

LA PLENITUD DE JURISDICCIÓN Y EL PRINCIPIO DE REENVÍO

■ Lic. Luis Alfredo Canto Castillo
Jefe de la Unidad de Legislación y Jurisprudencia

Introducción.

En la práctica forense, cuando los tribunales jurisdiccionales determinan modificar o revocar los actos o resoluciones impugnados, reiteradamente se encuentran con el dilema sobre la forma no sólo legal sino técnica para hacerlo, pues frente a la plenitud de jurisdicción con que cuentan, se encuentra el principio del reenvío.

Establecer los casos en que procede uno u otro, o determinar las reglas generales, sobre cuándo deben operar, no es del todo sencillo.

En nuestro Estado, la fracción II, párrafo sexto, del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en relación con el diverso 8º de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, determinan en forma genérica que el Tribunal Electoral de Quintana Roo, es competente para conocer y resolver con plenitud de jurisdicción los diversos medios de impugnación previstos en la ley de la materia.

Esta facultad, que detentan todas las autoridades jurisdiccionales de las distintas entidades de la república mexicana e incluso a nivel federal, adquiere relevancia en la materia electoral, dado que los tiempos para resolver son limitados.

En efecto, tratándose del Juicio de Inconfor-

midad, éste debe ser resuelto dentro de los seis días siguientes en que sea admitido el medio de impugnación relativo, los juicios ciudadanos (JDC) y los de nulidad, en la etapa definitoria de las elecciones, deben ser resueltos antes de las fechas establecidas para la toma de posesión de los cargos, pues en caso contrario, se tornarían irreparables.

Estas imposiciones legales son las que destacan a la facultad en comento, pues independientemente de que con la misma se salvaguarda el derecho controvertido, posibilita la inmediatez y celeridad de las resoluciones.

Sin embargo, esta facultad no es plena y ni absoluta, ya que en determinados casos, por la naturaleza del asunto o los elementos necesarios para resolver, no es posible acogerse a esta facultad, teniendo la autoridad del conocimiento la necesidad de regresar el asunto a la responsable para que ésta resuelva conforme a los lineamientos que al efecto se señalen o conforme a derecho.

Esta facultad de devolver jurisdicción a la autoridad responsable del acto o resolución impugnada, se identifica en el ámbito procesal como "el principio de reenvío".

De ahí la importancia del análisis de ambas figuras jurídicas, pues en todos los casos sujetos a la jurisdicción, se encuentran presentes.

Para tal efecto, acudiremos al significado de los vocablos "plenitud de jurisdicción" y "reenvío", para después establecer los supuestos en los que uno y otro podrían aplicar.

Igualmente, citaremos algunos principios jurídicos que se tutelan con la plenitud de jurisdicción y algunos supuestos en los que se ha aplicado el mismo y finalmente, daremos una conclusión.

Plenitud de Jurisdicción.

Etimológicamente, el vocablo "jurisdicción" tiene su origen en las raíces latinas, Jus, Juris, que significan "derecho", y dicere, que significa, "declarar". De lo anterior se infiere, que "jurisdicción" significa: declarar el derecho.

Ahora bien, la jurisdicción es un atributo de la soberanía del poder público del Estado, que se realiza a través de órganos específicamente determinados para declarar o resolver sobre determinado conflicto judicial o administrativo dentro de un determinado territorio o demarcación, según la actividad que corresponda a la autoridad respectiva.

Consecuentemente, esta función le es encendada a una autoridad denominada órgano jurisdiccional, el cual esta investido de la facultad y poder que específicamente le otorga el Estado. Así, la jurisdicción se refiere a la facultad conferida a ciertos órganos para administrar justicia en los casos controvertidos.

Por su parte, cuando hablamos de "plenitud", según el Diccionario de la Real Academia Española, significa: "Totalidad, integridad o cualidad de pleno". De lo cual podemos inferir, que cuando la ley establece la plenitud de jurisdicción para resolver, se refiere a un derecho pleno o total para decidir, no solamente la controversia jurisdiccional sino también para subsanar ciertas deficiencias en el trámite y sustanciación de los recursos o juicios correspondientes.

Establecer los casos en que procede la plenitud de jurisdicción o el principio de reenvío o determinar las reglas generales, sobre cuándo deben operar, no es del todo sencillo.

Esta figura jurídica de la "plenitud de jurisdicción" ha sido interpretada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, en el expediente SUP-JDC-1182/2002, identificándola como el acto procesal que tiende a "conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad responsable en la que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida".

Tal postura, tiene, al igual que en nuestro estado, su fundamento en la disposición expresa de la ley, así como en la facultad de ambos tribunales de revocar o modificar los actos y resoluciones impugnados e incluso, restituir al promovente en el uso y goce del derecho político electoral violado, cuando se trate del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.

Así, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, al ser un órgano jurisdiccional de pleno derecho, máxima autoridad en la materia y tener la calidad de autoridad uniistantial en la resolución de los recursos y juicios establecidos en la legislación de la materia, puede no solo anular o revocar las decisiones de los órganos electorales estatales, sino que inclusive tiene facultades para corregir y modificar dichos actos y reducirlos al marco legal.

Principio de Reenvío.

La palabra "reenvío", significa, según el Diccionario de la Real Academia Española, "Acción y efecto de reenviar"; a su vez este vocablo significa: Enviar algo que se ha recibido".

Si bien del significado de las palabras anterio-

res no se advierte que el vocablo “reenvío” se refiera a una devolución de jurisdicción; aplicado el mismo al aspecto procesal, es indudable que se refiere a dicha circunstancia.

Este principio, si bien no se encuentra plasmado expresamente en la legislación, no menos cierto lo es que, como la generalidad de los principios jurídicos, deriva de la misma.

Lo anterior, si tomamos en cuenta que los efectos de las sentencias de segundo grado, tienen como finalidad revocar o modificar la de primer grado o el de la autoridad responsable, para el caso de la materia electoral.

Esta facultad del juzgador para revocar o modificar los actos o resoluciones impugnados, que en esencia se refiere a la plenitud de jurisdicción, al contraponerse al mismo, ante la necesidad de devolver jurisdicción, es lo que da origen al principio en comento.

Esta figura jurídica procesal tiene sus antecedentes en la instauración de los Tribunales de Casación franceses, creados durante la revolución francesa.

Conviene precisar que la casación resulta importante para el principio jurídico en estudio, ya que esta figura a pesar de estar contemplada de diferentes maneras y con las modalidades que cada país le impone, en él se ha empleado en menor o mayor medida el principio del reenvío, facultando al tribunal para que devuelva al juzgador primigenio las actuaciones y éste último resuelva con base en una sentencia vinculatoria o en los que se dispone que el tribunal revisor resuelva con plenitud de jurisdicción.

Los Tribunales de Casación franceses fueron creados ante el temor de que los órganos jurisdiccionales transgrediesen el derecho objetivo bajo el pretexto de interpretarlo, desempeñando funciones correspondientes al poder legislativo. En esencia, tales órga-

nos tenían la función de mantener y cuidar la observancia de la ley por parte de las autoridades jurisdiccionales y la separación de poderes; esto es, evitar que los pronunciamientos de los jueces se transformasen en disposiciones de carácter general y abstracto, desembocando en leyes.

Así, configurada la Corte de Casación francesa, como un órgano eminentemente político, nunca pudo ingresar a conocer el mérito del asunto (fondo), de modo que necesariamente se producía el reenvío del fallo de la instancia política a la justicia ordinaria para su resolución sobre una distinta interpretación de la ley, cuyo sentido era entonces marcado por el Tribunal de Casación.

La jurisdicción se refiere a la facultad conferida a ciertos órganos para administrar justicia en los casos controvertidos

Con el tiempo, la casación francesa evolucionó hasta convertirse en un recurso de corte jurisdiccional.

Uno de los países europeos que acogió la casación francesa, fue España, con la diferencia de que en éste país se constituyó desde su inicio como un recurso jurisdiccional.

Lo anterior cobra relevancia, si tomamos en cuenta que una de las principales fuentes de nuestro derecho, como consecuencia directa de la colonización, la constituye el sistema jurídico español.

La introducción de la casación en España, tuvo su origen en la influencia francesa que se dio en el siglo XIX, que afectó el terreno judicial y ante la necesidad reconocida a nivel legislativo, de reordenar el sistema de recursos, que para entonces, se había transformado en algo complejo.

Aparece, primeramente, como un recurso de nulidad por infracción a la ley o doctrina legal y tuvo como finalidad derogar los recursos de

injusticia notoria y de segunda suplicación. Su aplicación se supeditó a los fallos de las Reales Academias y del Tribunal de Guerra y de Marina.

Posteriormente, en las leyes de enjuiciamiento civil (1855, 1878, 1880 y 1881), progresivamente el legislador realiza la distinción entre la casación por infracción de la ley o doctrina legal y la casación por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, con lo cual la figura en estudio, aparentemente se supeditó en la necesidad o no de la derivación al mecanismo del reenvío.

A pesar de lo anterior, el sistema de reenvío se sujetó al tipo de casación que se siguiera, así,

la casación por infracción de ley resolvía sobre el fondo del asunto sustituyendo la decisión del órgano de instancia inferior y, por su parte, la casación por quebrantamiento de forma devuelve el procedimiento al órgano jurisdiccional

cuyo fallo ha sido anulado, a fin de que subsane su error y continúe su tramitación.

Como se ve, en el sistema español, la casación en sus orígenes se apartó en sus efectos de la francesa, pues mientras que en ésta siempre prevalecía el reenvío; en aquella, solo se daba en los casos de casación por quebrantamiento a la forma, es decir, por violaciones formales del procedimiento.

Este antecedente d, cuya finalidad, entre otras, era la declaratoria de nulidad de lo actuado, por ejemplo, ante la ausencia del demandado en juicio, por falta o defecto en el emplazamiento.

Toda figura jurídica que es eliminada o sustituida de las disposiciones del derecho positivo, normalmente dejan su influencia, lo cual sucedió con la casación, que al inicio dio

origen a la apelación extraordinaria y posteriormente al actual recurso de apelación.

En efecto, la figura del reenvío ha sido materia de aplicación en forma reiterada en la resolución de los recursos de apelación en la justicia ordinaria (civil y penal). En estas materias ha sido común que en tratándose de violaciones formales, el asunto sea devuelto o reenviado a la autoridad primigenia del conocimiento, por ejemplo, ante la falta de fundamentación y motivación del acto o resolución impugnado o por violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

Lo anterior, tiene su razón de ser en la circunstancia de que todo procedimiento jurisdiccional impugnativo se conforma de actos concatenados entre sí, cuya finalidad es dar existencia y validez a la relación procedimental, como requisitos previos y necesarios para emitir una sentencia de fondo, pues ante la imposición de la falta de uno o varios requisitos necesarios para emitir la resolución definitiva, se hace necesario el estudio de esa alegación y de resultar fundada, el efecto inmediato es la anulación del procedimiento desde la actuación irregular y la reposición del mismo, para que se subsane el elemento esencial que hizo falta y sin el cual la autoridad de que se trate no puede pronunciarse respecto al fondo.

Por el contrario, cuando acontece una violación legal, es común que la autoridad del conocimiento, resuelva en definitiva el asunto, sustituyendo en lo que debió hacer la autoridad primigenia o responsable del acto o resolución impugnada.

PRINCIPIOS QUE SE TUTELAN

Principio de economía procesal.

Por virtud de este principio, debe obtenerse el mayor resultado con el mínimo de actividad procesal. El concepto de economía, tomado

de su acepción de ahorro, se refiere a tres conceptos: 1) Tiempo, 2) Gasto y 3) Esfuerzo. Por ello, cuando el juzgador de alzada asume plenitud de jurisdicción y dicta directamente la sentencia, evita que el asunto se ventile indefinidamente, pues con el dictado de la sentencia, ya no regresa el asunto a la autoridad primigenia o responsable, con lo que el tiempo de la autoridad, el gasto presupuestal y el esfuerzo del personal judicial se centran en otras controversias jurisdiccionales.

Principio de reparabilidad.

Toda sentencia procedente debe restituir el derecho afectado. Cuando del análisis de los tiempos necesarios para que la autoridad responsable realice el acto o emita la resolución correspondiente, así como de los preceptos aplicables al trámite y sustanciación de los medios de impugnación procedentes ante las autoridades jurisdiccionales, se advierta que de ordenarse el reenvío no existe la posibilidad de que se agoten las instancias legalmente previstas para reparar al quejoso en el derecho presuntamente conculado, debe, en aras de una justicia pronta y expedita, asumirse plenitud de jurisdicción y por ende, emitirse directamente la resolución correspondiente.

Principio de cosa juzgada.

Con el dictado de la sentencia por parte de la autoridad de alzada, la controversia planteada asume la calidad de cosa juzgada, con lo que la autoridad primigenia y las partes, asumen certeza sobre el sentido del fallo emitido. Así también, genera certeza sobre la cuestión controvertida y la cual, ya no puede plantearse de nueva cuenta.

Principio de expeditez.

Este principio tiene inmediata relación con el principio de economía procesal, pues es la expresión concreta de la economía por razón de tiempo. Tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo sustan-

cial, en su párrafo segundo, establece: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitien-

do sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales". De lo cual se advierte que este principio de expedites, busca obtener de la manera más pronta y eficaz la actuación jurisdiccional, sin que justifique un demerito a la legalidad, pues en todo caso debe darse un equilibrio entre eficacia y legalidad.

Uno de los países que acogió la casación francesa, fue España, con la diferencia de que en éste país se constituyó desde su inicio como un recurso jurisdiccional.

Principio de inmediatez.

Quien conoce directamente las violaciones debe corregirlas. Este principio adquiere especial relevancia en la materia electoral, pues a diferencia de los recursos en la justicia ordinaria (civil o penal), en la que el recurso por autonomasía, es el de apelación y en un grado mayor, el de amparo; en la apelación, se considera al juzgador de segunda instancia, como un revisor de las violaciones cometidas en primera instancia, con facultades excepcionales para recibir, desahogar y valorar pruebas; lo que no acontece en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, en donde se faculta expresamente a la autoridad del conocimiento a recibir, perfeccionar y valorar todo tipo de pruebas, e incluso, traer pruebas para mejor proveer; con lo que el conocimiento directo de las violaciones cometidas por la autoridad responsable, fortalecen la plenitud de jurisdicción de las autoridades en la materia.

En efecto, la apelación ordinaria no constituye una segunda oportunidad para alegar lo que no se hizo valer en el juicio, o para ofrecer pruebas que no se llevaron a juicio en primera instancia, sino simplemente un

recurso que se impone ante un órgano revisor cuya obligación radica en constreñirse a lo actuado y en su caso, a determinar la modificación, revocación o confirmación de la actuación recurrida.

En materia electoral, a pesar de que se llame "sistema de medios de impugnación", lo cierto es que nos encontramos frente a verdaderos juicios, en donde existen escritos de demanda, contestaciones (informe circunstanciado y comparecencia de terceros), aportación, perfeccionamiento y valoración de pruebas,

Principio de economía procesal: Debe obtenerse el mayor resultado con el mínimo de actividad procesal.

facultades para mejor proveer, medidas de apremio y correcciones disciplinarias, entre otros aspectos procesales; que generan que el juzgador no sea un simple revisor de los errores de la autoridad responsable sino el verdadero juzgador de la cuestión planteada; pues no juzga sobre errores sino sobre datos nuevos que no tuvo a su alcance la autoridad responsable, constituyéndose en un juzgador de única instancia.

Esta circunstancia que fortalece su facultad de pleno derecho para resolver las cuestiones sometidas a su potestad, de ningún modo hace desaparecer al principio de reenvío en la materia, pues como se verá más adelante, existen ciertas circunstancias, propias de las violaciones cometidas, que imponen la necesidad de devolver los autos a la autoridad responsable, para que resuelva mediante una sentencia vinculatoria o de conformidad a derecho.

Supuestos de aplicación en materia electoral.

Los siguientes supuestos de aplicación de la plenitud de jurisdicción y del principio de reenvío en la materia (electoral), derivan de diversos criterios emitidos por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que han sido acogidos por los

diversos Tribunales Electorales de las entidades de la República Mexicana, como criterios de orientación jurisdiccional.

a) Por disposición constitucional y legal, los tribunales electorales tienen plena facultad para examinar todas las cuestiones que omitieron resolver las autoridades responsables, atendiendo al principio de plenitud de jurisdicción de que se encuentran investidos y ante la imposición legal de garantizar el irrestricto respeto al principio de legalidad;

b) En estricto cumplimiento del mandato legal de proveer lo necesario para reparar la violación cometida y la facultad para resolver con plenitud de jurisdicción, los tribunales electorales tienen la ineludible obligación de asumir la responsabilidad de sustanciar los medios de impugnación interpuestos, cuando del análisis de los preceptos aplicables al trámite y sustanciación de dichos medios ante las autoridades jurisdiccionales locales, así como ante las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se advierta que de ordenarse el reenvío no exista la posibilidad de que se agoten las instancias legalmente previstas para reparar el derecho conculado. En este supuesto, en aras de privilegiar el principio constitucional de expeditez en la impartición de justicia, ante el riesgo de que las partes se vean impedidas de agotar todas las instancias impugnativas y en especial, la vía constitucional que es la que en definitiva resuelve si los actos de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) se han apegado a la Constitución y a la Ley, debe resolverse con plenitud de jurisdicción.

c) Cuando las violaciones alegadas y probadas, se circunscriben a las partes sustanciales de la instrucción, y por ello, deba decretarse la reposición del procedimiento, algunas veces desde su origen; imponen la obligación de ocurrir al reenvío,

fin de que el órgano responsable integre y resuelva el procedimiento respectivo, sin que corresponda al revisor avocarse a la sustanciación del procedimiento.

Lo anterior tiene aplicación cuando falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado, en razón de que en la mayoría de los casos, estos son los que cuentan con los elementos y condiciones de mayor adecuación para realizarlos, así como los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios que se deben emplear para su desempeño, a menos que se trate de cuestiones materiales de realización relativamente accesible, por las actividades que comprenden y por el tiempo que se requiere para llevarlas a cabo, siempre y cuando exista el apremio de los tiempos electorales, para no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.

d) La plenitud de jurisdicción respecto de actos administrativos electorales, opera, en principio, cuando las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada.

e) El estudio de las violaciones procesales por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de reconsideración (contra lo resuelto por las salas regionales en el recurso de inconformidad), solamente puede llevarse a cabo si los agravios que se expresen, tienen por última finalidad la de controvertir y desvirtuar las consideraciones que sustentan la resolución de inconformidad que se impugna en cuanto a los aspectos de fondo o las violaciones formales cometidas en la propia sentencia, con influencia decisiva en el sentido de la resolución, o inclusive violaciones procesales que se puedan reparar en la propia ejecutoria de reconsideración, sin necesidad de reponer el procedimiento por reenvío o con plena jurisdicción.

Conclusión.

Como podemos advertir las figuras jurídicas de la plenitud de jurisdicción y el reenvío, son figuras complementarias y antagónicas entre sí, pues donde opera una, desaparece o se inaplica la otra.

Es verdad conocida que existe poca doctrina en relación con dichas doctrinas, así como una falta de reglamentación en cuanto a la aplicación de las mismas, pues como ha quedado de manifiesto, se aplican indistinta e indiscriminadamente, según el lugar, país o autoridad que los aplique.

Por disposición constitucional y legal, los tribunales electorales tienen plena facultad para examinar todas las cuestiones que omitieron resolver las autoridades responsables

Desde luego que son figuras jurídicas cuya existencia no es nueva, han sido producto de la evolución jurídica de los países, más no de las legislaciones, lo que tal vez ha dificultado su reglamentación.

Esta falta de reglamentación, por cuestiones de certeza jurídica, debe desaparecer, a fin de dotar a las autoridades encargadas de la impartición de justicia, de cualquier tipo, de las reglas necesarias para aplicar las mismas, sin que por omisión, quede al arbitrio de quien resuelve.

Este arbitrio queda patente en uno de los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente: "PLENITUD DE JURISDICCIÓN. COMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES".

Uno de los aspectos sustanciales de este criterio, se sustenta en el hecho de que existen deficiencias que atañen a las partes sustanciales de la instrucción, que al ser declaradas inválidas obligan a decretar la reposición del procedimiento y que en estos casos, se tiene

que ocurrir al reenvío a fin de que el órgano competente integre y resuelva el procedimiento respectivo, sin que corresponda al juzgador del conocimiento avocarse a la sustanciación del procedimiento.

Con base en lo anterior, en algunos procedimientos administrativos sancionadores, en donde se determinó la ilegalidad del procedimiento por defecto en la individualización de la sanción, se resolvió reenviar los autos a la autoridad responsable para los efectos de que individualizara correctamente la sanción correspondiente, bajo la premisa de que era la responsable la autorizada por la ley para la aplicación de las sanciones en dicho procedimiento y que contaban con los elementos y condiciones de mayor adecuación para realizarlos, así como con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios que se debían emplear para la reparación decretada.

Este criterio, ha sido materia de controversia, pues algunos impartidores de la justicia electoral, en los casos en que se ha aplicado en la resolución de casos concretos, han emitido voto en contrario contra dichas determinaciones; señalando al efecto, que con dicho actuar se desestimaba la plenitud de jurisdicción con que contaban, pues, señalaban que no solo eran autoridades jurisdiccionales uníntangibles, sino que también, por disposición legal, tenían la encomienda de resolver, modificando o revocando el acto o resolución impugnada, es decir, que contaban con la facultad necesaria para encauzar el acto impugnado a la legalidad, sin supeditarlo al conocimiento de la autoridad responsable, más tratándose de la imposición de sanciones cuya gravedad e individualización se encontraba prevista en ley.

El suscripto, desde luego que comparte el citado voto, pues siendo los tribunales electorales, no una mera autoridad revisora sino un verdadero tribunal de instrucción y resolución, ya que sustancian y resuelven verda-

deros juicios, la plenitud de jurisdicción debe ser acogida en su máxima expresión, esto es, debe imperar la plenitud de jurisdicción al resolverse los asuntos sometidos a la potestad de los tribunales electorales y solo por excepción, acudirse al principio del reenvío, cuando verdaderamente la violación alegada (procesal o formal) lo amerite y se salvaguarde la reparabilidad del derecho conculado. De ahí que se pugne por la reglamentación expresa de estas figuras jurídicas.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
- Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Compilaciones Oficiales de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005
- Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, año 1, número 2, 2008.