

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL I

Carlos ORTÍZ MARTÍNEZ

SUMARIO: I. Principios a los que responde la impugnabilidad de actos y resoluciones electorales. 1. Principio de constitucionalidad. 2. Principio de legalidad. 3. Principio de definitividad. 4. Principio de impugnabilidad. 5. Principio de instancia de parte. 6. Principio de oralidad. 7. Principio de adquisición de la prueba electoral. 8. Principio de plenitud de jurisdicción. 9. Principio de conservación del acto electoral. II. Sistema de medios de impugnación. 1. Remedios. 2. Recursos. 3. Procesos. 4. Medios de impugnación electorales. III. Recurso de revisión. 1. Delimitación terminológica. 2. Naturaleza jurídica. 3. Antecedentes legislativos. 4. Actos impugnables. 5. Plazos de interposición. 6. Tramitación, substanciación y resolución. 7. Efectos de la resolución. 8. Notificaciones. 9. Estadística. IV. Recurso de apelación. 1. Delimitación terminológica. 2. Naturaleza procesal. 3. Antecedentes legislativos. 4. Actos impugnables. 5. Plazos de interposición. 6. Trámite. 7. Sentencia y efectos. 8. Notificaciones. 9. Estadística. V. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 1. Ciudadanía. 2. Derechos políticos y garantías individuales. 3. Prerrogativas del ciudadano. 4. Antecedentes legislativos. 5. Competencia. 6. Actos impugnables. 7. Partes. 8. Trámite. 9. Substanciación y resolución. 10. Sentencia y efectos. 11. Estadística.

I. PRINCIPIOS A LOS QUE RESPONDE LA IMPUGNABILIDAD DE ACTOS Y RESOLUCIONES ELECTORALES

En términos generales, se puede mencionar que la impugnación responde a la necesidad de reparar errores involuntarios que se cometen con motivo del trabajo judicial, al momento de emitir resoluciones jurisdiccionales por los tribunales, es decir, se convierte en una garantía procesal para que las partes puedan combatir actos o resoluciones ilegales, no apegados a la ley o que causen agravio al recurrente.

En todos los sistemas procesales, se busca que los justiciables cuenten con la posibilidad de combatir, oponer o atacar actos o resoluciones que son violatorios de lo establecido en las leyes.

Si se parte de la idea de que “*errare humanum est*”, y que los jueces son humanos, es imprescindible que el régimen legal contenga los correctivos necesarios y suficientes para evitar actos irregulares derivados de la administración de justicia.

De igual manera, el sistema judicial debe contemplar un principio general de impugnación¹; es decir, debe prever mecanismos de verificación o constatación de actos y resoluciones que dentro del mismo sistema procesal, corrijan actos anómalos o que dejen de producir sus efectos, por presentarse errores de redacción o vicios en su implementación jurídica.

En todo sistema procesal, por regla general, le corresponde a un órgano diferente al que emitió el acto o la resolución que se combate, la posibilidad de revisión de dicho acto, con plenas facultades de modificación, de revocación o inclusive la sustitución del inferior jerárquico, y con plenitud de jurisdicción, la emisión de una nueva resolución o sentencia judicial.

En el ámbito electoral, se establece la posibilidad de que los sujetos electorales, ya sea partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas, candidatos y ciudadanos en general, puedan utilizar los medios de defensa para lograr que sean revisados actos o resoluciones, derivados de autoridades electorales que no están apegados a la ley o que sean violatorios a lo preceptuado por los ordenamientos electorales.

Hablar de principios, es hacer referencia a una serie de máximas, criterios o ideas fundamentales, expresados de manera explícita e implícita en el ordenamiento jurídico procesal, que tienen cabal aplicación en alguna rama del conocimiento, que son reconocidos por una mayoría de los cultivadores de la ciencia de que se trate y que señalan las características principales de la materia respectiva, y orientan el desarrollo de su actividad². Así, de manera enunciativa se pueden listar los siguientes principios que rigen la impugnabilidad de los actos y resoluciones electorales, a saber:

1. PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios generales a los que responde la función electoral, en los artículos 39, 40, 41, 60, 99 y 116.

Se establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una República representativa, democrática y federal; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión; que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La función de organizar los comicios federales está encomendada a un organismo autónomo, dotado de personalidad y patrimonio propios denominado Instituto Federal Electoral (IFE), cuyas actividades y atribuciones deben regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Dicho organismo será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y, profesional en su desempeño, integrado por órganos superiores e inferiores de dirección, ejecutivos y técnicos, de carácter desconcentrado en los trescientos distritos uninominales, en las treinta y dos entidades federativas y en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales, y por medio de órganos centrales, a los que les corresponde realizar las actividades de capacitación y educación cívica, lo relacionado con la geografía electoral, los derechos y las prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, la elaboración del padrón electoral y las listas de electores, la impresión de los materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, la realización de los cómputos para todas las elecciones, la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias en las elecciones de diputados y senadores, la regulación de la observación electoral, de las encuestas y sondeos de opinión y la regla genérica de que las sesiones de los órganos colegiados de dirección serán públicas.

De igual manera, se concibe un Tribunal Electoral ante quien se podrán ventilar los conflictos derivados de las determinaciones relativas a la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores, la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la tutela o protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, la impugnación

de actos o resoluciones firmes derivadas de autoridades electorales de los estados relacionadas con la celebración de elecciones estatales, así como los actos que impongan alguna sanción a los actores electorales.

2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Es importante considerar que la ley electoral en su doble aspecto: tanto en el sustantivo, como en el procesal, debe ser cabalmente cumplida por los órganos y autoridades electorales. Al respecto, se establecen las competencias precisas de cada uno de los órganos y autoridades electorales y la gama de sus atribuciones, que los facultan para realizar actos electorales y fundar y motivar sus resoluciones³.

De ahí la importancia de que se establezca un órgano jurisdiccional que se convierta en el garante del cumplimiento escrupuloso del principio de legalidad de todos los actos y resoluciones electorales⁴.

De igual manera, se considera que los actos jurídicos que impliquen molestia a los particulares y que deriven de un ente de autoridad, deben cumplir con el requisito constitucional de que emanen de autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados, so pena de incurrir en violaciones constitucionales. A mayor abundamiento, las leyes electorales de los estados de la República también contienen reglas específicas para que los actos y resoluciones de las autoridades electorales derivadas de procesos electorales de los estados cumplan invariablemente con este principio.

3. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

Este principio, se puede sintetizar en la idea de que el procedimiento que permite que el sufragio popular facilite el acceso al poder de la ciudadanía, se actualiza mediante una serie de actos ligados o concatenados desde una etapa inicial de preparación hasta una etapa final que es la de resultados y declaración de validez de la elección, en la que aparecen etapas intermedias, las que necesariamente deben cubrirse y declararse finalizadas para poder avanzar en los actos posteriores.

De ahí la necesidad de que, por medio de decisiones del órgano electoral encargado de administrar la elección, o bien, por las sentencias del Tribunal Electoral⁵ se

vayan dando decisiones definitivas que impidan sean revisados de nueva cuenta actos pasados y concluidos, para lo cual existe una institución procesal que es la preclusión de las oportunidades procesales por no haberlas aducido con la oportunidad y dentro de los plazos que se señalan en las leyes.

En otro sentido, el principio de definitividad también puede ser considerado como la posibilidad de agotar todos y cada uno de los medios de impugnación ordinarios, contenidos en las leyes electorales de los estados, para posteriormente acudir a la jurisdicción federal electoral por medio del juicio de revisión constitucional electoral.

4. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD

Este principio se puede concebir como la posibilidad de combatir o impugnar todos y cada uno de los actos o resoluciones de las autoridades electorales; es decir, que todos los actos de las autoridades electorales pueden tener mecanismos de defensa o de oposición para que puedan ser objeto de un nuevo análisis o de examen.

De igual manera, se precisa que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales pueden ser impugnados, estableciéndose como una garantía a los sujetos del Derecho Electoral de poder acudir a los órganos de la jurisdicción a fin de ventilar todas aquellas situaciones que provoquen la disconformidad con dichos actos y resoluciones de las autoridades electorales.

5. PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE

Este principio está íntimamente relacionado con el anterior, en virtud de que los órganos de la jurisdicción electoral no pueden actuar de oficio, sin que nadie se los pida u oficiosamente, sino que debe mediar una solicitud por escrito de la persona que se sienta lastimada jurídicamente por un acto o una resolución emitida por un órgano electoral y de esa forma echar a andar la maquinaria jurisdiccional electoral. El artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece los requisitos que deben contener los escritos iniciales de los distintos recursos y juicios en materia electoral.

Paralelamente a la posibilidad de instar, existe para la autoridad jurisdiccional resolutoria el correlativo deber de referirse a todos y cada uno de los argumentos, agravios o hechos formulados por los recurrentes o promoventes y valorar todas y cada una de las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes, es decir, debe existir un principio de exhaustividad⁶ en las resoluciones y sentencias de carácter electoral.

6. PRINCIPIO DE ORALIDAD

Este principio deriva de la tendencia a la oralidad que presentan los procesos de carácter publicista y radica no tanto en que los actos procesales se realicen de manera oral; es decir, por audiencias, sino que los procesos contenciosos presenten ciertas características, a saber: que exista identidad física entre el juez de instrucción y el juez de decisión, lo cual se confirma en materia contencioso electoral, al existir la figura del magistrado instructor, que se convierte en ponente de los casos que serán objeto de resolución; de igual manera, que se realice el mayor número de actos procesales en el menor tiempo posible, para procurar llegar lo más rápido posible a una sentencia que resuelva el conflicto planteado, lo cual acontece en la fase de substanciación y resolución de los distintos juicios y recursos electorales y la imposibilidad de que se puedan impugnar resoluciones intermedias en el desarrollo de la substanciación, lo que tiene carta de naturalización en la materia contencioso electoral.

Así también, en materia electoral tienen plena razón de ser las dos instituciones que caracterizan a esta tendencia procesal, como son: la suplencia en la deficiencia del agravio y la prueba para mejor proveer; instituciones que permiten equilibrar la relación jurídica entre las partes contendientes, subsanando errores u omisiones en que ha incurrido alguna de las partes por ignorancia, error o, inadecuada asesoría.

7. PRINCIPIO DE ADQUISICIÓN DE LA PRUEBA ELECTORAL

Este principio implica que las pruebas que obran en el expediente electoral pueden aprovechar no solamente a aquella parte que las aporta, sino también a todas las demás que participen en el trámite contencioso electoral. Este principio ha sido tomado por la jurisprudencia electoral en una tesis relevante denominada “Adquisición procesal. Opera en materia electoral”⁷.

8. PRINCIPIO DE PLENITUD DE JURISDICCIÓN

Al ser el Tribunal Electoral máxima autoridad en la materia, el artículo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece el principio de que los asuntos de su competencia los resolverá con plenitud de jurisdicción; esto quiere decir, que en muchas ocasiones el tribunal substituirá a la autoridad responsable y determinará con precisión el contenido, alcances y términos de sus resoluciones. Los ejemplos en materia de juicio de inconformidad y en el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano confirman este principio.

9. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ELECTORAL

El sistema impugnativo electoral también tiene que partir de la consideración de que los actos procesales debidamente celebrados, deben permanecer en cuanto a los efectos que produzcan; en otras palabras, y atendiendo a la naturaleza colectiva de los actos electorales, se puede válidamente afirmar que los resultados electorales deben prevalecer en cuanto garantía del valor del voto ciudadano, salvo que se llegue a acreditar un desaseo en los actos de la jornada electoral, por lo que, en caso de duda se debe estar al valor primigenio del respeto al voto debidamente otorgado. Así lo ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Electoral mediante la tesis de jurisprudencia denominada: **Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección**⁸.

En consecuencia, la sanción legal por no haber celebrado elecciones en los términos establecidos por las leyes electorales trae consecuencias generales, tanto para todos los partidos que contendieron en la casilla, como para los electores que emitieron su voto en dicha casilla, por lo que, cuando se anula una votación de casilla, los votos anulados se descuentan del total recabado por los partidos políticos en el distrito o en la entidad federativa de que se trate; de ahí, que el juez electoral debe valorar la gravedad de las irregularidades que inclusive pueden ocasionar la nulidad de toda una elección y como consecuencia se tenga que convocar a elecciones extraordinarias.

II. SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Por regla general, un sistema de medios de impugnación se compone de recursos y de juicios. No obstante, algunos autores consideran que la clasificación no es dual, sino tripartita: tomando en cuenta los llamados remedios procesales, los recursos propiamente dichos y los juicios impugnativos⁹.

1. REMEDIOS

Los primeros son los más sencillos o simples, puesto que, permiten al órgano emisor remediar sus errores de cálculo, en las personas o en el objeto del litigio. En estos casos las leyes procesales establecen un mecanismo de aclaración que puede hacerse valer de oficio o a petición de parte, lográndose la reparabilidad de dichos errores en forma automática.

2. RECURSOS

Los recursos, propiamente dichos, son los medios de defensa por excelencia que abren una segunda instancia judicial ante un órgano superior jerárquicamente hablando, quien será el encargado de solucionar en definitiva las causas de agravio aducido por el recurrente. Este trámite en algunos procedimientos es obligatorio y en otros es opcional para el que resultó vencido en un juicio inicial.

3. PROCESOS

La finalidad es que se verifiquen las supuestas ilegalidades del fallo recurrido, a través de un nuevo examen de la sentencia impugnada, mediante una segunda sentencia, que por regla general, se realiza mediante una discusión entre varios juzgadores de una propuesta formulada por uno de los integrantes de ese cuerpo colegiado, lográndose un análisis más exhaustivo y profundo de la actuación del juez de primera instancia o grado.

Existe también la posibilidad de que una sentencia dictada en un juicio sea revisada mediante la apertura de otro juicio, es decir, que se inicia una tramitación procesal por todas y cada una de sus fases hasta culminar en una sentencia definitiva y de fondo que determinará la legalidad o ilegalidad del fallo recurrido.

En nuestro sistema procesal se tienen dos ejemplos característicos sobre el particular, uno de ellos, lo constituye el trámite que se denomina en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, como apelación extraordinaria, pero que en el fondo se convierte, si prospera el “recurso”, en un nuevo proceso, a partir del emplazamiento que fue mal realizado; y el otro ejemplo lo constituye el juicio de amparo que se intenta para impugnar sentencias definitivas, al grado de que uno de los efectos de la sentencia de amparo será dejar sin efectos los actos ordenados en dicha sentencia impugnada o que se conserven parcialmente dichos efectos; o bien, se ordene emitir una nueva sentencia¹⁰.

4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES

En la materia electoral federal, se ha pasado de un régimen recursal propiamente dicho, a uno en el cual, al lado de una serie de recursos, también se cuenta con verdaderos juicios –entendidos como sinónimos de proceso- para combatir actos, resoluciones y sentencias jurisdiccionales que afecten derechos electorales.

Los recursos que prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 3, párrafo 2, son el de revisión, apelación y reconsideración y los juicios regulados en dicha legislación son el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, inconformidad, revisión constitucional y el laboral.

III. RECURSO DE REVISIÓN

Este es un medio de impugnación que permite al órgano electoral, un mecanismo de autocomposición de los actos o las resoluciones electorales. En efecto, los partidos políticos pueden acceder a este recurso en contra de actos o resoluciones de los órganos colegiados de dirección, ejecutivos y técnicos del Instituto Federal Electoral, cuando no sean de vigilancia, y es en el seno mismo de dicho Instituto ante quien se presenta, se revisa, se discute y se resuelve dicho medio de impugnación. Es decir, los partidos políticos afectados pueden acudir ante los superiores jerárquicos de los órganos responsables del Instituto, para solucionar sus diferencias electorales y garantizar la vigencia del principio de legalidad.

1. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA

Revisión, gramaticalmente hablando implica “acción de revisar”; y “revisar” a su vez proviene de las raíces latinas de *re* y *visar* que implican volver a ver con atención y cuidado; es decir, volver a revisar un acto o una cosa que así lo amerita; es decir, someter una cosa para corregirla, enmendarla o repararla¹¹, ya sea porque lo haya solicitado el propio interesado o lo haga el órgano emisor de dicho acto o resolución.

2. NATURALEZA JURÍDICA

Este es un típico recurso administrativo, simplemente para distinguirlo de los demás medios de impugnación que son de naturaleza jurisdiccional. Lo anterior no quiere decir que se confunda la calidad del órgano que es el competente para solucionar el litigio electoral que se plantea, puesto que el Instituto Federal Electoral, no depende de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, sino que por mandato constitucional el IFE es un organismo autónomo con personalidad y patrimonio propios, pero lo cierto es que en su organización jerárquica se establece una desconcentración de funciones a través de delegaciones y subdelegaciones ubicadas en cada una de las entidades federativas del país y en cada uno de los trescientos distritos federales uninominales en que se divide el territorio de la República, teniendo una relación de subordinación y de jerarquía en dos líneas: las juntas distritales ejecutivas dependen de la junta local ejecutiva de la entidad federativa de que se trate; y éstas de la Junta General Ejecutiva; de la misma forma, durante los procesos electorales federales ordinarios, los consejos distritales están subordinados a los consejos locales de cada entidad federativa y éstos al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este recurso tiene su antecedente en la Ley Electoral Federal del año de 1946, que estableció un órgano máximo, de carácter federal encargado de organizar las elecciones de diputados federales y senadores al Congreso de la Unión y la elección presidencial; le otorga la competencia para resolver las impugnaciones que se pudieran presentar derivadas de las elecciones. Este órgano era competente para solucionar las disconformidades que se llegaran a presentar. En la Ley Federal de

Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del año de 1977, se establece por primera vez un catálogo de medios de impugnación y todos ellos tendrían su origen y resolución final ante la Comisión Federal Electoral, encargada de solucionar dichos conflictos y se incluyó expresamente la revisión como un recurso; en el Código Federal Electoral de 1987, también se le conservó¹² y de igual manera en el código vigente de 1990 también se confirma, aunque sus características no sean idénticas en dichos cuerpos legales para 1996, subsiste un solo recurso administrativo y todos los demás son de naturaleza jurisdiccional.

En diecinueve estados de la República se establece el recurso de revisión con carácter administrativo, toda vez que dicho medio de impugnación lo resuelve el instituto estatal o el consejo general del órgano encargado de organizar las elecciones¹³; en los estados de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas este recurso es de naturaleza jurisdiccional, ya que es resuelto por los tribunales o las salas electorales.

En Latinoamérica, Nicaragua y República Dominicana tienen un sistema de carácter administrativo para resolver las impugnaciones electorales, inclusive para impugnar resultados electorales. Sin embargo, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela el sistema de impugnación es de carácter mixto; al lado de medios de naturaleza administrativa encontramos medios de impugnación jurisdiccional y en Argentina en especial, también se tiene un sistema de carácter administrativo y político.

En República Dominicana se cuenta con el recurso de revisión de carácter netamente administrativo, resuelto por la Junta Central Electoral¹⁴.

4. ACTOS IMPUGNABLES

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala que el recurso de revisión se puede intentar en cualquier tiempo; ya sea dentro del año del proceso electoral, durante la fase de preparación de la elección y en la etapa de resultados electorales, siempre que en este último caso no se trate de asuntos relacionados con el resultado de las elecciones y en el período que media entre dos procesos electorales federales, es decir, fuera del año del proceso electoral, el

recurso procederá para impugnar los actos o resoluciones de los órganos colegiados a nivel distrital y local del Instituto Federal Electoral y contra los actos del Secretario Ejecutivo del Instituto. Corresponde su resolución a la Junta General Ejecutiva.

Al respecto, es necesario apuntar que los órganos de dirección y los ejecutivos sesionan de manera colegiada, con la presencia de la mayoría o de todos sus integrantes y en los cuales pueden participar los representantes de los partidos políticos con voz pero no con voto, por lo que las decisiones o actuaciones impugnables deben quedar plasmadas en algún documento que sirva como apoyo o respaldo (es decir en el acta circunstanciada de la sesión respectiva). En consecuencia, se podrán impugnar ante el superior jerárquico del órgano del Instituto que emitió el acto o la resolución impugnada, con excepción de las decisiones de los órganos superiores, tanto de dirección como ejecutivos, léase el Presidente del Consejo General, el mismo Consejo General y la Junta General Ejecutiva y las comisiones de vigilancia cuyos actos no son revisables sino apelables.

De manera enunciativa se pueden señalar actos o resoluciones concretas de los consejos distritales, tomados en el año del proceso electoral, que pueden ser motivo de interposición del recurso de revisión, como por ejemplo, los lugares de uso común que se deben repartir a los partidos políticos para colocar o fijar la propaganda electoral; el acuerdo de los consejos distritales respecto a la ubicación de las casillas básicas, contiguas y especiales que funcionarán el día de la elección; el registro de las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que realizan los consejos distritales y el de senadores que efectúan los consejos locales; el registro de representantes de los partidos políticos ante casilla y de sus representantes generales puede ser también impugnada a través del recurso de revisión; el establecimiento de los mecanismos para la recolección de los paquetes electorales de las casillas también puede ser impugnada por los partidos políticos a través de la revisión y de igual manera, los órganos colegiados del Instituto están obligados a proporcionar copia de las actas de las sesiones que celebren y en caso de negativa, se podrá impugnar a través del recurso de revisión.

5. PLAZOS DE INTERPOSICIÓN

Los partidos políticos tienen un plazo de cuatro días para interponer el escrito que contenga el recurso, contados a partir del día siguiente a aquél en que se haya notificado o se tenga conocimiento del acto o la resolución que se recurre. Esta regla tiene su fundamento en la naturaleza misma de los órganos colegiados del IFE, puesto que los partidos políticos participan con representantes en los órganos de dirección, tanto distritales como de entidad federativa y pueden estar presentes en las sesiones de toma de decisiones, por lo que en estos casos opera la llamada notificación automática, a la que se refiere el artículo 30, párrafo 1, de la ley procesal electoral, a los partidos políticos que estuvieron presentes en dicha sesión; o bien, los acuerdos son notificados a los partidos políticos en el domicilio que hayan señalado para tales efectos. Los recursos de revisión que se presenten dentro de los cinco días anteriores al día de la elección no serán decididos por el órgano administrativo, sino que se enviarán a la sala regional del Tribunal Electoral, de acuerdo a la competencia territorial para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación; por lo que es inexacta la disposición establecida en el artículo 37, párrafo 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el sentido de que en el recurso de revisión se deberá señalar la conexidad de la causa, en caso contrario, se enviarán al archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

6. TRAMITACIÓN, SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN

El partido político recurrente debe presentar el escrito de su recurso ante la autoridad electoral que emitió el acto o la resolución que se recurre. Una vez ingresado dicho escrito, la autoridad que se convierte en responsable, debe publicar en los estrados de la oficina una fotocopia certificada del escrito del recurrente por un plazo de setenta y dos horas, plazo en el cual, los partidos terceros interesados podrán comparecer por escrito para manifestar lo que a su derecho convenga: una vez concluido dicho plazo sin que se haya presentado escrito alguno, o habiéndose presentado éste, se debe hacer constar esta situación, y la autoridad responsable cuenta con un plazo de veinticuatro horas adicionales para remitir el expediente completo con todas y cada una de las constancias que haya recibido; es decir, con el escrito inicial del recurso, con las pruebas aportadas por el recurrente, el escrito y pruebas del tercero interesado y las pruebas aportadas, el informe circunstanciado y las pruebas que la autoridad ofrezca y aporte, las cédulas y constancias de la tramitación y el oficio de remisión del expediente formado.

Recibido el expediente remitido por la responsable, el órgano superior jerárquico o resolutor tiene que turnarlo al secretario del consejo o de la junta respectiva, para su substanciación, es decir, para revisar que se encuentre completo el expediente, con las pruebas aportadas por las partes y que los escritos cumplan con los requisitos que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En el caso de que falten algunos documentos o constancias en el expediente, el secretario podrá requerir a las partes su desahogo y remisión en un plazo de veinticuatro horas. Cumplido dicho requerimiento, se podrán seguir dos caminos: si se está en presencia de alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento, será desechado de plano el medio de impugnación, de conformidad al artículo 37, párrafo 1, inciso b) de la ley mencionada, a diferencia de lo que sucede en materia jurisdiccional en la que el magistrado electoral propone a la sala el acuerdo de desechamiento, por lo que no habrá resolución de fondo; pero si el expediente cumple con todos los requisitos de ley, entonces el secretario elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del consejo respectivo en la sesión siguiente de la fecha en que se haya interpuesto el recurso, dentro de un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción del recurso.

En dicha sesión de resolución será discutido el proyecto presentado por el secretario y una vez discutido suficientemente, será tomada la votación de los miembros de las juntas o de los consejos electorales, que puede ser por unanimidad o por mayoría de votos de los presentes, procediéndose a notificar al partido recurrente y a los terceros interesados el sentido de la resolución.

Los recursos de revisión, competencia de la Junta General Ejecutiva o el Consejo General deberán resolverse en la siguiente sesión ordinaria que se celebre, posterior a su recepción, siempre y cuando se hubiesen recibido con la suficiente antelación para su substanciación.

Cuando se haya omitido algún requisito y una vez cumplimentado el requerimiento, se deberá resolver con los elementos con los que se cuente, en un plazo no mayor a doce días, contados a partir de la recepción del recurso y en caso de que un recurso se retire para su análisis, éste será resuelto en un plazo no mayor de cuatro días contados a partir al de su diferimiento.

7. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

Toda resolución emitida en el recurso de revisión debe cumplir con los requisitos de forma que establece el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, debe constar por escrito, señalándose la fecha, el lugar y órgano que la emite, un resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, el análisis de los agravios, el examen y valoración de las pruebas, los fundamentos jurídicos y, en su caso, el plazo para su cumplimiento.

Es conveniente precisar que, al parecer, este recurso es de estricto derecho, por lo que, el secretario o el órgano superior jerárquico no están facultados para suplir la deficiencia de la argumentación de los agravios aducidos por el partido recurrente, sino tan sólo subsanar los errores en la manifestación del derecho que debió aducir el recurrente; sin embargo, esta supuesta limitación no opera puesto que el párrafo 3, del artículo 9, establece la regla general de que sólo se podrá desechar cuando no existan agravios, o bien, éstos no puedan ser desprendidos de los hechos manifestados por el recurrente; en consecuencia, también es necesario suplir la deficiencia en aquellos casos en que los agravios puedan ser inferidos de los hechos.

Toda resolución recaída al recurso de revisión puede ordenar la modificación del acto o resolución impugnada, la revocación o la confirmación de los efectos de dicha resolución.

8. NOTIFICACIONES

Las resoluciones emitidas por los órganos competentes del IFE al resolver el recurso de revisión se entenderán notificadas al recurrente de manera automática, a través del representante acreditado del partido político que haya asistido a la sesión pública en la que se resolvió el recurso de revisión respectivo; en el caso de que no tenga representante acreditado o no haya asistido a la sesión de resolución, se le notificará personalmente y de acuerdo con las reglas generales de notificación, y ésta se deberá realizar a más tardar al día siguiente al en que se dictó la resolución, en los términos del párrafo primero del artículo 27, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el domicilio que haya señalado; o bien, por estrados. A la autoridad responsable, se le notificará por correo

certificado, o por oficio, debiéndose agregar una copia certificada de la resolución y al partido tercero interesado por correo certificado.

9. ESTADÍSTICA

Durante el proceso electoral federal de 1997, fueron interpuestos, un total de doscientos trece recursos de revisión, para combatir actos o resoluciones de los distintos consejos del Instituto Federal Electoral; ciento noventa y dos fueron enderezados para impugnar actos o resoluciones derivados de los consejos distritales, mismos que fueron substanciados y resueltos por los consejos locales en el siguiente sentido: dieciocho fueron fundados, noventa y dos fueron infundados, dieciocho parcialmente fundados, treinta y nueve se desecharon y veinticinco fueron sobreseídos. Los doce restantes fueron interpuestos para impugnar actos o resoluciones emitidos por los consejos locales, y resueltos por el Consejo General de la siguiente manera: uno se declaró fundado, cuatro fueron infundados, dos se declararon parcialmente fundados y cinco se desecharon. De igual manera las salas del Tribunal Electoral conocieron de nueve recursos de revisión de los cuales ocho fueron remitidos al archivo por no guardar relación con algún juicio de inconformidad y uno fue declarado infundado¹⁵.

IV. RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación en la legislación electoral federal siempre se ha concebido como un medio de impugnación de carácter jurisdiccional, puesto que el órgano que va a resolver el recurso siempre lo será alguna de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual manera, a través de este medio de impugnación se va determinando el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, básicamente en la etapa de preparación de la elección.

1. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA

La palabra apelación proviene del latín: *apellatio*; acción de apelar; *apellare*; llamar¹⁶. Desde un punto de vista procesal, el recurso de apelación generalmente es un trámite que permite combatir las resoluciones de un juez ante su superior en grado, que abre una segunda instancia judicial y permite combatir la sentencia

definitiva emitida por un juez de primera instancia y es resuelto por un órgano jerárquicamente superior a aquél, fundándose en que causa agravio al recurrente la resolución combatida, al considerar que: “no se aplicó correctamente la ley, se violaron las reglas de valoración de la prueba, se alteraron los hechos objeto del proceso o no se motivó o fundó debidamente la resolución impugnada”¹⁷. La apelación es el recurso procesal por antonomasia.

En el contencioso electoral, el recurso de apelación no responde a las reglas procesales generales, puesto que es de carácter jurisdiccional, de única instancia y que no admite medio de impugnación alguno en contra de lo que se resuelva.

2. NATURALEZA PROCESAL

Probablemente la denominación no sea la más acertada, puesto que no se impugna una sentencia definitiva de algún juez, sino que a través de este medio de impugnación se revisan actos o resoluciones derivadas de los distintos órganos superiores del Instituto Federal Electoral, pero el órgano que resuelve será el Tribunal Electoral, por lo que técnicamente sería un proceso anulador del acto o resolución por incumplimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad respectivos. Se puede considerar que por medio del recurso de apelación también se pueden ventilar cuestiones de constitucionalidad, como es el caso de la negativa al registro de un convenio de coalición, el cual de acuerdo al artículo 64, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), será una resolución definitiva e inatacable, por lo que al plantearse la inconstitucionalidad de este precepto en el recurso de apelación respectivo se tendría que entrar al análisis constitucional.

2.1. Clasificación

Este medio de impugnación en el ámbito federal es de naturaleza jurisdiccional, puesto que el órgano competente para substanciarlo y resolverlo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de su Sala Superior en todo tiempo o de sus salas regionales en el año del proceso electoral federal. Es un recurso uniinstancial o de única instancia porque en contra de lo resuelto en dicho recurso, ya no procede juicio o recurso alguno.

Es un medio de impugnación de pleno derecho, porque el tribunal se puede sustituir en el órgano responsable y tomar las medidas necesarias para darle efectividad a las sentencias dictadas al efecto.

En el año del proceso electoral y sobre todo en la etapa de preparación de la elección, este recurso permite que se vaya estableciendo el principio de definitividad de las etapas intermedias.

Es el único medio de impugnación que una vez admitido, empieza a correr el plazo perentorio que tiene el órgano jurisdiccional para emitir su sentencia.

Por la naturaleza de lo impugnado, puede en un momento dado, abrir una dilación probatoria para que se desahogue la prueba pericial contable, de conformidad con lo establecido en el artículo 271, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Con este nombre, el Código Federal Electoral de 1987, estableció en el artículo 313, el recurso de apelación, de naturaleza jurisdiccional para combatir lo resuelto en los recursos de revisión por las comisiones locales electorales y por los comités distritales electorales y en el de revocación emitido por la propia Comisión Federal Electoral¹⁸.

El código vigente en 1990, estableció este recurso para impugnar las resoluciones recaídas al recurso de revisión y en contra de actos o resoluciones emitidos por los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.

En la reforma de 1994, se aumentaron los actos que podían ser recurridos en apelación como, por ejemplo, la apelación ciudadana por la negativa a expedir la credencial para votar con fotografía o la indebida exclusión o inclusión de ciudadanos de la lista nominal de electores; la impugnación a los topes a los gastos de campaña; al informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General, respecto a las observaciones formuladas por los partidos políticos a la lista nominal de electores y a la imposición de sanciones a los partidos políticos, por parte del Consejo General del Instituto.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en vigor, se conserva su estructura, pero se le separó del conocimiento de las impugnaciones de los ciudadanos en contra de actos del Registro Federal de Electores.

En nuestro país, el recurso de apelación es contemplado en veinticinco leyes electorales de los estados¹⁹ y en esos ordenamientos el recurso tiene una naturaleza jurisdiccional, puesto que son competentes los distintos juzgadores o tribunales electorales para conocer, substanciar y resolver dicho recurso.

En Latinoamérica, bajo el nombre de recurso de apelación se establecen distintos procedimientos²⁰. En la gran mayoría de estos países, el recurso tiene naturaleza jurisdiccional, salvo en Colombia, Perú y la República Dominicana, en los que reviste característica de tramitación administrativa; este medio de impugnación puede tramitarse principalmente para combatir aspectos relativos al proceso electoral y en ocasiones a resultados electorales, como en Bolivia, Colombia y Ecuador.

4. ACTOS IMPUGNABLES

Este recurso se puede interponer en cualquier tiempo, es decir, tanto en el período que abarca entre dos procesos electorales federales ordinarios y durante el año del proceso electoral en la etapa de preparación de la elección, como en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección.

Fuera del año del proceso electoral federal, el recurso procede contra lo resuelto por las juntas ejecutivas al resolver el recurso de revisión, o contra lo resuelto por el Consejo General al resolver el citado recurso; en contra de los actos y resoluciones del Consejo General o de la Junta General Ejecutiva; en contra del informe rendido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia, relativo a las observaciones al listado nominal de electores realizadas por los partidos políticos; por actos del Presidente del Consejo General o cuando el Consejo General imponga una sanción a los partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos y personas físicas o morales.

En el año del proceso electoral federal, el recurso se puede intentar para impugnar lo resuelto en el recurso de revisión por los consejos locales y General y las juntas locales ejecutiva y General Ejecutiva, por actos o resoluciones del Consejo General o de su presidencia, contra el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en relación con las observaciones formuladas por los partidos políticos a la lista nominal de electores; contra la imposición de sanciones a los partidos políticos y en la etapa de resultados contra lo resuelto por el recurso de revisión contra actos o resoluciones de los consejos no vinculados con los resultados de las elecciones.

4.1. Actos específicos

Actos o resoluciones del Consejo General. Durante el año del proceso electoral, el Consejo General sesiona a partir de la primera semana del mes de octubre anterior al año electoral y así sucesivamente, el Consejo sesionará cada mes en sesión ordinaria y en sesión extraordinaria cuando así sea convocado. En consecuencia, el Consejo General tiene atribuciones propias, como la de registrar las plataformas electorales que van a ser postuladas por los partidos políticos en las campañas electorales; el registro de candidatos a la presidencia de la República; el registro de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional; el registro supletorio de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa; la aprobación de los modelos de la papelería electoral, incluyendo las boletas electorales, la logística de la distribución nacional de la papelería y demás elementos de la elección, la determinación de los topes a los gastos de campaña de los partidos políticos; las determinaciones para declarar la validez de las listas nominales de electores, es decir, en otras palabras, todos los actos y resoluciones del Consejo General pueden ser impugnados por medio del recurso de apelación.

4.2. Contra actos del Consejo General

Al ser el Consejo General el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral cuenta con una serie de atribuciones precisadas en el artículo 82, del COFIPE, en consecuencia, las decisiones del Consejo pueden ser impugnadas por los partidos políticos por medio del recurso de apelación.

4.3. Contra actos del Presidente del Consejo General

El Presidente del Consejo General del IFE, también puede realizar una serie de actos especificados en el código electoral, que pueden ser violatorios de la ley, y en consecuencia, los partidos políticos pueden recurrir dichos actos por medio del recurso de apelación.

4.4. Contra el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia

Este informe es necesario que lo sancione el Consejo General a más tardar el quince de mayo del año de la elección, para declarar la definitividad de la lista nominal de electores, pero dicho informe debe contemplar las observaciones previas manifestadas por los partidos políticos a dicho listado nominal; sin embargo, el acto que se impugna es el acto del Consejo General al aprobar el informe de la dirección ejecutiva.

4.5. Aplicación de sanciones

Las sanciones que en su oportunidad establezca el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos por violaciones a las obligaciones señaladas en el código electoral, pueden impugnarse por medio del recurso de apelación, en los términos de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y sobre todo cuando se trata de omisiones a la información financiera que deben proporcionar los partidos al Instituto por los gastos de campañas y por sus informes anuales, en las que los partidos pueden inclusive aportar pruebas periciales de naturaleza contable básicamente, para acreditar sus aseveraciones, citando a las partes a la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas periciales; asistan o no las partes, ya sea por sí mismas o por conducto de sus representantes el día y la hora señaladas al efecto.

5. PLAZOS DE INTERPOSICIÓN

Los plazos para interponer el recurso de apelación siguen la regla general, es decir, se debe presentar el escrito inicial dentro de los cuatro días siguientes a aquel en

que se haya notificado o se tenga conocimiento del acto o la resolución que se impugna; salvo cuando se impugna el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores relativa al listado nominal, que será de tres días a partir de la sesión del Consejo General en la cual se conoció el informe señalado²¹.

6. TRÁMITE, SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN

El recurso de apelación sigue, en términos generales, con las disposiciones comunes en la materia, puesto que los escritos iniciales deben ser presentados ante la autoridad que haya dictado o emitido el acto o la resolución que se impugna, quien debe publicitar en los estrados de la oficina por un plazo de setenta y dos horas, copia certificada del escrito inicial y dentro de ese plazo deberá recabar los escritos y las pruebas que ofrezcan y aporten los partidos que se consideren terceros interesados; una vez finalizado dicho plazo, dentro de las veinticuatro horas siguientes deberá remitir al Tribunal Electoral, por medio de la sala competente, el expediente formado con motivo de dicho recurso, junto con el informe circunstanciado, las constancias y acuerdos respectivos.

El expediente recibido por la sala del tribunal es turnado al magistrado instructor que corresponda, quien revisará que en el mismo estén todas y cada una de las constancias que se señalan en el oficio de remisión, que se encuentren todas y cada una de las pruebas ofrecidas y aportadas tanto por el partido actor como por los partidos terceros interesados o los coadyuvantes, en su caso, y aquellas que haya aportado la autoridad responsable, porque en caso contrario, podrá requerir a las partes la presentación de los documentos que falten, apercibidos de que se tendrá por no interpuesto el recurso, por no presentado el escrito del tercero o bien, tener por presuntivamente ciertos los hechos que se aducen en el escrito del recurrente, concediendo para ello un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la hora en que se haya notificado dicho auto de requerimiento; de igual manera, se analizará si los escritos de las partes cumplen con los requisitos de todo medio de impugnación o de los requisitos y presupuestos señalados en la ley y, en caso de que se esté en presencia de causas de improcedencia o de sobreseimiento que establece la ley, el magistrado instructor propondrá a la sala el desechamiento de plano del recurso o tener por no interpuesto dicho recurso, o tener por no presentado el escrito del partido tercero interesado.

En el caso de que los escritos de las partes cumplan con todos los requisitos y presupuestos de ley, se encuentren todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes y sean de las permitidas por la ley, entonces el magistrado electoral elaborará un auto de admisión y cierre de instrucción, por lo que a partir de ese momento empieza a correr el plazo de seis días para resolver dicho recurso, mediante la elaboración de un proyecto de sentencia que será sometido a la consideración de los demás magistrados de la sala, discutido y analizado en sesión pública citada con una anticipación de veinticuatro horas, en la que el magistrado ponente explicará las razones y fundamentos jurídicos que apoyan su proyecto y la someterá a la consideración de los miembros presentes quienes podrán discutir el asunto y tomar la votación respectiva, ya sea por mayoría o por unanimidad de votos.

En los casos en que se interpongan recursos de apelación dentro de los cinco días anteriores al día de la jornada electoral, no serán resueltos, sino que se emitirá un auto de reserva para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación y en caso contrario se enviarán al archivo como asuntos total y definitivamente concluidos. Es inexacta la disposición contenida en el artículo 46, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el promovente deberá señalar la conexidad de la causa, puesto que ésta debe ser argumentada en el juicio de inconformidad, con fundamento con el artículo 52, párrafo 1, inciso e), de la ley procesal señalada.

7. SENTENCIA Y EFECTOS

Las sentencias en el recurso de apelación deben cumplir con los requisitos de forma que establece el artículo 22, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, que debe contener la fecha, el lugar y la sala que la emite; el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de las pruebas; los fundamentos jurídicos, los puntos resolutivos y el plazo para su cumplimiento.

Estas sentencias deben ser emitidas dentro de los seis días siguientes a aquel en que se haya admitido dicho recurso, so pena de incurrir en responsabilidad; salvo por lo que respecta a los recursos de apelación que se hayan interpuesto dentro de los cinco días anteriores al día de la jornada electoral, los cuales no serán resueltos, sino que quedarán en reserva hasta que se acredite la conexidad de los mismos con

alguno de inconformidad con los que guarde relación; de igual manera en las sentencias se pueden suplir las deficiencias en la argumentación de los agravios que haya aducido el recurrente, y en la manifestación de los preceptos de derecho que se hayan expresado en el citado escrito.

Los efectos de las sentencias en el recurso de apelación serán: modificar, revocar o confirmar los actos o las resoluciones impugnadas.

8. NOTIFICACIONES

Las sentencias recaídas al recurso de apelación se notifican al actor ya sea de manera personal, por correo certificado o por telegrama; al órgano del Instituto que haya sido autoridad responsable, personalmente, por correo certificado, por telegrama o por oficio, acompañando copia certificada de dicha sentencia y a los terceros interesados personalmente, por correo certificado o por telegrama. Dichas notificaciones deberán realizarse a más tardar al día siguiente de que sean pronunciadas las sentencias respectivas.

9. ESTADÍSTICA

Durante el proceso electoral federal de 1997²², se presentaron en la etapa de preparación de la elección, treinta y ocho recursos de apelación; en la etapa de resultados se interpusieron ocho, más cinco asuntos que se interpusieron fuera del año del proceso electoral, dando un gran total de cincuenta y un recursos; mismos que se resolvieron de la manera siguiente: tres fundados, cinco parcialmente fundados, veintidós infundados, once desechados, tres sobreseídos y en siete se ordenó su archivo por no guardar relación con algún juicio de inconformidad.

V. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el instrumento procesal para la salvaguarda de una serie de prerrogativas señaladas en la Constitución como mecanismos de participación política de los ciudadanos.

1. CIUDADANÍA

Este medio de impugnación es privativo de los ciudadanos, considerados como tales, de acuerdo con la Constitución General de la República a los varones y mujeres que siendo mexicanos tengan dieciocho años cumplidos y tengan un modo honesto de vivir.

2. DERECHOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

Por una tradición histórica, los ciudadanos no podían acudir en defensa de sus intereses políticos a los medios tradicionales de defensa de garantías constitucionales (léase juicio de amparo), por lo que se establecieron actos de carácter administrativo para que los ciudadanos pudieran oponerse a los padrones electorales o a algunos actos o resoluciones de las autoridades electorales, sin embargo, había un gran espacio en el cual la ciudadanía no tenía la posibilidad de defensa de sus intereses políticos.

Al perfeccionarse los sistemas electorales, las autoridades electorales, la jurisdicción electoral y el sistema de medios de impugnación, se abre un abanico de posibilidades para que la ciudadanía por su propio derecho, pueda acudir a los órganos jurisdiccionales en defensa de sus intereses políticos, de votar, de ser votado y de asociación política.

3. PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO

El artículo 35 constitucional, en sus cinco fracciones establece las prerrogativas que gozan los ciudadanos mexicanos, como por ejemplo, votar en las elecciones populares, ser votado para todos los cargos de elección popular, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

3.1. Derecho de voto activo

Los mecanismos y requisitos necesarios para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de voto activo, los especifica la legislación electoral ordinaria, cuando establece que para ejercer el derecho al sufragio, el ciudadano debe ser mayor de edad, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar con fotografía.

Para tales efectos, los ciudadanos pueden acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de solucionar los problemas relacionados con la no expedición de su credencial para votar con fotografía, los problemas relacionados con las listas nominales de electores o bien, por la negativa de la autoridad del registro de electores para tramitar de conformidad dichas solicitudes, y estas dos circunstancias derivadas de una suspensión de los derechos políticos ordenada por alguna autoridad judicial.

3.2. Derecho de voto pasivo

Los ciudadanos pueden tener el acceso a cargos de elección popular mediante el cumplimiento de ciertos requisitos y, principalmente, mediante el registro que como candidato sea realizado por algún partido político.

El ciudadano debe ser postulado por un partido político, ya que nuestra legislación impide la existencia de candidatos sin partido o mejor llamados candidatos independientes; en consecuencia, los candidatos se sujetan a las plataformas electorales que hayan sido registradas previamente por los partidos políticos y que son los postulados que deberán regir las campañas políticas para acceder a los órganos de gobierno. De igual manera, el candidato debe cumplir con requisitos de carácter personal para que la autoridad electoral proceda a registrarlo con el carácter de candidato a algún cargo de elección popular. La Sala Superior ha emitido una tesis de jurisprudencia en la que establece que existen dos momentos para comprobar el análisis de la elegibilidad de los candidatos; el primero, ante la autoridad electoral y el segundo, en forma definitiva e inatacable ante la autoridad jurisdiccional, este último derivado de la calificación que realice la autoridad electoral en la sesión de cómputo final de la elección respectiva²³.

En todos los problemas que pudieran existir alrededor de estas situaciones, con independencia de que el partido político pueda impugnar las resoluciones emitidas al respecto, el ciudadano, por su propio derecho, puede acudir al juicio de protección a fin de salvaguardar sus intereses político-electorales.

3.3. Derecho de asociación política

Los ciudadanos de manera libre y pacífica pueden reunirse para crear agrupaciones políticas, que vienen a constituirse como un antecedente indispensable en la formación de partidos políticos nacionales.

Dichas agrupaciones políticas deben contar con un registro otorgado por el Instituto Federal Electoral, una vez que hayan acreditado el cumplimiento de una serie de requisitos, representados básicamente por la comprobación de contar con un número determinado de asociados y con un número de afiliados en un determinado número de entidades federativas; así como acreditar que se cuenta con los documentos básicos de toda organización política.

Por supuesto que, el análisis de los requisitos por parte de los órganos competentes del Instituto Federal Electoral, implicará una serie de resoluciones que pueden llegar a afectar los intereses político-electorales de los ciudadanos miembros de dichas agrupaciones, por lo que el juicio de protección es el instrumento procesal que permite la defensa jurisdiccional de dichos intereses cuando se alegue que fueron lesionados.

3.4. Afiliación a partidos políticos

El mandato constitucional señala que la afiliación en los partidos políticos debe ser de manera libre, pacífica e individual, a fin de evitar la llamada afiliación corporativa que había sido el procedimiento usual en la historia política de nuestro país, hasta antes de la reforma constitucional del año de 1996.

Los problemas derivados de la no aceptación para ingresar a un partido político o la expulsión de algún afiliado, debería ser protegido, procesalmente hablando, por medio del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano; sin embargo, por un criterio relevante de la Sala Superior del Tribunal Electoral, se

concluyó que los problemas relativos a la afiliación a los partidos no tenía una protección procesal, por considerar que los partidos políticos no son autoridad y lo que se impugna en materia electoral es precisamente actos o resoluciones de autoridades electorales, por lo que en este supuesto, el ciudadano tendría que notificar de dicho acto al Consejo General del Instituto Federal Electoral y en contra de la respuesta negativa por parte de dicho consejo, entonces sí, formular el juicio; o bien, será necesaria la reforma legal respectiva para que exista una regulación integral a los derechos políticos de los ciudadanos²⁴. Lo anterior confirma la regla de que no puede existir una legislación electoral acabada, sino que puede ser perfectible para evitar en lo posible que queden fuera de regulación situaciones que afectan a los ciudadanos en sus derechos políticos.

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Desde los primeros cuerpos legislativos del siglo XIX²⁵, se estableció la posibilidad de que el elector considerado en forma individual, pudiera impugnar la relación de electores de su entidad o localidad y en otras más poder impugnar los resultados electorales.

Esta práctica prevaleció también en el siglo XX, en ocasiones, estableciéndose la posibilidad de que paralelamente a la impugnación ciudadana, también los partidos políticos podían impugnar los mismos actos o resultados electorales.

Al federalizarse la cuestión del registro de electores a finales de la década de los cuarenta, se perfeccionaron los procedimientos del control del registro de los electores para que las incidencias o inconsistencias del mismo pudieran ser combatidas ante la misma autoridad federal electoral.

Las leyes electorales posteriores regularon recursos administrativos. Así por ejemplo, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se estableció un recurso de inconformidad contra actos del Registro Nacional de Electores. Este recurso procedía cuando el citado registro consideraba improcedente la reclamación que, por su parte, el comité distrital electoral estimaba fundada, sobre la inconformidad presentada por el ciudadano al que se le negaba el registro de inscripción al padrón electoral. El Código Federal Electoral establecía el recurso de revisión, señalando que procedía en contra de las resoluciones que

dictara, sobre la aclaración, el Registro Nacional de Electores, ya sea desestimando la solicitud o no resolviendo de acuerdo con lo solicitado. El código vigente en 1990, establecía el recurso de aclaración, que el ciudadano debía formular en contra de la resolución negativa de la oficina municipal o bien ante su silencio, por no aparecer en las listas nominales de electores de la sección correspondiente, que hubiese sido incluido indebidamente en dichas listas o que hubiera sido excluido indebidamente de las mismas.

En la reforma de 1994, el COFIPE²⁶ estableció el recurso jurisdiccional de apelación con la finalidad de que el ciudadano pudiera impugnar ante el Tribunal Federal Electoral la no expedición de su credencial para votar o bien su inclusión indebida a la lista nominal de electores, o su exclusión indebida de la misma, para lograr tener un padrón electoral lo más confiable posible. Los controles cibernéticos y la misma credencial para votar con fotografía han facilitado la transparencia y confiabilidad de las listas nominales de electores. No obstante, en la actualidad los problemas derivados de la conformación del padrón electoral y de las listas nominales de electores se pueden tutelar por medio del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, además de otros actos y resoluciones que afectan directamente la participación ciudadana.

En la República Mexicana con el nombre de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el Tribunal Electoral del Estado de Durango es el competente para resolver este juicio, relativo a las violaciones en contra de derechos ciudadanos de votar, de ser votados, de asociación libre e individual para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

De igual manera, en la legislación de Colima, se establece un recurso innominado, en los casos de expulsión de un ciudadano por parte de un partido político, siendo competente el tribunal electoral para su resolución²⁷.

5. COMPETENCIA

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la competente para resolver las demandas de los ciudadanos durante el período comprendido entre dos procesos electorales federales ordinarios, cuando sean

presentadas con motivo de procesos electorales celebrados en las distintas entidades federativas del país, derivados de los convenios celebrados entre el Instituto Federal Electoral y los órganos electorales de los estados, entre otros casos, por la utilización del padrón federal en los procesos electorales de los estados, y en los casos de los incisos d) al f), del artículo 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, cuando se considere que se violó su derecho a ser votado por la negativa de su registro como candidato a un cargo de elección popular; cuando se les haya negado el registro como partido político o agrupación política o cuando se considere que el acto de autoridad es violatoria de cualquier otra de los derechos político-electorales del ciudadano y en caso de inelegibilidad de candidatos en los citados procesos electorales de las entidades federativas y en el año del proceso electoral, serán competentes tanto la Sala Superior como las salas regionales para conocer y resolver este tipo de juicios, siempre y cuando la autoridad responsable se encuentre dentro del ámbito territorial de la circunscripción plurinominal en la que actúa la sala regional.

6. ACTOS IMPUGNABLES

Los ciudadanos podrán acudir a este juicio por la no expedición de la credencial para votar con fotografía por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ya sea por una solicitud inicial o bien por un trámite de actualización de los datos que obran en la credencial para votar, por ejemplo, el cambio de domicilio del elector, por la negativa a la reposición de la credencial en el caso de pérdida o extravío; por la indebida inclusión de una persona en la lista nominal de electores correspondiente al domicilio del ciudadano; por la indebida exclusión de un ciudadano de la citada lista; o por la inclusión del nombre del ciudadano en una sección diferente a la de su domicilio; o bien, ante el silencio de la autoridad electoral derivada de alguna solicitud formulada por el ciudadano elector, por lo que en este supuesto, el silencio de la autoridad se considera como una negativa ficta.

De igual manera, pueden acudir a este juicio aquellos ciudadanos que sientan vulnerado su derecho político al habersele negado el registro como candidato a cargo de elección popular de algún partido político; en este caso, si el partido político impugnó la negativa de registro de candidato, a través del recurso de

revisión o de apelación correspondiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral ejercerá su derecho de atracción y en consecuencia el consejo del Instituto o la sala regional deberán remitir los expedientes respectivos para que sean resueltos junto con el juicio de protección promovido por el ciudadano y cuando el Instituto Federal Electoral niegue el registro como asociación política nacional a aquella agrupación que lo haya solicitado o cuando se niegue el registro como partido político nacional a aquella agrupación política que haya solicitado su reconocimiento.

7. PARTES

La relación procesal en este juicio se integra mediante dos partes principales: el actor, que es el ciudadano quien actúa por su propio derecho, es decir, sin que exista la posibilidad de representación legal y en el caso de las asociaciones y agrupaciones políticas, en su carácter de actores, deberán ser representadas por la persona física que cuente con facultades expresas de acuerdo con sus bases constitutivas; la autoridad responsable, que será el Instituto Federal Electoral a través de su Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores o por medio del Consejo General y eventualmente, puede existir un tercero interesado, el cual no es característico en los problemas del Registro Federal de Electores, sino únicamente en los casos de negativa de registro como candidato o la negativa de registro como agrupación o partido político.

8. TRÁMITE

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando se combaten actos o resoluciones del registro de electores, el trámite varía un poco, puesto que el ciudadano agraviado se dirigirá al módulo respectivo que lo atendió para presentar su escrito de demanda, facilitado por el mismo empleado del módulo al ciudadano; el funcionario del módulo hará llegar este escrito y las pruebas aportadas al consejo distrital del lugar en donde esté instalado dicho módulo para que se publicite la llegada del escrito de demanda, mediante la fijación de una cédula de notificación y de la copia del escrito en los estrados del citado consejo, por un plazo de 72 horas, plazo en el cual se pueden presentar los escritos de los potenciales terceros interesados y en el que se prepara el informe circunstanciado; una vez transcurrido dicho plazo, el secretario del órgano distrital debe formar un

expediente con las constancias respectivas para que en un plazo de veinticuatro horas envíe dicho expediente a la sala del tribunal que sea competente.

9. SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN

Una vez que el expediente es recibido en la oficialía de partes de alguna de las salas del tribunal, el Presidente de la sala lo turnará al magistrado que corresponda para el efecto de la substanciación de dicho expediente.

En este juicio existe el principio *in dubio pro cive* que quiere decir, que se deberá estar en todo aquello que beneficie al ciudadano, por lo que en muchas ocasiones las supuestas inconsistencias que presente el escrito de demanda del ciudadano o los problemas en los trámites iniciales, se entenderán subsanadas por la falta de orientación y asesoría adecuadas por parte de los funcionarios y empleados del Registro Federal de Electores.

La substanciación implica la revisión minuciosa de todas y cada una de las constancias que obren en autos para verificar que esté debidamente requisitado; es decir, que tanto el escrito del juicio como el informe circunstanciado y el escrito del tercero interesado cumplan con los requisitos exigidos por la ley electoral; que existan y obren en el expediente las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes y por la responsable, lo cual traerá consecuencias procedimentales, puesto que si el expediente está incompleto o no se cumplieron los requisitos subsanables que marca la ley, el magistrado instructor podrá solicitar su debida integración o el debido cumplimiento de los requisitos en un plazo hasta de veinticuatro horas, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se le tendrá por no presentado o por no interpuesto o se darán por ciertos los hechos aducidos a la demanda; en el caso de que se actualice alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento que establece la ley, se formulará un auto de propuesta de desechamiento y en el caso de que el expediente esté debidamente integrado y los escritos cumplan con los requisitos de ley, entonces se formulará un auto de admisión y cierre de instrucción y se elaborará un proyecto de sentencia que será sometido a la consideración de los miembros restantes de la sala para que en sesión pública el ponente explique el sentido de su fallo, se discuta el proyecto por los magistrados presentes y una vez discutido suficientemente se tomará el sentido del voto de los demás magistrados presentes, que puede ser adoptado por unanimidad o por mayoría de votos,

debiendo el magistrado que quedó en la minoría elaborar su voto particular, que deberá acompañar a la sentencia emitida en esos términos.

10. SENTENCIA Y EFECTOS

Los efectos de la sentencia en este juicio son: confirmar, modificar o revocar la resolución o el acto impugnado, y en este último supuesto, cuando se condene a la autoridad electoral a expedir la credencial de elector o modificar el listado nominal, se debe tomar en cuenta los tiempos de desarrollo del proceso electoral y la factibilidad en la realización de los actos ordenados, al grado de que con plenitud de jurisdicción, el tribunal puede sustituir a la responsable en el cumplimiento de la sentencia, por lo que la copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia pueden hacer las veces de credencial para votar o de lista nominal de electores para facilitarle al ciudadano su derecho al sufragio el día de la jornada electoral.

11. ESTADÍSTICA

En el proceso electoral de 1994, las impugnaciones relativas a la expedición de credencial para votar con fotografía y las inconsistencias al listado nominal de electores, se podían ventilar a través del recurso de apelación que podían interponer los ciudadanos considerados en forma individual, por lo que se promovieron la totalidad de 80,023 recursos de apelación, de las cuales 77,246 se declararon fundados; 9 parcialmente fundados; 370 infundados; 2,200 fueron desechados; 190 sobreseídos y 8 se tuvieron por no interpuestos²⁸.

Para el año del proceso electoral de 1997²⁹ y con corte al treinta y uno de diciembre de ese año, se promovieron 7,548 juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano; de los cuales, 7,501 fueron presentados en la etapa de preparación de la elección; en la etapa de resultados se promovieron 6 y en la etapa posterior al proceso electoral se promovieron 41 demandas del juicio de protección. Ahora bien, de los 7,548 juicios; 7,531 fueron promovidos por ciudadanos, 17 por agrupaciones políticas y 2 por candidatos; 7,400 se declararon fundados; 71 infundados, 12 sobreseídos, 58 desechados, 6 se remitieron a la responsable y 1 se tuvo por no interpuesto.

NOTAS

- ¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Ed. Harla, 5ª ed. México, 1991. p. 43.
- ² OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. Ed. Harla, México, 1991, p. 187.
- ³ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Ed. McGraw-Hill. México, 1997. p. 72.
- ⁴ Cfr. PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. Tesis Relevante, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 1*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, pp. 58 y 59.
- ⁵ Artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.
- ⁶ Cfr. EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIO DE... Tesis Relevante, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 1*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, p. 42.
- ⁷ Cfr. ADQUISICIÓN PROCESAL. OPERA EN MATERIA ELECTORAL. Tesis Relevante, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 1*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, pp. 33 y 34.
- ⁸ TESIS DE JURISPRUDENCIA JD.1/98. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 2*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1998, pp. 19 y 20.
- ⁹ 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*. IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992, pp. 20 a 23.
- ¹⁰ El artículo 357, de los Códigos de Procedimientos Civiles de Sonora, Zacatecas y Morelos señalan que la cosa juzgada puede ser impugnada mediante un juicio ordinario de nulidad.
- ¹¹ GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel. *El Recurso de Revisión*. en: *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992, p. 133.
- ¹² GARCÍA OROZCO, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. Adeo Editores, S.A. 3ª ed. México, 1989, pp. 314, 315 y 351.
- ¹³ Legislaciones electorales de las entidades de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, en: *Panorama Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2000.
- ¹⁴ OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. *El Contencioso Electoral/ La calificación electoral*, en: NOHLEN, Dieter *et al.* Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Ed. FCE. y Coeds. México, 1998, pp. 757 y sgts.
- ¹⁵ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Memoria 1997*. Ed. Gama Sucesores, S.A. de C.V. México, 1998.
- ¹⁶ CASTILLO RUÍZ, Rafael. Voz: *Apelación*, en *Diccionario de Derecho Procesal*, vol. 4, *Diccionario Jurídico*. Ed. Harla. México, 1996, pp. 21 a 24.
- ¹⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Apelación en el Contencioso Electoral*, en: *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992, p. 57.
- ¹⁸ GARCÍA OROZCO, Antonio. *Op. Cit.*, pp. 351 y 352.
- ¹⁹ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, en: *Panorama Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2000.
- ²⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, en: OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. *Op.Cit. Supra* nota 14, pp. 775 y sgts.
- ²¹ *Vid.* Artículo 43, párrafo 1, inciso a), de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.
- ²² TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. Cit. Supra* nota 15.
- ²³ ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN. Tesis de Jurisprudencia J.11/97, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 1*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, pp. 21 y 22.
- ²⁴ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Tesis Relevante, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 1*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, pp. 48 y 49.
- ²⁵ GARCÍA OROZCO, Antonio. *Op. Cit. Supra* nota 12, pp. 145, 146, 150, 151, y sgts.
- ²⁶ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. Ed. Constitucionalista. México, 1996, p. 525.
- ²⁷ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Panorama Electoral*. México, 2000.
- ²⁸ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Memoria 1994*. México, 1995.
- ²⁹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. Cit. Supra* nota 15.