación como a la inconformidad, siendo que, como lo hizo notar en su momento el doctor Fix-Zamudio, «los citados instrumentos de apelación e inconformidad deben considerarse como procesos impugnativos y no como recursos en sentido estricto, pues como lo señalamos en su oportunidad, estos últimos implican la continuación, en la vía impugnativa, de un procedimiento jurisdiccional anterior, que no existe en la hipótesis que examinamos, ya que previamente a su interposición sólo se ha desarrollado un procedimiento administrativo que no implica el ejercicio de la función jurisdiccional...».²⁶

En este contexto y a fin de evitar esos «gazapos» que sólo ponen en evidencia un lamentable desconocimiento jurídico de los distintos ámbitos del Derecho, es muy conveniente que en la ley electoral para el Distrito Federal se definan con precisión cuáles serán los medios impugnativos procedentes en los distintos casos que, de una u otra manera, ya anticipa el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.²⁷

En tal virtud y para concluir, me permito esquematizar algunas ideas para la confección de un sistema de medios de impugnación mucho más sencillo y apegado a la teoría general que rige en la materia,²⁸ en

²⁶ Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral», *op. cit.*, p. 31.

²⁷ Dice literalmente que: «Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este Estatuto y según lo disponga la ley, acerca de: I. Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; II. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes; III. Las impugnaciones en los procesos de plebiscito; IV. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; V. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores; VI. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y VII. Las demás que señale la ley.»

²⁸ El doctor Héctor Fix-Zamudio, al referirse a los medios de impugnación, afirma que «... en términos muy generales pueden describirse como los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia, por lo que este concepto abarca una amplia gama de posibilidades que es necesario separar en varias categorías para intentar su análisis. Por ello tomaremos en consideración la clasificación de los medios de impugnación en tres sectores, estimados de manera flexible, y que se han denominado: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos. A) Entendemos como remedios procesales los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales, ante el mismo juez o tribunal que los ha dictado; pero debe tomarse en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente delimitada entre dichos remedios y algunos

la inteligencia de que me enfocaré en forma exclusiva a lo que estrictamente tiene una naturaleza electoral.

Así pues, la ley debe prever dos tipos de juicio y un solo recurso, que serían procedentes en la forma y términos siguientes:

recursos procesales. Entre los consagrados en los códigos procesales mexicanos podemos señalar la aclaración de sentencia y la revocación. ... B) El sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, generalmente ante un órgano judicial superior, contra violaciones cometidas, tanto en el mismo procedimiento como en el fondo de las resoluciones judiciales respectivas, ... C) El tercer sector de los medios de impugnación son los llamados procesos impugnativos, y entendemos por ellos aquellos que dan lugar a un verdadero proceso diverso del procedimiento en el cual se dictó la resolución que se combate. El ejemplo más claro de los procesos impugnativos en el ordenamiento mexicano es el de los llamados procesos de lo contencioso administrativo, que se hacen valer ante los tribunales fiscales o de competencia genérica administrativa para lograr la nulidad o la revocación de un acto o resolución, también administrativo. En efecto, cuando se promueve un proceso fiscal o de lo contencioso administrativo ante los tribunales que se han establecido tanto en la esfera federal como local (con apoyo en lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXXIX-G, y 116, fracción IV, de la Constitución federal), y que además están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, no puede considerarse, como ocurre en los recursos en sentido estricto, que implique la continuación de un juicio ya iniciado, ya que con anterioridad sólo existía un procedimiento de carácter administrativo, en el cual no hay un órgano imparcial que decida la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un procedimiento judicial de carácter contradictorio». (Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral», *op. cit.*, pp. 20, 22 y 23).

MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADO	MOMENTO PROCESAL
Juicio de Revocación	<ul style="list-style-type: none"> — Actos o resoluciones dictados por el Consejo General y los demás órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, que violen el principio de legalidad. — Imposición de sanciones administrativas por la autoridad electoral local. 	<p>Durante el tiempo que transcurra entre los procesos electorales locales, y</p> <p>En la etapa de la preparación de la elección tanto de los procesos electorales locales como de los procesos de plebiscito.</p>
Juicio de Nulidad	<ul style="list-style-type: none"> — Actos o resoluciones dictados por el Consejo General y los demás órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, que conculquen el derecho político-electoral de votar en los procesos de plebiscito. — Cómputos tanto de los comicios plebiscitarios, como de los de Jefe de Gobierno, diputados locales y órganos político-administrativos. — Asignación por el principio de representación proporcional de diputados a la Asamblea Legislativa del D.F. — No otorgamiento o revocación de constancia de ganador por motivos de inelegibilidad, que conculque el derecho político-electoral de ser votado. 	<p>En la etapa de resultados tanto de los procesos electorales locales como de los procesos de plebiscito.</p>
Recurso de Apelación	Sentencias recaídas a los Juicios de Revocación y de Nulidad.	Durante los procesos electorales locales.

